SIGNIFICANT PUBLIC

BELEIDSEVALUATIE PIANOo

RAPPORTAGE



PIANOo EXPERTISECENTRUM AANBESTEDEN

KLANT	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
KENMERK	RW/lk-bv/4646
AUTEUR(S)	Fransien Lukkezen, Jan-Pieter Papenhuijzen, Nick Veenendaal, Anneberthe Visser en Roel van Weert
DATUM	3 maart 2026
VERSIE	Definitief

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 4
1.3 Reikwijdte: de ‘basisopdracht’ van PIANOo 5
1.4 Aanpak 5
1.5 Leeswijzer 6

2 Beschrijving PIANOo en context 7
2.1 PIANOo voert verschillende taken uit gericht op het verbeteren van de publieke inkoopprofessionaliteit in Nederland 7
2.2 De opdrachten die PIANOo krijgt van drie ministeries voor de basisdienstverlening zijn tussen 2020 en 2024 groter geworden 11
2.3 PIANOo is onderdeel van RVO en voert vanuit verschillende clusters de basisopdracht uit 12
2.4 Zowel interne als externe ontwikkelingen hadden invloed op PIANOo en de publieke inkoop 13

3 Doelmatigheid 15
3.1 PIANOo voert haar opdrachten doelmatig uit en heeft aandacht voor efficiënt werken 15
3.2 Maar er zijn uitdagingen: doelmatigheid van PIANOo als organisatie kan beter 16

4 Doeltreffendheid PIANOo 19
4.1 PIANOo behaalt haar afgesproken doelen 19
4.2 De outcome is echter lastig vast te stellen 24

5 Relatie opdrachtgevers en PIANOo 27
5.1 Opdrachtgevers zijn tevreden over (de samenwerking met) PIANOo, maar PIANOo kan zich proactiever opstellen 27
5.2 Opdrachtgevers sturen op de output, maar kijken maar beperkt hoe dit bijdraagt aan de doelen van PIANOo 28
5.3 Gezamenlijke basisopdracht is een verbetering 29
5.4 Dagelijkse aansturing PIANOo verschilt per opdrachtgever en persoon 29

6 Toekomstbestendigheid van PIANOo 31
6.1 Het inkoopecosysteem kent veel spelers 31
6.2 In enkele lidstaten hebben de wettelijke kenniscentra aanvullende taken 32
6.3 Er komen veel ontwikkelingen op publiek inkopend Nederland af 32
6.4 Deze ontwikkeling resulteren in verschillende behoeftes 34
6.5 Opdrachtgevers moeten keuzes maken over rol en focus van PIANOo: verschillende scenario’s zijn mogelijk 35
6.6 Een budgetwijziging van 10% voor PIANOo vraagt om scherpe keuzes of biedt ruimte voor verbetering van de huidige rol 37

7 Conclusies en aanbevelingen 38
7.1 Conclusies 38
7.2 Aanbevelingen 39

A. Onderzoeksverantwoording 41
A.1 Documentstudie 41
A.2 Interviews 41
A.3 Enquête 42
A.4 Toekomstbijeenkomst 43
A.5 Analyse en rapportage 44

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

PIANOo speelt een centrale rol bij het verbeteren van de professionaliteit van aanbesteden in Nederland en het bevorderen van naleving van de aanbestedingsregels. PIANOo functioneert als expertisecentrum én als verbindende partij tussen overheid, aanbestedende diensten en marktpartijen. Bovendien vervult PIANOo een wettelijke rol: Europese richtlijnen verplichten lidstaten om kosteloos informatie en uitleg over aanbestedingsregels beschikbaar te stellen. PIANOo geeft hieraan invulling namens Nederland.

In de beleidsevaluatie in 2014[1] werd vastgesteld dat PIANOo doeltreffend functioneerde en zowel de kennis- als netwerkfunctie effectief invulde. Sindsdien is er veel veranderd, zowel organisatorisch als in de wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden. Ook in de nabije toekomst komen er grote veranderingen binnen het werkveld van aanbesteden aan: ontwikkelingen waar PIANOo een rol in zou kunnen spelen. Tegelijkertijd is PIANOo onderdeel van een groter inkoop-ecosysteem. Ook andere organisaties zien deze ontwikkelingen aankomen en willen daar mogelijk ondersteuning in gaan geven aan aanbesteders en marktpartijen.

Sinds de vorige beleidsevaluatie in 2014 is PIANOo niet opnieuw geëvalueerd. Om verantwoording af te leggen over de afgelopen vijf jaar en lessen te trekken voor de toekomst heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een nieuwe beleidsevaluatie uitgevraagd over de periode 2020-2024. Significant Public heeft deze beleidsevaluatie uitgevoerd. Dit rapport is het eindproduct van deze evaluatie.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van deze evaluatie is drieledig: vaststellen in hoeverre PIANOo tussen 2020 en 2024 haar doelstellingen heeft behaald, het evalueren van de doelmatigheid en doeltreffendheid en het analyseren van de toekomstbestendigheid. Met doelmatigheid meten we in hoeverre PIANOo haar middelen op een efficiënte manier heeft ingezet om de beoogde activiteiten uit te voeren en resultaten te bereiken. Doeltreffendheid gaat over de mate waarin PIANOo haar activiteiten effectief inzet zodat deze bijdragen aan de beoogde resultaten en doelen. Met toekomstbestendigheid meten we in hoeverre PIANOo is toegerust en ingericht voor de toekomst.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

a. Doelmatigheid van PIANOo
   i. In hoeverre heeft PIANOo haar taken tussen 2020 en 2024 doelmatig uitgevoerd?
   ii. Zijn er verbeterkansen in de primaire processen of de bedrijfsvoering?
b. Doeltreffendheid van PIANOo
   i. In welke mate heeft PIANOo haar taken tussen 2020 en 2024 doeltreffend gerealiseerd?
c. Toekomstbestendigheid van PIANOo
   i. Welke (grote) ontwikkelingen komen er op PIANOo af en hoe moet PIANOo hiermee volgens u omgaan?
   ii. Is PIANOo voldoende toegerust en voorbereid op toekomstige ontwikkelingen om haar rol als expertisecentrum effectief te blijven vervullen?

[1] Evaluatie-PIANOo.-Eindrapport.pdf

iii. Stel dat het budget van PIANOo structureel met 10% wordt verlaagd of verhoogd; welke activiteiten zouden dan vervallen en welke juist worden opgepakt of uitgebreid?

d. Verwachtingen en beoordeling door opdrachtgevers
   i. In welke mate sluit de dienstverlening van PIANOo aan bij de verwachtingen en behoeften van opdrachtgevers?
   ii. Hoe verloopt de samenwerking tussen PIANOo en de opdrachtgevers?

1.3 Reikwijdte: de 'basisopdracht' van PIANOo

PIANOo is een veelzijdige organisatie die verschillende opdrachten uitvoert voor verschillende opdrachtgevers. Vanuit de opdrachten voert PIANOo verschillende programma's uit met uiteenlopende afspraken met opdrachtgevers en financieringsstromen. In 2024 heeft PIANOo samen met drie opdrachtgevers (EZK (directie MC en I&K), BZK en IenW) gekeken welke activiteiten onder de 'basisdienstverlening' van PIANOo vallen en deze geformuleerd in een basisopdracht vanuit de drie ministeries samen. Sindsdien maakt PIANOo onderscheid in de basisopdracht en overige losse opdrachten. De scope van deze beleidsevaluatie zijn enkel de activiteiten die onder de in 2024 geformuleerde basisopdracht vallen. De overige losse opdrachten laten we buiten scope. We spreken in het vervolg van dit rapport wel over de 'basisopdracht', maar formeel werd in de onderzoeksperiode nog geen onderscheid gemaakt tussen basisopdracht en overige activiteiten. In hoofdstuk 2 lichten we verder toe welke activiteiten en opdrachten binnen en buiten de basisopdracht vallen. In de uitvoering van de verschillende activiteiten is het relatief makkelijk om onderscheid te maken tussen wat binnen en buiten de basisopdracht valt. Voor aspecten zoals doelmatigheid, de organisatie van PIANOo en de relatie tussen PIANOo en haar opdrachtgevers is het lastiger om dit te specificeren voor enkel de basisopdracht. Hierdoor gaan we in het rapport soms in op aspecten die breder reiken dan de basisopdracht; wanneer dit het geval is, geven we dat expliciet aan.

Daarnaast is PIANOo onderdeel van RVO. Hierdoor volgt PIANOo voor bepaalde processen rondom de opdrachtverlening en verantwoording de werkwijze van RVO. Het onderdeel zijn van RVO maakt geen onderdeel uit van het onderzoek naar het doeltreffend en doelmatig handelen/zijn van PIANOo. We staan hier dan ook maar beperkt bij stil.

1.4 Aanpak

Voor dit onderzoek hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet. We geven hier een beknopt overzicht van de verschillende methoden. In bijlage A is de uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen. We voerden de onderzoeksactiviteiten uit tussen september en december 2025.

De onderzoeksactiviteiten bestonden uit:

a. Een documentstudie waarin we jaarverslagen, offertes, gegevens en relevante beleidstukken doornamen;
b. 23 interviews met betrokkenen
   i. Het management en medewerkers van PIANOo zelf;
   ii. De vier opdrachtgevers vanuit de drie ministeries;
   iii. Een aantal aanbestedende diensten;
   iv. Een aantal vertegenwoordigers van ondernemers;
   v. Stakeholders zoals andere kennisinstituten of wetenschappers die zich met de publieke inkoop bezighouden.
c. Een enquête onder aanbestedende diensten en ondernemers waarin we vroegen naar hun tevredenheid met de dienstverlening van PIANOo en welke behoeften zij verder hebben;

d. Een toekomstsessie met een aantal experts waarin we met hen verkenden welke positie PIANOo in de toekomst kan innemen.

De bevindingen vanuit het onderzoek hebben we samengebracht in deze rapportage.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

a. Hoofstuk 2 beschrijft PIANOo als organisatie en de context waarin zij in de periode 2020 tot 2024 heeft geopereerd. Dit biedt de nodige achtergrondinformatie voor de rest van het rapport;
b. In hoofdstuk 3 gaan we in op de doelmatigheid van PIANOo;
c. In hoofdstuk 4 lichten we de doeltreffendheid van PIANOo toe;
d. Hoofdstuk 5 gaat in op de tevredenheid van de opdrachtgevers van PIANOo en de samenwerking tussen PIANOo en haar opdrachtgevers;
e. Hoofdstuk 6 beschrijft hoe toekomstbestendig PIANOo is;
f. We sluiten het rapport af met hoofdstuk 7 waarin we de conclusies en aanbevelingen vanuit het onderzoek hebben opgenomen.

Tot slot is de uitgebreide onderzoeksverantwoording te vinden in bijlage A.

2 Beschrijving PIANOo en context

Voor de evaluatie is het van belang om zicht te krijgen op PIANOo als organisatie en de context waarin PIANOo zich bevindt. We schetsen daarom in dit hoofdstuk een overzicht van wat de taken van PIANOo zijn, hoe de organisatie eruitziet, wat de beleidstheorie achter PIANOo is en welke opdrachtgevers PIANOo heeft. Ook gaan we in op de ontwikkelingen die hebben gespeeld in de periode 2020-2024 en het werkveld van PIANOo hebben beïnvloed.

2.1 PIANOo voert verschillende taken uit gericht op het verbeteren van de publieke inkoopprofessionaliteit in Nederland

2.1.1 PIANOo ontstond in 2005 en heeft vanuit de Europese aanbestedingsrichtlijn een wettelijke grondslag

PIANOo werd in 2005 opgericht als Expertisecentrum Aanbesteden om kennisdeling binnen de overheid rondom aanbestedingen te bevorderen. Dit was naar aanleiding van de parlementaire enquête naar bouwfraude.[2] Zij was toen onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. PIANOo is in de jaren erna uitgebreid en sinds 2017 onderdeel van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De wettelijke grondslag voor PIANOo ligt (sinds 2012) in de Europese aanbestedingsrichtlijnen (zie kader hieronder[3]). Lidstaten moeten, vanuit deze wetgeving, ervoor zorgen dat aanbestedende diensten en (mkb-)ondernemers kosteloos toegang hebben tot informatie, toelichting en interpretatie van het Europese aanbestedingsrecht.

Artikel 83 lid 4 van Richtlijn 2014/24/EU (klassieke sectoren)
De lidstaten dragen er zorg voor dat:

a. informatie over en richtsnoeren voor de uitleg en toepassing van de wetgeving van de Unie inzake het plaatsen van overheidsopdrachten gratis beschikbaar zijn, teneinde de aanbestedende diensten en ondernemers, met name mkb's, te helpen bij de correcte toepassing van de voorschriften van de Unie inzake plaatsen van overheidsopdrachten, en
b. ondersteuning ter beschikking staat van de aanbestedende diensten met het oog op de planning en de uitvoering van aanbestedingsprocedures.

Artikel 99 lid 4 van Richtlijn 2014/25/EU (speciale sectoren)
De lidstaten zien erop toe dat:

a. informatie over en richtsnoeren voor de uitleg en toepassing van het aanbestedingsrecht van de Unie gratis beschikbaar zijn, teneinde de aanbestedende diensten en ondernemers, met name mkb-ondernemingen, te helpen de aanbestedingsregels van de Unie correct toe te passen, en
b. deze ondersteuning ter beschikking staat van de aanbestedende diensten met het oog op de planning en de uitvoering van aanbestedingsprocedures.

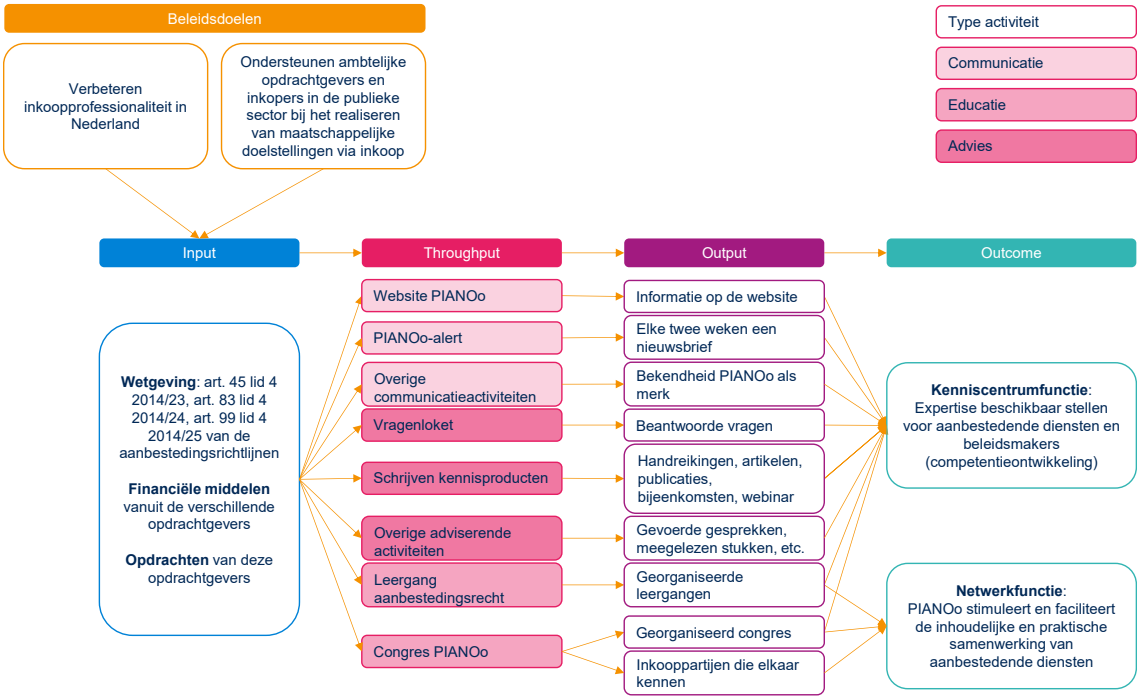
Artikel 45 lid 4 van Richtlijn 2014/23/EU (concessie overeenkomsten)
De lidstaten zorgen ervoor dat er gratis informatie en toelichting inzake de interpretatie en toepassing van het Unierecht voor de gunning van concessies beschikbaar is, teneinde aanbestedende diensten en aanbestedende instanties en ondernemers te begeleiden bij het op correcte wijze toepassen van de Unieregels.

[2] De bouwfraude 20 jaar: een explosief dossier - Zembla - BNNVARA
[3] Richtlijn - 2014/24 - EN - EUR-Lex
Richtlijn - 2014/25 - EN - EUR-Lex
Richtlijn - 2014/23 - EN - EUR-Lex

2.1.2 *PIANOo heeft een kenniscentrum- en netwerkfunctie die ze via verschillende activiteiten uitvoert*

PIANOo heeft een variëteit aan opdrachten en taken gehad. In deze paragraaf beschrijven we deze. We doen dit aan de hand van de beleidstheorie. Zoals we al in hoofdstuk 1 aangaven, kijken we in deze evaluatie enkel naar de taken vanuit wat nu de basisopdracht van PIANOo is. De andere taken, en bijbehorende opdrachten en financieringsstromen, laten we buiten beschouwing.

De beleidstheorie is een theoretisch model (*Theory of Change*) waardoor het mogelijk is een goed overzicht van de taken en doelen van PIANOo te schetsen. Ook helpt het bij het meten van de doelmatig- en doeltreffendheid van de organisatie. De doelen van PIANOo zijn moeilijk meetbaar te maken en de effecten op de doelen worden eigenlijk pas zichtbaar op de langere termijn. Daarnaast geldt dat het niet altijd duidelijk is in hoeverre de doelen worden behaald door wat PIANOo doet of door iets anders. Dat neemt echter niet weg dat we eerder ook uitspraken kunnen doen over de (te verwachten) effecten op basis van aannemelijkheid. Als de beleidstheorie klopt en we nemen de resultaten/effecten waar op de tussendoelen (bijvoorbeeld in de throughput en output) dan is het aannemelijk dat (later) ook effecten zichtbaar worden op de einddoelen. Onderstaande figuur geeft de beleidstheorie (van de basisopdracht) van PIANOo weer. Deze lichten we hieronder verder toe.



Figuur 1. Beleidstheorie van PIANOo

De overkoepelende beleidsdoelen die PIANOo heeft gekregen als opdracht zijn het verbeteren van de inkoopprofessionaliteit in Nederland en het ondersteunen van ambtelijke opdrachtgevers en inkopers in de publieke sector bij het realiseren van maatschappelijke doelstellingen via inkoop. Deze doelen zijn hetzelfde gebleven gedurende de periode 2020-2024. De activiteiten binnen de basisopdracht moeten voornamelijk bijdragen aan de eerste doelstelling. De losse opdrachten vallen vaker onder de tweede doelstelling.

De wettelijke grondslag zoals beschreven in paragraaf 2.1.1, de middelen die PIANOo ontvangt vanuit verschillende partijen (zie paragraaf 2.2.1) en de opdrachtformuleringen die hiermee gepaard gaan, vormen de input waarmee PIANOo deze doelen moet bereiken. Met deze input organiseren zij verschillende activiteiten (throughput).

Deze zijn te onderscheiden in drie typen: activiteiten die zich richten op het communiceren van informatie, activiteiten met een educatieve functie en adviserende activiteiten. In onderstaande tabel lichten we de activiteiten onder de basisopdracht toe.

Activiteit	Omschrijving
Website PIANOo	PIANOo beheert, onderhoudt en vult de website www.pianoo.nl. Op deze website is informatie te vinden over inkoop en aanbesteden. Voorbeelden van dossiers die op de website te vinden zijn, zijn: regelgeving, inkoopproces, sectoren, jurisprudentieoverzichten, handreikingen, nieuws, overzicht van bijeenkomsten en praktijkvoorbeelden.
PIANOo-alert	PIANOo verstuurt een tweewekelijkse nieuwsbrief met daarin de laatste ontwikkelingen over inkoop en aanbesteden. Iedereen kan zich aanmelden voor de nieuwsbrief.
Vragenloket	Via het PIANOo-vragenloket kunnen mensen schriftelijk vragen stellen over het beleid, de regelgeving en de toepassing van (bijvoorbeeld) MVOI en innovatie in de praktijk. PIANOo geeft vervolgens richtinggevende adviezen. Via het vragenloket kunnen geen vragen gesteld worden over specifieke aanbestedingsprocedures.
Congres PIANOo	PIANOo organiseert jaarlijks een congres voor aanbestedende diensten. Het doel hiervan is om kennis te delen, specifieke onderwerpen te agenderen en te netwerken. Op het congres zijn verschillende sprekers en sessies.
Leergang aanbestedingsrecht	PIANOo organiseert twee keer per jaar de leergang aanbestedingsrecht, één voor inkopers en één voor juristen. De leergang voor inkopers geeft een introductie op inkopen en aanbesteden en het aanbestedingsrecht. Ook krijgen zij een overzicht van actuele thema's. Deze bestaat uit elf sessies. De leergang voor juristen is een introductie in het aanbestedingsrecht en geeft een overzicht van actuele thema's. Deze bestaat uit veertien sessies. De algemene opzet van de leergang is in de periode 2020-2024 hetzelfde gebleven. De precieze inhoud kon verschillen.
Schrijven kennisproducten	PIANOo publiceert verschillende kennisproducten op thema's rondom inkoop en aanbesteden. Zij publiceert handreikingen, factsheets en artikelen. Daarnaast organiseert PIANOo webinars en bijeenkomsten gedurende het jaar.
Adviesactiviteiten	PIANOo voert verschillende adviserende activiteiten uit bij aanbestedende diensten en beleidsafdelingen. Ze leest bijvoorbeeld mee op kamerbrieven en adviesnota's en verkent oplossingsrichtlijnen voor vragen die aanbestedende diensten hebben buiten het vragenloket om.
Communicatie-activiteiten	PIANOo verzorgt corporate communicatie en strategisch advies, inclusief het coördineren, plannen en beheren van communicatie-instrumenten. Daaronder vallen ook redactiewerk, vormgeving van voorlichtingsmateriaal en beheer van de socialmediakanalen. Deze werkzaamheden sluiten aan op andere basisinstrumenten zoals de website, het congres en advisering.

Tabel 1. Overzicht activiteiten van PIANOo in de periode 2020-2024

Deze activiteiten vallen in principe onder de basisopdracht. De invulling van de activiteiten: bijvoorbeeld de inhoud van het artikel op de website of de inhoud van de sessie op het congres kan wel vanuit een losse opdracht worden bekostigd. De praktijk is daarmee weerbarstiger dan het strakke onderscheid dat we maken in deze tabel.

Voorbeelden van activiteiten die PIANOo heeft uitgevoerd in de periode 2020-2024 die niet onder de basisopdracht vallen zijn:

a. Vakgroepen: In de vakgroepen behandelen experts op bepaalde thema's binnen inkoop en aanbesteden belangrijke en complexe thema's en vragen en publiceren hierover. PIANOo organiseert en begeleidt deze vakgroepen.
b. Communities of Practice: PIANOo organiseert en begeleidt een aantal communities of practice. Hierin kunnen mensen vanuit het vakgebied praktische kennis delen over een specifiek onderwerp (bijvoorbeeld diversiteit en inclusie of digitale innovaties). Ook is er ruimte om ervaringen uit te wisselen.
c. Buyer Groups: In de Buyer Groups, die PIANOo organiseert en begeleidt, ontwikkelen aanbestedende diensten een gedeelde marktvisie en -strategie op een bepaald thema (bijvoorbeeld

kantoormeubilair of duurzame wegverhardingen). De deelnemers kunnen deze in toekomstige aanbestedingen verwerken.

d. Het uitvoeren van diverse programma's zoals: het Programma Beter Aanbesteden, het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie en de Regeling Bevordering Schone Wegvoertuigen. Hiervoor voert PIANOo verschillende activiteiten uit zoals het organiseren van bijeenkomsten en webinars, het opstellen van handreikingen, webdossiers en communicatiecampagnes en het begeleiden van onderzoeken.

Het plaatsvinden van deze activiteiten, het bereik die de activiteiten hebben en de (kwaliteit van de) informatie vanuit die activiteiten vormen de concrete resultaten die PIANOo bereikt (output). Deze resultaten moeten vervolgens leiden tot de outcome-doelen van PIANOo. Deze zijn tweeledig:

a. De kenniscentrumfunctie: PIANOo heeft expertise beschikbaar gesteld voor aanbestedende diensten en beleidsmakers. Hierdoor is hun competentie op vlak van inkoop en aanbesteden toegenomen.

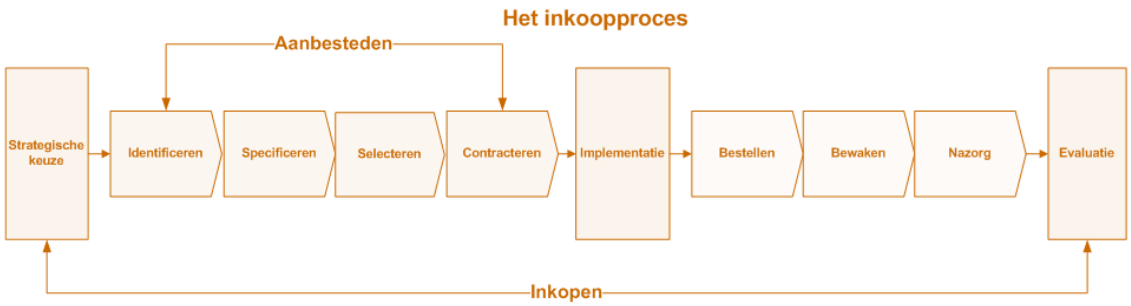
b. De netwerkfunctie: PIANOo stimuleert en faciliteert de inhoudelijke en praktische samenwerking van aanbestedende diensten.

2.1.3 *PIANOo richt zich voornamelijk op inkoopprofessionals, opdrachtgevers en beleidsmakers bij publieke aanbestedende diensten*

Zoals uit de beleidstheorie is af te leiden, richt PIANOo zich op aanbestedende diensten in de publieke sector. Dit zijn zowel organisaties binnen de Rijksoverheid als regionale en lokale aanbestedende diensten. Naast ministeries, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en gemeenten, vallen ook de waterschappen, academische ziekenhuizen, universiteiten en publiekrechtelijke instellingen bijvoorbeeld onder de doelgroep. Door deze variëteit verschilt de grootte, professionaliteit en wijze van inrichting van de inkoopfunctie bij de verschillende organisaties.

Binnen deze aanbestedende diensten ligt de focus van PIANOo voornamelijk op haar inkoopfunctionarissen: inkopers, inkoopadviseurs, aanbestedingsjuristen en inkoopmanagers. Daarnaast maken ook ambtelijke opdrachtgevers en beleidsmakers onderdeel uit van de doelgroep van PIANOo aangezien zij zich in de breedte richten op aanbestedende diensten.

Vanuit het inkoopproces (zie figuur 2) bezien gaat de inhoudelijke scope van de basisopdracht van PIANOo voornamelijk over het stuk 'aanbesteden' van het totale inkoopproces. Het komt echter ook voor dat PIANOo activiteiten uitvoert die meer gericht zijn op andere onderdelen van het inkoopproces.



Figuur 2. Het inkoopproces

In de praktijk kunnen ook andere organisaties en functies gebruik maken van een deel van de activiteiten van PIANOo. De website is bijvoorbeeld openbaar en ook ondernemers mogen vragen stellen via het vragenloket. Deze doelgroepen vallen echter buiten de beleidstheorie (hoewel wel opgenomen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen).

2.2 De opdrachten die PIANOo krijgt van drie ministeries voor de basisdienstverlening zijn tussen 2020 en 2024 groter geworden

2.2.1 *Ministeries van EZ, BZK en IenW gaven separaat opdracht voor de activiteiten van de basisopdracht*

Zoals hierboven kort genoemd, heeft PIANOo verschillende opdrachtgevers. In de periode 2020-2024 waren zowel het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (directie Mededinging en Consumenten (MC) en directie Innovatie en Kennis), het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opdrachtgever. Deze vier opdrachtgevers gaven PIANOo opdrachten en middelen om de activiteiten vanuit de basisopdracht uit te voeren. De opdracht van de directie MC van EZK bestond enkel uit activiteiten die bij de basisopdracht horen. Bij de andere drie directies bevatte de opdracht activiteiten van de basisopdracht, maar ook andere activiteiten en thema's. Dit maakt dat de formulering van de doelstellingen in die opdrachten soms afweek van de beleidstheorie (er werden bijvoorbeeld ook andere doelstellingen genoemd).[4] Zoals eerder benoemd voert PIANOo nog andere activiteiten uit (vanuit losse opdrachten van de ministeries of andere opdrachtgevers). Hiervoor heeft PIANOo andere opdrachten en verantwoordingscycli. Hier gaan wij vanwege de scope van het onderzoek niet verder op in.

Voor elke opdracht legde PIANOo in de periode 2020-2024 apart verantwoording af via de bijbehorende verantwoordingscyclus. Over het algemeen gold dat PIANOo aan het einde van het jaar een jaarplan/offerte opstelde voor het daaropvolgende jaar. Dit gebeurde in samenspraak met de opdrachtgever. Deze offertes gingen vooral in op welke en het aantal activiteiten (output) dat PIANOo moet organiseren en hoeveel uren zij hiervoor kan inzetten. Deze werden genoemd als *Key Performance Indicators* (KPI's) waarop PIANOo ook verantwoording moet afleggen. Wanneer de opdrachtgever akkoord ging, volgde een opdrachtbrief als onderdeel van een totale opdracht van het desbetreffende ministerie aan RVO. Per opdracht levert PIANOo (via RVO) een aantal keer binnen het jaar een voortgangsrapportage op aan de opdrachtgever van die opdracht. Het verschilt per opdracht hoe vaak en uitgebreid dit moet (gemiddeld drie tot vier keer per jaar). Aan het eind van het jaar levert PIANOo (via RVO) een eindrapportage op. De medewerkers van PIANOo moeten uren schrijven op de verschillende opdrachten waardoor inzichtelijk is hoeveel uur de medewerkers van PIANOo besteden aan een bepaalde opdracht. PIANOo registreert niet hoeveel tijd een bepaalde activiteit binnen een opdracht kost.

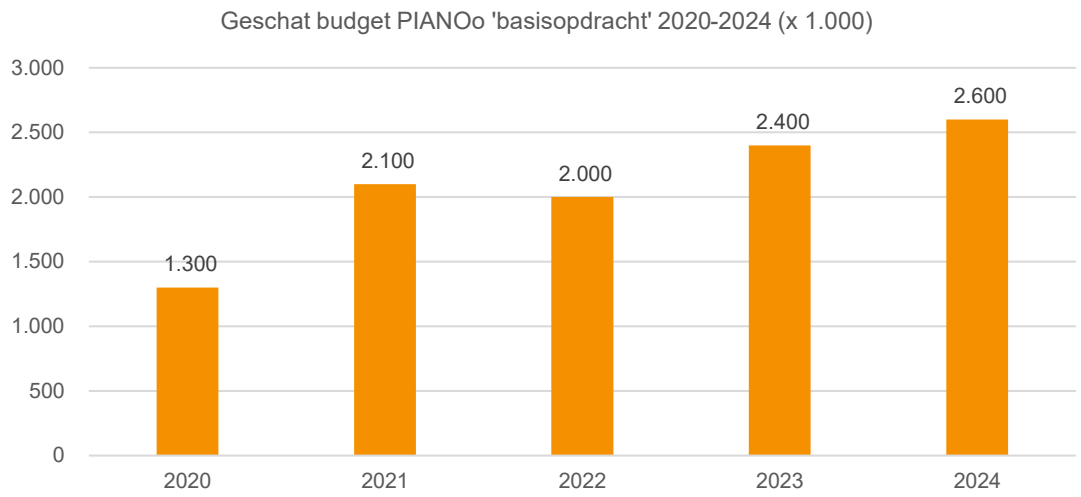
Naast het opleveren van (tussentijdse) rapportages, vindt ook afstemming plaats op verschillende niveaus tussen PIANOo en de opdrachtgevers. Het management van PIANOo overlegt over de inhoud van de opdrachten en de offertes. Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats op coördinerend niveau over de opdracht. Ook de medewerkers van PIANOo hebben op operationeel niveau overleg met de ministeries.

2.2.2 *Totaalbudget is gestegen in de periode 2020 tot en met 2024*

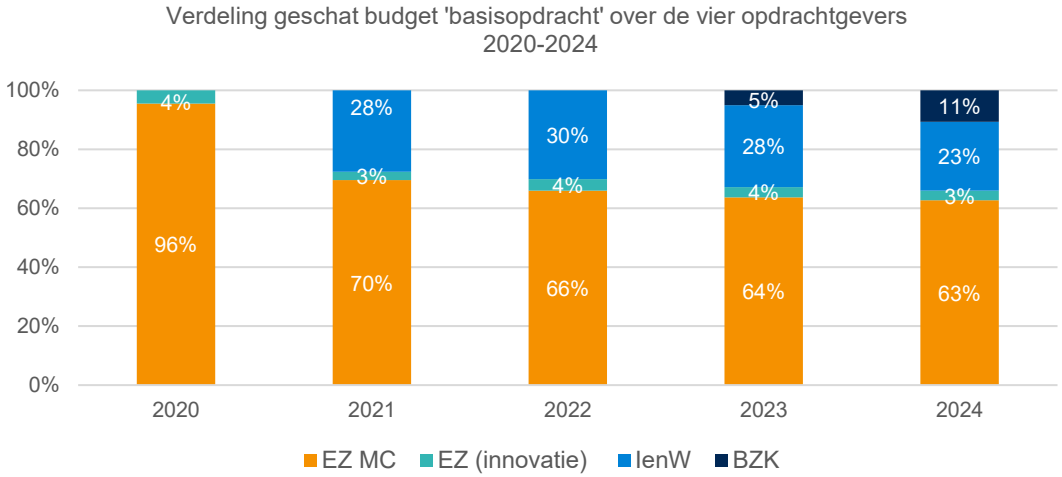
Gedurende periode is de hoogte van het budget van PIANOo (voor de basisopdracht) gestegen.[5] Onderstaande figuur laat zien dat dit van € 1.309.000 in 2020 naar € 2.553.000 steeg. De sterkste toename is zichtbaar van 2020 naar 2021. Dit komt voornamelijk doordat het ministerie van IenW ook ging bijdragen. Figuur 4 laat de verdeling tussen de verschillende ministeries zien.

[4] Vanwege de scope van het onderzoek, meten we de doelmatig- en doeltreffendheid van PIANOo op deze doelstellingen niet.

[5] Doordat de activiteiten van de basisopdracht samen met andere activiteiten in één opdracht werden bekostigd, zijn de exacte bedragen voor de basisopdracht niet bekend. We zijn tot de genoemde bedragen voor de basisopdracht gekomen door een onderbouwd percentage van het totale budget te nemen.



Figuur 3. Overzicht geschat budget PIANOo voor de basisopdracht in de periode 2020-2024



Figuur 4. Verdeling geschat budget basisopdracht over de vier opdrachtgevers in de periode 2020-2024

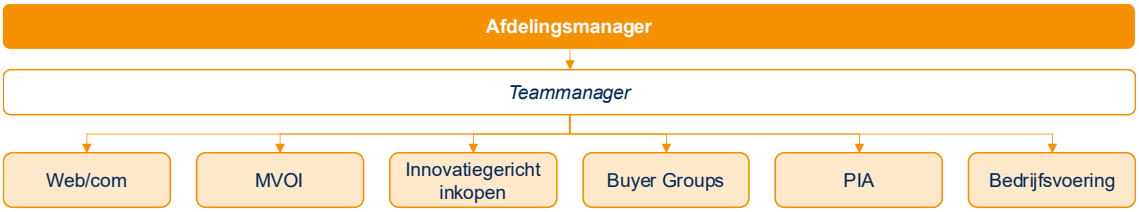
2.3 PIANOo is onderdeel van RVO en voert vanuit verschillende clusters de basisopdracht uit

2.3.1 PIANOo is onderdeel van RVO en bestond uit zes clusters teams

PIANOo is onderdeel van RVO en was dit ook in de periode 2020 tot 2024. Zoals hierboven beschreven lopen de opdrachten aan PIANOo via de opdrachten aan RVO. Daarnaast betekent dit dat PIANOo als organisatie is ingebed in de structuur van RVO en ook gebruikmaakt van een aantal overkoepelende diensten.

PIANOo had gedurende de periode 2020-2024 een afdelingsmanager met daaronder één team met een teammanager. Onder de teammanager zaten zes verschillende clusters. Onderstaande figuur laat zien uit welke clusters PIANOo bestond. Deze clusters voeren gezamenlijk de verschillende opdrachten en taken uit, zowel vanuit de 'basisopdracht' als de losse taken. De clusters PIA (experts aanbesteden), bedrijfsvoering, web/com werkten voornamelijk aan de basisopdracht. De andere clusters richtten zich meer op de andere opdrachten. De medewerkers van PIANOo werken binnen één cluster, maar kunnen verschillende opdrachten en taken uitvoeren. Zo kan het zijn dat iemand de helft van de tijd bezig is met activiteiten voor de basisopdracht en de helft van de tijd werk doet voor een losse opdracht van een andere opdrachtgever. Sinds 2025 zijn de zeven clusters verdeeld over twee losse teams met een aparte

teammanager (team 1: communicatie, MVOI, innovatiegericht inkopen en Buyer Groups; team 2: PIA, bedrijfsvoering en web).

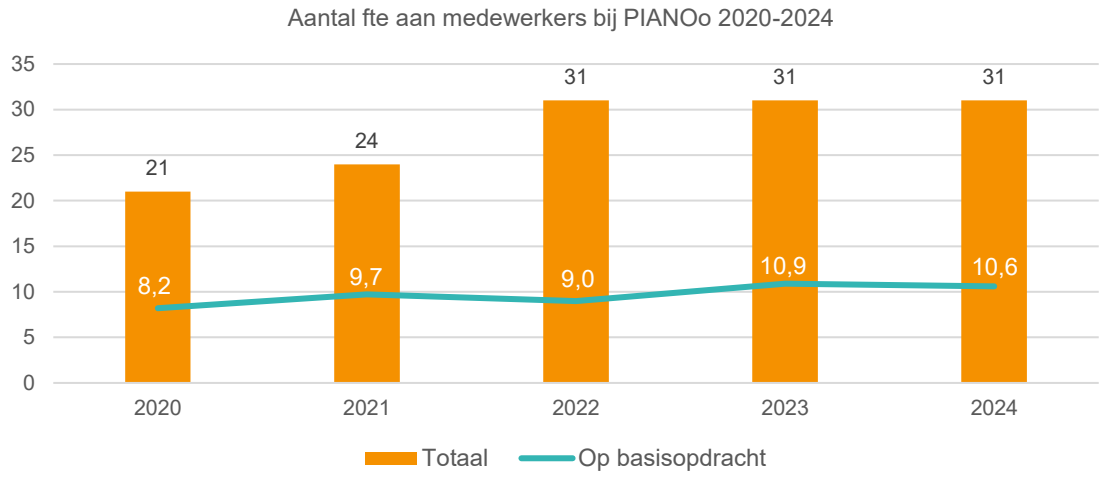


Figuur 5. Organogram PIANOo

2.3.2 *Minder dan de helft van het aantal fte houdt zich bezig met de basisopdracht*

In totaal had PIANOo in de periode 2020-2024 tussen 21 en 31 fte aan medewerkers (zowel vast in dienst als inhuur) en is daarmee gegroeid. Een deel daarvan richt zich op de basisopdracht. Dit wordt geschat tussen de acht en elf fte. Onderstaand figuur geeft een overzicht van deze schatting die gebaseerd is op de verhouding fte basisopdracht/andere opdrachten in 2025. We zien dat het aantal fte op de basisopdracht iets toeneemt. In 2023 was dit het hoogst met 10,9 fte.

PIANOo heeft geen exact overzicht van de verhouding tussen personeel dat vast in dienst is en is ingehuurd over de onderzoeksperiode. Zelf schat PIANOo in dat deze verhouding in 2020 60% vast en 40% inhuur was en dat dit gedurende de onderzoeksperiode is teruggebracht naar 75% vast en 25% inhuur.



Figuur 6. Vergelijking totaal aantal fte in dienst bij PIANOo en aantal fte dat wordt ingezet op de basisopdracht

2.4 Zowel interne als externe ontwikkelingen hadden invloed op PIANOo en de publieke inkoop

Tot slot beschrijven we in dit hoofdstuk een aantal ontwikkelingen in de periode 2020-2024 binnen de publieke inkoop die van invloed zijn geweest op het functioneren van PIANOo. Dit zijn zowel interne als externe ontwikkelingen. Een deel heeft voornamelijk gevolgen voor PIANOo zelf, een deel had effect op publieke inkoop in Nederland in algemene zin. In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen feitelijk. In de volgende hoofdstukken gaan we in op de gevolgen van deze ontwikkelingen op de doelmatig-, doeltreffend- en toekomstbestendigheid van PIANOo.

Ten eerste heeft PIANOo in 2024 een basisopdracht geformuleerd samen met de vier directies genoemd in paragraaf 2.2. PIANOo merkte dat de vier directies separate opdrachten gaven voor dezelfde activiteiten, maar dat dit verder niet gestroomlijnd werd. PIANOo heeft besloten deze activiteiten op een rijtje te zetten en een voorstel gedaan om deze in een basisopdracht vast te stellen voor een periode van drie jaar. Sinds 2025 is de basisopdracht in werking en voeren de vier directies gezamenlijk opdrachtgeverschap. Ook de verantwoording en het budget van de basisopdracht komt gezamenlijk vanuit de vier directies.

Vanaf 2021 heeft PIANOo het programma Beter Aanbesteden[6] vormgegeven (buiten de basisopdracht) in opdracht van het ministerie van EZ. Dit programma had als doel het verbeteren van het inkoopproces en de samenwerking tussen overheden en ondernemers. Voor dit programma trok PIANOo onder andere met regiomanagers door het land. Ook kwamen zij veel in contact met ondernemers en gemeenten. Dit heeft bijgedragen aan de zichtbaarheid en bekendheid van PIANOo als organisatie.

Tot 2022 was TenderNed als organisatie onderdeel van PIANOo. In 2022 werd TenderNed echter onderdeel van een andere afdeling van RVO.[7] Sinds 2025 zijn TenderNed en PIANOo ondergebracht onder dezelfde afdeling binnen RVO.

In 2020 brak de coronacrisis[8] uit. Dit had gevolgen voor de interne organisatie van PIANOo. Net zoals in heel Nederland moest PIANOo ingericht worden op thuiswerken en digitaal samenwerken. Ook konden bepaalde activiteiten (zoals het PIANOo-congres en bijeenkomsten) niet (fysiek) doorgaan. Daarnaast had de coronacrisis ook gevolgen voor inkooptrajecten doordat ook aanbestedende diensten en inschrijvers opeens aanpassingen moesten doen in hoe zij opereerden. Het inregelen van of inschrijven op aanbestedingen kon hierdoor vertraging opleveren. Tot slot zorgde de coronacrisis voor onzekerheid wat invloed had op wat aanbestedende diensten wilden inkopen en of inschrijvers wilden inschrijven. PIANOo had vanuit haar informerende rol een taak in het goed informeren van inkopend Nederland hierover.

In 2022 brak oorlog uit tussen Oekraïne en Rusland. Eén van de gevolgen hiervan is dat Rusland sancties opgelegd kreeg vanuit de Europese Unie.[9] Dit betekende binnen de publieke inkoop dat niet altijd ingekocht en aanbesteed mocht worden bij (Bela)Russische partijen. Voor aanbestedende diensten gold dat inkooptrajecten soms opnieuw moesten of anders moesten worden ingericht.[10]

Niet alleen de Oekraïneoorlog had dit effect, ook andere wetgeving zorgde ervoor dat aanbesteden niet alleen meer gaat over het volgen van de aanbestedingsrichtlijn. In de periode 2020-2024 kwam vanuit verschillende hoeken nieuwe wetgeving op aanbestedende diensten af. Voorbeelden hiervan zijn: sectorale wetgeving[11] en de Wet rechtmatigheidsverantwoording[12].

[6] Beter Aanbesteden 2021 - 2024 | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden
[7] Terugblik op 2018-2022 | TenderNed
[8] Bouwrecht, De coronacrisis en de aanbestedingspraktijk in Nederland | InView
[9] Sancties Rusland | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden
[10] Veilig inkopen | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden
[11] Groene en sociale Europese wetgeving bij aanbesteden | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden
[12] Inkopen en accountantscontrole decentrale overheid | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden

3 Doelmatigheid

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen over de doelmatigheid van PIANOo. We beantwoorden hiermee de volgende onderzoeksvragen:

a. In hoeverre heeft PIANOo haar taken tussen 2020 en 2024 doelmatig uitgevoerd?
b. Zijn er verbeterkansen in de primaire processen of de bedrijfsvoering?

3.1 PIANOo voert haar opdrachten doelmatig uit en heeft aandacht voor efficiënt werken

3.1.1 *PIANOo verantwoordt zorgvuldig de inzet van middelen en toetst actief op doelmatigheid*

PIANOo legt zorgvuldig verantwoording af voor de gebruikte middelen aan de verschillende opdrachtgevers. Doordat de medewerkers uren schrijven op de verschillende projecten, zien de opdrachtgevers hoeveel uren aan hun opdracht wordt besteed. In de kwartaalrapportages krijgen de opdrachtgevers inzicht in de voortgang van de verschillende activiteiten. Het algemene beeld is dat PIANOo doelmatig haar opdrachten uitvoert. Middelen worden efficiënt ingezet en de medewerkers worden goed benut. PIANOo heeft hier oog voor en het management stuurt hierop bij haar medewerkers. Er zijn geen objectieve benchmarks om de doelmatigheid van PIANOo te vergelijken. We hebben in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat PIANOo het aantal fte inefficiënt inzet in relatie tot de output (van de basisopdracht). Wij zien dan ook geen aanleiding om dit nader te onderzoeken.

Zoals eerder benoemd, is het urenschrijven op opdrachtniveau en niet op activiteitenniveau. Hierdoor kan PIANOo niet inzichtelijk maken hoeveel uur wordt besteed aan een bepaalde activiteit binnen een opdracht. Inmiddels heeft PIANOo een menukaart opgesteld met een inschatting van het aantal uren per in te zetten communicatiemiddel.

3.1.2 *De organisatie heeft de afgelopen jaren stappen gezet richting efficiënter werken, externe inhuur blijft echter een uitdaging*

PIANOo is in de onderzoeksperiode bezig geweest met het efficiënter inrichten van de organisatie en haar werkprocessen. Dit geldt voor alle taken en opdrachten (niet alleen voor wat onder de basisopdracht valt). In de afgelopen jaren zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen geweest om meer ‘agile’ en planbaar te werken. Een voorbeeld hiervan is dat het cluster communicatie meer planmatig werkt. Eerder was beperkt overzicht van de verschillende verzoeken die vanuit de andere clusters bij communicatie terechtkwamen. Het cluster werkte veel ad hoc en was daardoor minder efficiënt. Er liggen nu duidelijkere afspraken over werkwijzen en processen van het cluster. Ook overleggen de coördinatoren van de programma’s meer om prioritering aan te brengen in de taken die zij voor het cluster web/com hebben.

Daarnaast geeft PIANOo aan dat zij in de periode 2020-2024 het aantal fte aan externe inhuur bewust te hebben teruggebracht. Zoals in paragraaf 2.3.2 aangegeven, schat PIANOo dat dit percentage is gedaald van 40 naar 25 procent van het totaal aantal fte tussen 2020 en 2024. Deze daling zorgt ervoor dat kennis beter geborgd blijft binnen PIANOo en expertise behouden.

We horen in het onderzoek echter terug dat externe inhuur een aandachtspunt blijft voor PIANOo. Door de tijdelijkheid van opdrachten en specialistische kennis die voor bepaalde (losse) opdrachten (buiten de basisopdracht) nodig is, is PIANOo voor een deel van haar opdrachten nog steeds aangewezen op externe inhuur. Verschillende respondenten hebben in de afgelopen periode ervaren dat dit ervoor heeft gezorgd dat kennis en expertise bij de organisatie verdween. Het verloop van medewerkers heeft hier ook aan bijgedragen.

Het is voor een opdrachtgever overigens niet duurder wanneer een extern persoon bij PIANOo een opdracht uitvoert in vergelijking met iemand die (vast) in dienst is bij PIANOo. Het verschil in tarief rekent PIANOo niet door aan de opdrachtgever.

3.2 Maar er zijn uitdagingen: doelmatigheid van PIANOo als organisatie kan beter

3.2.1 Versnipperde losse opdrachten en budgetten zorgen voor hoge administratieve lasten en verkokering binnen de organisatie

De vele losse en versnipperde opdrachten van PIANOo hebben ook nadelen ten aanzien van de doelmatigheid. Ten eerste zorgt dit voor een relatief hoge administratieve last. PIANOo moet aan veel verschillende opdrachtgevers op verschillende manieren verantwoording afleggen. Ook kan de manier waarop zij verantwoording moeten afleggen, verschillen. Dit zorgt ervoor dat de medewerkers van PIANOo (vooral de managementlagen) veel tijd kwijt zijn aan de verantwoording. Zowel PIANOo als de opdrachtgevers geven aan dat de basisopdracht die sinds 2025 geldt hierin een verbetering is.

De versnippering in opdrachten zorgt daarnaast voor verkokering binnen de organisatie. De verschillende medewerkers werken vanuit hun eigen specifieke opdracht(en). De nadruk ligt hierbij op het voldoen aan de eisen vanuit die opdracht. Het gevolg hiervan is dat weinig integraal wordt gewerkt. We zien in de evaluatie dat medewerkers van PIANOo, maar ook de opdrachtgevers, maar beperkt overzicht hebben van alle activiteiten, kennis en expertise die PIANOo uitvoert en in huis heeft. Ook vindt beperkt kennisdeling plaats tussen clusters en individuele medewerkers.

De versnippering zorgt voor minder efficiëntie. Een aantal aanbestedende diensten geeft bijvoorbeeld aan dat medewerkers van PIANOo niet altijd weten wat andere medewerkers al hebben besproken met hen. Het zou voor aanbestedende diensten efficiënter zijn als PIANOo één keer voor beide vragen/thema's zou langskomen dan twee losse keren. We horen in de evaluatie wel van PIANOo terug dat zij aandacht heeft voor de verkokering en ook bezig is met het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende clusters.

3.2.2 Vele tijdelijke opdrachten zorgen voor een verhoogd risico op vertrek van personeel

De opdrachten die PIANOo buiten de basisopdracht krijgt zijn vaak tijdelijk en van korte duur (meestal vastgelegd voor een jaar). Ook dit heeft gevolgen voor de doelmatigheid van de gehele organisatie. Dit zorgt er namelijk voor dat PIANOo lastig zekerheid kan bieden aan haar personeel. PIANOo probeert dit te ondervangen door breed inzetbare mensen in dienst te nemen die eventueel na het aflopen van een bepaalde opdracht ook inzetbaar zijn op andere opdrachten. Hoewel het in dienst nemen van breed inzetbare mensen eraan bijdraagt dat personeel behouden kan worden, maakt dit wel dat PIANOo minder specialistische kennis in huis heeft. Daarnaast is het management van PIANOo veel tijd kwijt aan het goed organiseren van haar personeelsbestand en het 'doorschuiven van medewerkers naar andere potjes'. Ook zorgt de tijdelijkheid van opdrachten ervoor dat medewerkers vertrekken. De onzekerheid of zij het daaropvolgende jaar nog werk hebben, is regelmatig een reden om een andere baan te zoeken. Dit verhoogt het verloop binnen de organisatie en zorgt ervoor dat kennis en expertise verdwijnt. Daarnaast komt het voor dat iemand op meerdere opdrachten zit en de financiering voor één van die opdrachten wegvalt. Dan is het vaak niet mogelijk deze werknemer in dienst te houden.

3.2.3 PIANOo wordt door opdrachtgevers als 'duur' ervaren vanwege GID-kosten bij RVO

Boven op de opdrachtwaarde van een opdracht rekent RVO altijd een percentage aan Gemeenschappelijke Informatievoorziening en Dienstverlening kosten (GID-kosten). Dit zijn opdracht generieke (bedrijfsmatige) kosten en personele inzet die RVO die aan de opdrachtgever worden doorbelast wanneer hij of zij (via de opdracht) gebruikmaakt van de desbetreffende dienstverlening.

Doorbelasting vindt plaats op niveau van het opdrachtgevend departement via een vooraf vastgesteld bedrag. De eigenaar van RVO stelt dit jaarlijks vast. Opdrachtgevers ervaren PIANOo door de GID-kosten als relatief duur. Zij zien dit als kosten die niet bijdragen aan het behalen van hun beoogde resultaten en doelen, maar wel een aanzienlijke kostenpost zijn.

3.2.4 *Overkoepelende samenwerking binnen het ecosysteem is beperkt, wat kan leiden tot dubbel werk en onvoldoende beantwoording van de make, buy or ally-vraag*

Verschillende organisaties in Nederland houden zich bezig met het verspreiden van kennis en expertise op het vlak van inkopen en aanbesteden. PIANOo is hier één van. Andere partijen die hierin een rol spelen zijn bijvoorbeeld: het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED), het Expertisecentrum Europees recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nevi, opleidingen van hogescholen en universiteiten over inkopen en aanbesteden en de inkoopafdelingen van ministeries of zbo's.

We merken in het onderzoek echter dat er binnen het ecosysteem beperkt overzicht is van het totaalaanbod dat beschikbaar is bij alle verschillende organisaties. Er vindt afstemming plaats tussen de verschillende partijen, maar dit is beperkt tot gesprekken tussen twee losse partijen en niet overkoepelend met alle partijen die een rol spelen. Hierdoor komt het voor dat dingen dubbel gebeuren. Een voorbeeld hiervan is het vragenloket van het Kenniscentrum Europa Decentraal. De vragen die hier gesteld worden, kunnen overeenkomen met de vragen in het vragenloket van PIANOo. De vorige evaluatie van PIANOo[13] deed de aanbeveling om te onderzoeken welke overlap hierin zat en te kijken of de twee vragenloketten teruggebracht kunnen worden naar één. Deze aanbeveling is niet opgevolgd en we horen ook in deze evaluatie terug dat overlap zit in de vragen die beide organisaties krijgen. In de enquête die wij hebben uitgezet onder aanbestedende diensten geven 83 van de 148 respondenten aan naast PIANOo gebruik te maken van KED voor informatie over inkopen. 80 van de 143 respondenten maken gebruik van de Nevi. Ook het gemeentelijke inkoopplatform van de VNG werd veel genoemd.

Zowel PIANOo, als haar opdrachtgevers, lijken daarnaast beperkt bezig te zijn met de vraag bij welke organisatie (PIANOo of een andere) een opdracht goed past. De opdrachtgevers willen een opdracht uitzetten en hebben vervolgens een partij nodig om deze uit te voeren. In de keuze voor deze partij lijken de positie binnen het ecosysteem, de andere activiteiten die zij uitvoert of het netwerk dat zij heeft, niet altijd voorop te staan. Soms spelen praktische overwegingen (is makkelijk, is goedkoper) een grotere rol. Ook PIANOo lijkt bij een opdracht maar beperkt af te wegen of dit wel bij hen past en aansluit bij de kennis en expertise die zij in huis heeft. PIANOo voert wel voor elke opdracht, volgens de werkwijze van RVO, een opdrachtentoets uit, maar we zien dat PIANOo eigenlijk geen opdrachten afwijst. Daarnaast zoekt PIANOo beperkt strategisch de samenwerking op met andere partijen die mogelijk meer of andere kennis en expertise in huis hebben voor een bepaalde opdracht. Ze werken weleens samen met andere partijen, maar hier zit geen strategische agenda achter. Door de versnippering en tijdelijkheid van opdrachten heeft PIANOo de neiging om alles wat op hen afkomt aan te nemen, zodat zij werk blijft behouden en het personeel zekerheid kan bieden. Dit alles zorgt er echter voor dat opdrachten misschien niet op de meest logische plek binnen het ecosysteem belanden, waardoor de middelen minder efficiënt worden ingezet.

3.2.5 *PIANOo bedient ondernemers, terwijl zij formeel niet tot de primaire doelgroep behoren.*

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kunnen ook andere doelgroepen dan de doelgroep uit de opdracht gebruikmaken van (een deel van de) diensten van PIANOo. Het vragenloket is bijvoorbeeld ook beschikbaar voor ondernemers. Op vlak van doelmatigheid betekent dit dat PIANOo middelen inzet voor een doelgroep die niet onder de basisopdracht valt zoals geformuleerd door de opdrachtgevers. Wel is het zo dat ondernemers als doelgroep voor het expertisecentrum zijn opgenomen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Daarnaast is het te beargumenteren dat het bedienen van ondernemers ook

[13] Evaluatie-PIANOo.-Eindrapport.pdf

bijdraagt aan het verbeteren van de inkoopprofessionaliteit. Ook horen en zien we dat ondernemers blij zijn met de dienstverlening van PIANOo en dit hen helpt om betere inschrijvingen te doen. Zo geven 44 van 63 ondernemers die onze vragenlijst invulden aan dat zij door de diensten van PIANOo kennis en ervaring hebben opgedaan die nuttig is voor het inschrijven op aanbestedingen. Wel geven maar 13 van de 63 ondernemers aan dat zij bereid zijn om te betalen voor de diensten van PIANOo.

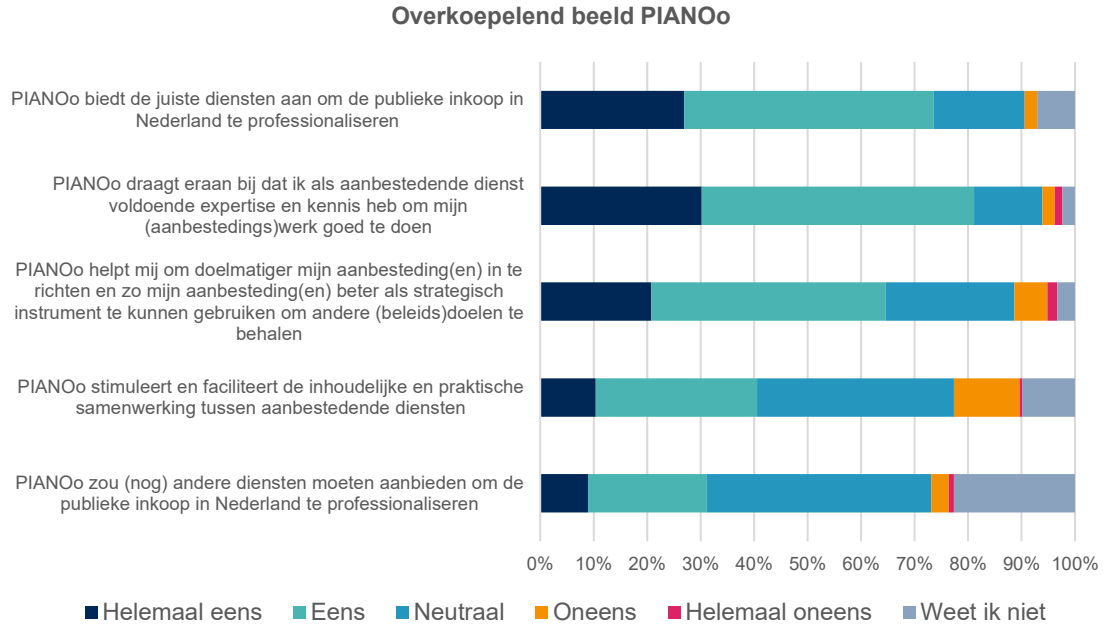
4 Doeltreffendheid PIANOo

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 geeft PIANOo via verschillende activiteiten invulling aan de basisopdracht. Met deze activiteiten moet PIANOo bijdragen aan de opgestelde beleids- en outcomedoelen. In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de onderzoeksvraag 'In welke mate heeft PIANOo haar taken tussen 2020 en 2024 doeltreffend gerealiseerd? Met andere woorden: in hoeverre dragen de activiteiten bij aan de doelen. In dit hoofdstuk analyseren we eerst de doeltreffendheid op outputniveau voor de verschillende activiteiten (paragraaf 4.1). Daarna gaan we in op de doeltreffendheid op outcome-niveau (paragraaf 4.2).

4.1 PIANOo behaalt haar afgesproken doelen

De doelgroep van PIANOo, inkopend Nederland, waardeert de diensten en de wijze waarop PIANOo hier invulling aan geeft. Dit komt duidelijk naar voren uit zowel de enquêteresultaten als de interviews. Met name de kenniscentrumfunctie van PIANOo wordt breed gewaardeerd: als laagdrempelige en gezaghebbende kennisbron fungeert PIANOo als een betrouwbaar referentiepunt voor veel partijen. Hierdoor draagt PIANOo bij aan de uniformiteit in het begrip en de toepassing van inkoop- en aanbestedingskennis, vooral voor beginnende of minder gespecialiseerde doelgroepen.

De naamsbekendheid van de verschillende activiteiten is groot: vrijwel alle respondenten kennen de website, gevolgd door de kennisproducten, de nieuwsbrief: PIANOo Alert, het congres en de bijeenkomsten en webinars. Minder bekend zijn de vakgroepen en de communities of practice, wat ook uit de interviews naar voren komt. Meer dan 80% van de respondenten geeft aan dat PIANOo bijdraagt aan het vergroten van expertise en kennis bij inkoopprofessionals, zodat zij hun aanbestedingswerk goed kunnen uitvoeren. Ook onderschrijft een meerderheid dat PIANOo een belangrijke rol speelt in de professionalisering van publieke inkoop in Nederland en in het doelmatiger aanbesteden. Alleen bij de stelling dat PIANOo inhoudelijke en praktische samenwerking stimuleert, ligt het aandeel dat het hiermee oneens is boven de 10%.



Figuur 7. Overkoepelend beeld PIANOo (N =221)

In de onderstaande subparagrafen wordt verder ingegaan op de doeltreffendheid per activiteit.

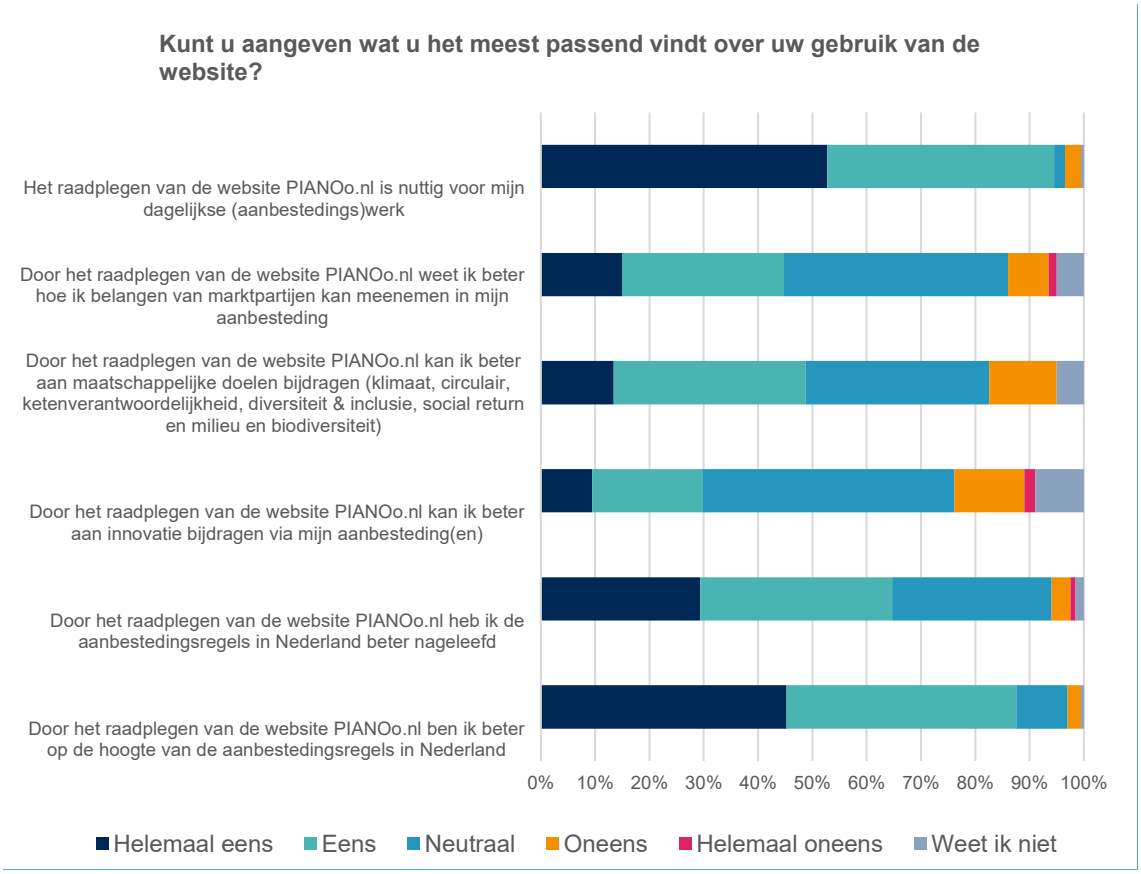
4.1.1 *PIANOo.nl als kennisbron voor inkopend Nederland*

Pianoo.nl is een kennisplatform voor aanbestedingsprofessionals in de vorm van een website. Het voorziet in handreikingen, richtlijnen en praktijkvoorbeelden. 96,8% van de respondenten van aanbestedende diensten die de enquête invulden, de primaire doelgroep van PIANOo, (n=221) is bekend met de website. Ook onder ondernemers is de website het meeste bekende en gebruikte product van PIANOo. Het aantal paginaweergaven van de website lag in de periode 2020-2024 grofweg tussen 1,6 miljoen en 1,9 miljoen. Het hoogste aantal werd bereikt in 2021 (1.874.404) en het laagste in 2024 (1.661.868). PIANOo beoordeelt periodiek haar website.

In 2022 heeft het webredactieteam de website van PIANOo beoordeeld aan de hand van acht KPI's. Op het merendeel van deze indicatoren scoorde PIANOo 'goed' of zelfs hoger. Voor de KPI's 'relevant 2022' en 'actueel 2022' werd echter vastgesteld dat er ruimte is voor verbetering. Dit betreft met name het beter analyseren en optimaliseren of verwijderen van minder goed presterende pagina's, evenals het opschonen van handreikingen, onderzoeken en praktijkvoorbeelden die ouder zijn dan drie jaar. In 2023 is er een klantonderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat gebruikers pianoo.nl waarderen en de website zien als een betrouwbare bron van informatie over inkopen en aanbesteden. Er kwamen geen grote knelpunten of irritaties naar voren. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek heeft PIANOo wel verbeterpunten geformuleerd op het gebied van gebruikerservaring en inhoud.

Uit de enquête onder aanbestedende diensten blijkt dat de website als nuttig wordt ervaren ter ondersteuning van dagelijkse aanbestedingswerkzaamheden en vanwege de informatievoorziening over aanbestedingswet- en regelgeving. Het gebruik van de website voor raadpleging over de toepassing van innovatie in aanbestedingen wordt daarentegen het minst passend ervaren. De resultaten van de enquête staan hieronder in figuur 8 weergegeven.

Uit de interviews komt aanvullend naar voren dat de website van PIANOo wordt gezien als een laagdrempelig en toegankelijk startpunt voor informatie over aanbesteden. Gebruikers waarderen vooral de praktische toepasbaarheid en het brede aanbod. Tegelijkertijd ervaren zij dat het soms lastig is om specifieke informatie te vinden en dat er behoefte is aan meer diepgang en actualiteit. Voor complexe juridische vragen wordt vaak verder gezocht buiten PIANOo. Daarnaast is er een wens voor meer samenwerking en doorverwijzing naar andere kennisbronnen. Ook kwam naar voren dat gebruikers op de website niet makkelijk kunnen vinden hoe alle individuele wet- en regelgeving samen invloed hebben op een aanbesteding en wat je daar vervolgens als gebruiker mee moet doen. Binnen de huidige opdracht is het voor PIANOo lastig om hieraan (de diepgang) te kunnen voldoen. PIANOo kan 'slechts' algemene, procedurele uitleg geven over de Aanbestedingswet en sectorale wetgeving, omdat maatwerk onuitvoerbaar is en iedere aanbesteding uniek is, terwijl de verantwoordelijkheid daarvoor bij de aanbestedende dienst zelf ligt. Door de groeiende hoeveelheid wetgeving, diverse doelgroepen en beperkte capaciteit moet PIANOo voortdurend balanceren tussen breed informeren en samenwerken met partners voor verdieping.

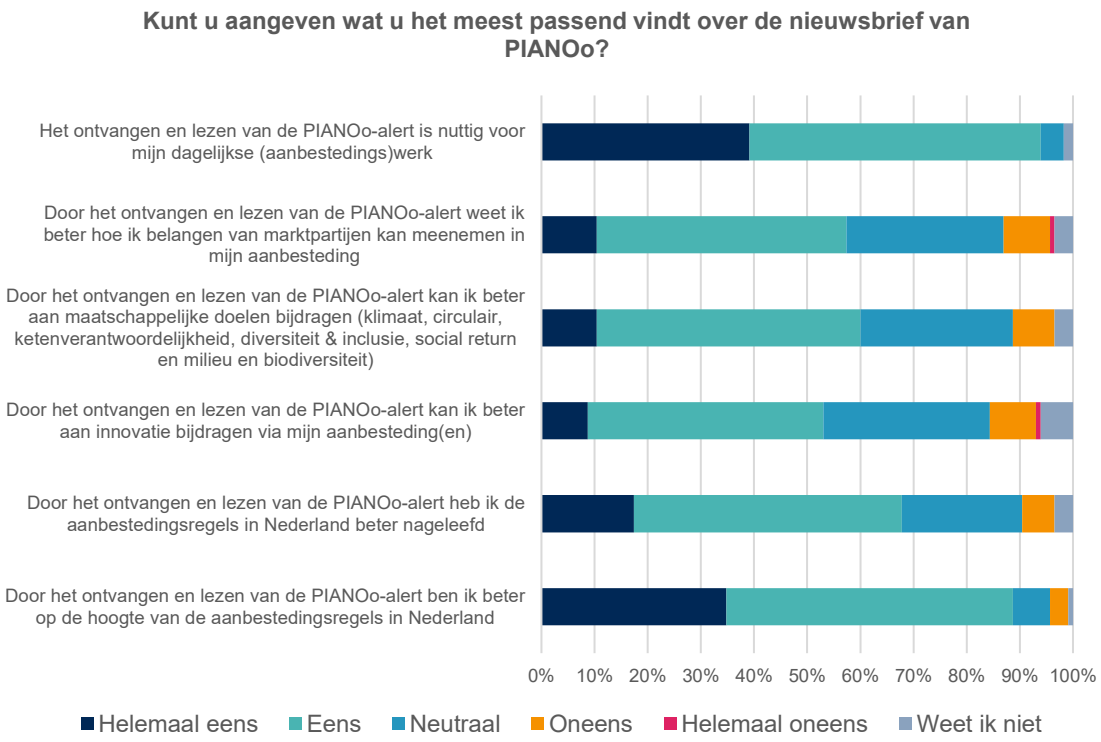


Figuur 8. Ervaringen met de website (N = 201)

4.1.2 *De PIANOo-alert draagt bij aan actuele kennis over wet- en regelgeving*

De PIANOo-alert is het communicatiemiddel waarmee PIANOo actuele informatie en ontwikkelingen binnen het aanbestedingsdomein deelt. De nieuwsbrief speelt in op de behoefte van inkoopprofessionals om snel en betrouwbaar op de hoogte te blijven van wijzigingen in wet- en regelgeving, nieuwe handreikingen en praktijkvoorbeelden. Van de respondenten bij aanbestedende diensten (n=221) is 62,4% bekend met de nieuwsbrief, tegenover 36,9% van de ondernemers. Op peildatum 10 oktober 2025 kende de PIANOo-alert 6745 ontvangers, waarvan 53% vanuit de publieke sector en 47% vanuit het bedrijfsleven.

De resultaten van de enquête onder aanbestedende diensten laten zien dat respondenten vinden dat de nieuwsbrief op meerdere onderdelen bijdraagt, maar vooral aan het actueel houden van kennis over wet- en regelgeving. Opvallend is dat meer dan 90% van de 115 respondenten van aanbestedende diensten het (minimaal) eens is met de stelling dat de nieuwsbrief een nuttig hulpmiddel is voor het uitvoeren van dagelijkse werkzaamheden. Geen van de respondenten onder de aanbestedende diensten is het oneens met deze stelling.



Figuur 9. Ervaringen met de nieuwsbrief (N = 115)

4.1.3 *Het vragenloket is een nuttige dienst die ook veel gebruikt wordt door het bedrijfsleven*

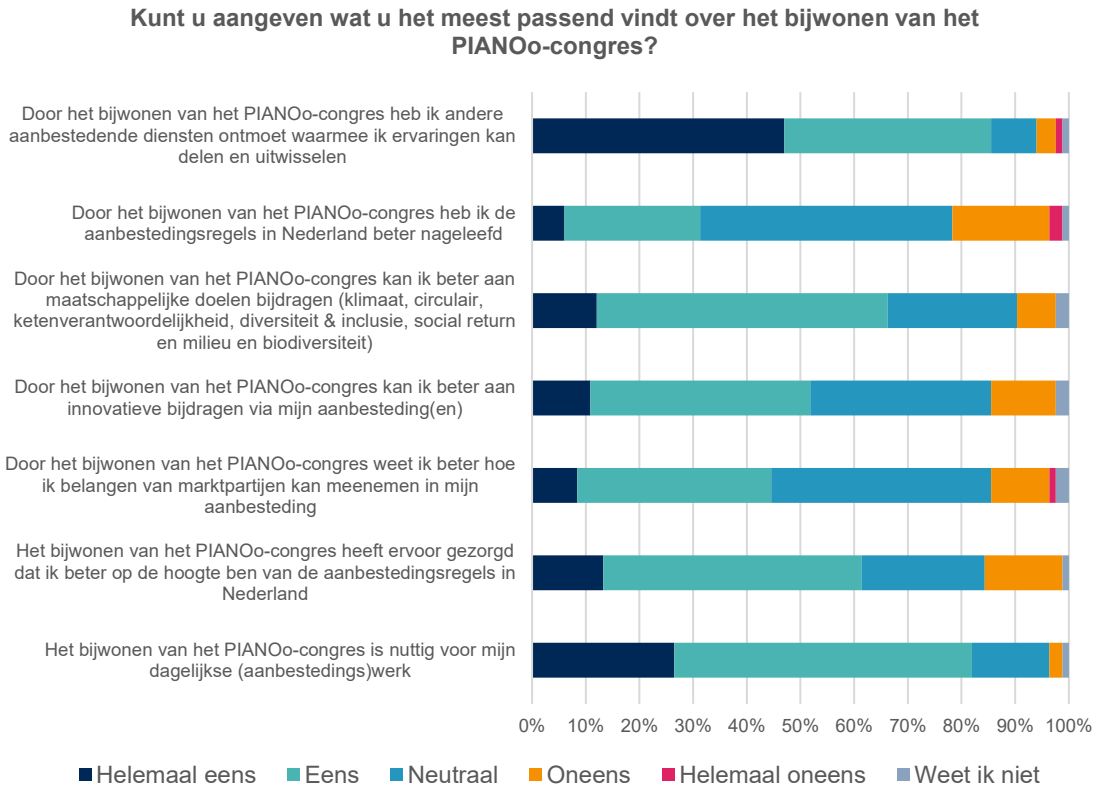
Het vragenloket van PIANOo biedt aanbestedingsprofessionals directe ondersteuning bij complexe vraagstukken. Van de respondenten van aanbestedende diensten (n=221) is 35,5% bekend met het loket. Het vormt een aanvulling op de informatie op pianoo.nl en geeft gebruikers de mogelijkheid om specifieke vragen te stellen. In de periode 2020-2024 werden gemiddeld circa 820 vragen per jaar ingediend, waarvan 46,5% afkomstig was van het bedrijfsleven. Dit laat zien dat het vragenloket ook door het bedrijfsleven een veelgebruikte dienst is, terwijl dit niet de primaire doelgroep van PIANOo is. Er is geen duidelijke trend zichtbaar in het aantal vragen per jaar, de vragenstellers of de herkomst van de vragen; de cijfers tonen geen structurele stijging of daling.

4.1.4 *Het PIANOo-congres als meest bekende dienst voor de netwerkfunctie die PIANOo nastreeft*

Het PIANOo-congres is een jaarlijks evenement dat inkoopprofessionals uit de publieke sector samenbrengt. In 2023 trok het congres ruim 700 deelnemers en kreeg het een beoordeling van 7,6. In 2024 steeg het aantal deelnemers naar 831 en verbeterde de beoordeling naar 8,1. Met 60,6% van de respondenten (n=221) onder aanbestedende diensten die aangeeft bekend te zijn met het PIANOo-congres, is dit de meest bekende dienst van PIANOo die samenhangt met haar netwerkfunctie.

De resultaten van de enquête bevestigen de meerwaarde van PIANOo-congres voor de respondenten. Meer dan 80% van de respondenten geeft aan dat zij andere aanbestedende diensten hebben ontmoet en ervaringen konden uitwisselen. Ook het nut voor het dagelijkse werk wordt breed erkend. De kanttekening die enkele respondenten maken is dat door te kiezen om het congres enkel te organiseren voor de primaire doelgroep (aanbestedende diensten) je een belangrijk onderdeel van het inkoopecosysteem buiten beschouwing laat (de inschrijvende partijen). Het is belangrijk om te vermelden dat het congres gedurende de onderzoeksperiode één jaar toegankelijk was voor ondernemers, maar dat de opkomst vanuit deze doelgroep beperkt bleef.

Hiernaast heeft PIANOo beperkte financiële middelen beschikbaar voor het congres en is er elk jaar sprake van een wachtlijst met medewerkers van aanbestedende diensten waardoor het congres niet zonder meer opengesteld kan worden voor andere deelnemers. Daarnaast wordt genoemd dat de rijksoverheid bij het congres relatief sterk is vertegenwoordigd onder de deelnemers, waaraan de 2025-locatie in Den-Haag kan hebben bijgedragen.



Figuur 10. Ervaringen met het PIANOo-congres (N = 83)

4.1.5 *De Leergang Aanbestedingsrecht is niet breed bekend, maar wordt door de kleine groep die er bekend mee is positief beoordeeld*

De Leergang Aanbestedingsrecht van PIANOo biedt verdieping in de juridische aspecten van aanbesteden. De leergang bestaat sinds 2006, richt zich op professionals die hun kennis van wet- en regelgeving willen versterken en is inmiddels gevolgd door meer dan 1.000 publieke inkopers en juristen. Van de respondenten (n=221) geeft 24,4% aan bekend te zijn met de Leergang Aanbestedingsrecht.

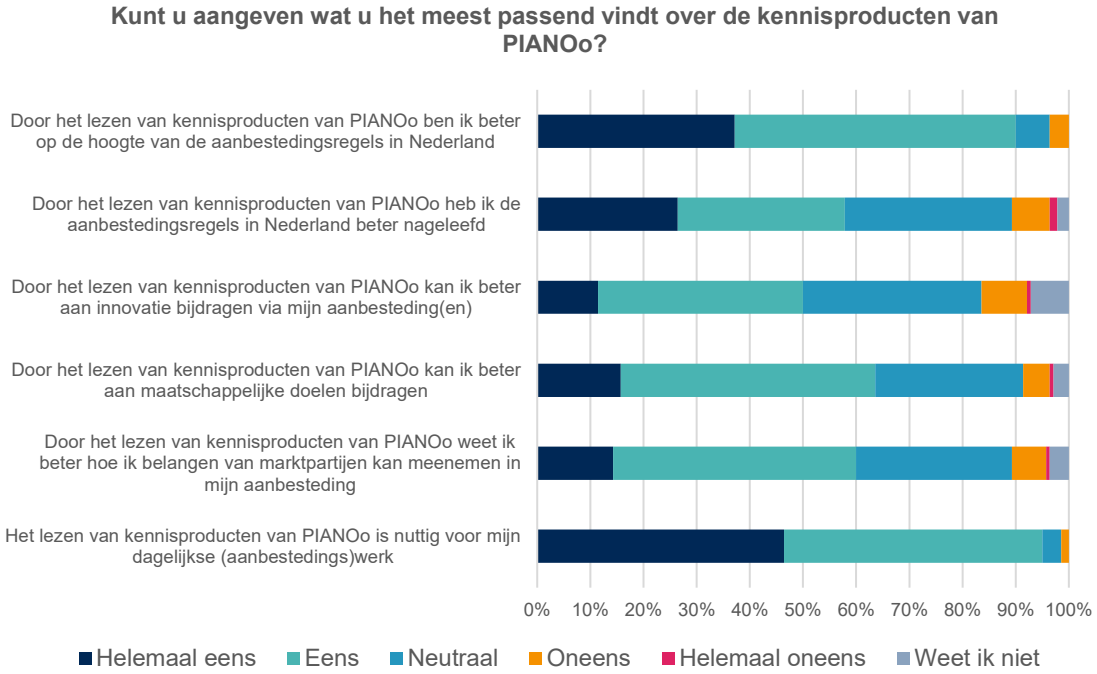
De resultaten van de enquête onder aanbestedende diensten tonen aan dat de Leergang Aanbestedingsrecht wordt gewaardeerd. Voor alle stellingen geeft minimaal 80% van de respondenten aan het (helemaal) eens te zijn. De aanbestedende diensten die de Leergang kennen zijn dus tevreden.

4.1.6 *De kennisproducten die PIANOo beschikbaar stelt zijn bekend onder de doelgroep en dragen op elk vlak bij aan doelstellingen en het gewenste beleidseffect van PIANOo*

PIANOo ontwikkelt en publiceert diverse kennisproducten om aanbestedingsprofessionals te ondersteunen in hun werk. Deze producten omvatten handreikingen, publicaties, factsheets en artikelen over diverse onderwerpen.

Van de respondenten onder de aanbestedende diensten (n=221) geeft 72,4% aan bekend te zijn met de kennisproducten van PIANOo.

De resultaten van de enquête laten verder zien dat kennisproducten bijdragen aan de inkoopprofessionalisering; voor elk van de stelling geldt dat het overgrote deel van de respondenten (n=140) aangeeft dat deze een positieve bijdrage leveren aan de doelstellingen van PIANOo.



Figuur 11. Ervaringen met de kennisproducten (N = 140)

4.1.7 *Buiten basisopdracht 2020-2024: Het regiomanagement is minder bekend onder de respondenten*

In de enquête en interviews hebben we ook het regiomanagement uitgevraagd, hoewel dit buiten de basisopdracht viel in de periode 2020-2024. Regiomanagement was binnen de onderzoeksperiode onderdeel van Beter Aanbesteden. Vanaf 1-1-2025 is regiomanagement toegevoegd als reguliere activiteit van PIANOo en toegevoegd aan de basisopdracht. De regiomanagers van PIANOo vervullen een verbindende rol tussen het kennisplatform en de praktijk in de regio. Door hun netwerkfunctie moeten regiomanagers zorgen voor een betere aansluiting van landelijke informatie op lokale behoeften en stimuleren zij uitwisseling van ervaringen tussen organisaties. 23,5% van de respondenten (n=221) geeft aan bekend te zijn met het regiomanagement als dienst. Onder ondernemers is slechts 8,3% (n=84) van de respondenten bekend met het regiomanagement als dienst.

4.2 De outcome is echter lastig vast te stellen

4.2.1 *Outcome wordt niet in de reguliere verantwoordingscyclus gemeten, maar opdrachtgevers zijn tevreden over de resultaten*

Er zijn door PIANOo en haar opdrachtgevers geen objectieve criteria vastgesteld hoe de outcomedoelen gemeten kunnen worden. We hebben daarom op basis van de beleidstheorie gekeken naar de outcome, zie 2.1.2. Op basis van deze koppeling zien wij de volgende outcome:

a. Kenniscentrumfunctie: Het daadwerkelijke effect (outcome) van de kennisfunctie op het niveau van professionalisering en naleving van aanbestedingsregels is lastig te meten en vast te stellen. De laatste landelijke nalevingsmeting heeft plaatsgevonden over 2012 en sindsdien wordt dit niet meer gemeten. Hiernaast is het lastig om veranderingen in inkoopprofessionalisering causaal toe te wijzen aan de inspanningen en resultaten van PIANOo omdat dit afhankelijk is van meerdere factoren buiten de invloedssfeer van PIANOo. Als we kijken naar de output zien we dat PIANOo

expertise beschikbaar stelt aan aanbestedende diensten en beleidsmakers. Dit gebeurt via uiteenlopende activiteiten zoals het publiceren van kennisproducten, het organiseren van leergangen, het onderhouden van de website en het beantwoorden van vragen via het vragenloket. Uit enquête- en interviewresultaten blijkt dat PIANOo een gezaghebbende en laagdrempelige kennisbron is voor inkoopprofessionals. Meer dan 80% van de respondenten geeft aan dat PIANOo bijdraagt aan het vergroten van expertise en kennis, en dat de website, kennisproducten en nieuwsbrief als nuttig en informatief worden ervaren voor het dagelijkse werk. Maar uit interviews blijkt ook dat de kennis op PIANOo soms te weinig diepgang (inkooptechnisch, juridisch of inhoudelijk) biedt voor ervaren professionals. Dit punt, diepgang, staat op gespannen voet met de generieke kennisfunctie van de basisopdracht van PIANOo en de wet Markt en Overheid. PIANOo kan geen maatwerk leveren, dit kan bij andere partijen zoals advocatenkantoren en adviesbureaus.

b. Netwerkfunctie: Naast kennisdeling stimuleert en faciliteert PIANOo de inhoudelijke en praktische samenwerking tussen aanbestedende diensten. Dit gebeurt onder andere via het organiseren van congressen, bijeenkomsten, buyer groups en communities of practice. Het jaarlijkse PIANOo-congres wordt breed gewaardeerd en draagt bij aan het ontmoeten van andere aanbestedende diensten en het uitwisselen van ervaringen. Bijeenkomsten, webinars, buyer groups en communities of practice bieden platforms voor samenwerking en kennisdeling. Deelnemers waarderen deze initiatieven, al is dit vaak slechts voor een klein aantal partijen, vooral voor het delen van best practices en het vergroten van het netwerk. De regiomanagers (die medio 2025 structureel zijn ingebed) geven de netwerkfunctie een extra impuls, vooral richting doelgroepen die eerder minder betrokken waren (zoals decentrale overheden). Slechts een klein deel van de doelgroep maakt actief gebruik van deze diensten, waardoor het potentieel voor bredere samenwerking niet volledig wordt benut.

De resultaten van PIANOo worden niet structureel met een vertegenwoordiging van eindgebruikers besproken. PIANOo heeft tijdelijk een klantenraad gehad, maar na de overgang naar RVO werd de positie van de klantenraad minder duidelijk. De opdrachten werden dominanter in het bepalen van de werkzaamheden waardoor de klantenraad niet meer actief is.

4.2.2 PIANOo bereikt vooral inkopers en grotere aanbestedende diensten, andere functies en kleinere diensten blijven achter

De dienstverlening van PIANOo wordt vooral intensief gebruikt door inkopers en in mindere mate door ambtelijk opdrachtgevers van middelgrote en grote aanbestedende diensten. Deze gebruikers weten PIANOo goed te vinden wanneer zij op zoek zijn naar aanvullende, betrouwbare informatie over uiteenlopende inkoopvraagstukken. De website, kennisproducten en het vragenloket sluiten aan bij hun behoefte aan actuele en praktische ondersteuning in het inkoopproces.

Toch blijkt uit de enquête en interviews dat grotere aanbestedende diensten PIANOo soms niet verdiepend genoeg vinden; zij hebben behoefte aan meer specialistische of geavanceerde kennis die niet altijd wordt geboden. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat PIANOo kleinere aanbestedende diensten minder goed bereikt, waardoor het bereik en de impact van PIANOo op deze doelgroep beperkt blijft.

Tot slot richt PIANOo zich in de praktijk vooral op inkopers binnen aanbestedende diensten. Andere functies, zoals aanbestedingsjuristen en ambtelijke opdrachtgevers, krijgen minder aandacht in de dienstverlening en/of weten PIANOo minder goed te vinden. Hierdoor blijft de ondersteuning voor deze groepen achter, terwijl zij wel een belangrijke rol spelen in het inkoopproces en de naleving van aanbestedingsregels. Het verbreden van de focus van de basisopdracht en het beter bedienen van deze functies biedt kansen om de impact en relevantie van PIANOo verder te vergroten.

4.2.3 *De positionering van PIANOo is voor de gebruikers niet altijd duidelijk*

De gebruikers kennen PIANOo vooral als kenniscentrum en van het jaarlijkse PIANOo-congres. Op deze vlakken is PIANOo zichtbaar en wordt de organisatie gewaardeerd, met name vanwege de praktische handreikingen, best practices en de mogelijkheid om kennis te delen binnen het vakgebied. Ook weten gebruikers dat PIANOo actief is op specifieke inhoudelijke thema's, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVOI). Uit de gesprekken in deze evaluatie blijkt echter dat de doelstellingen van PIANOo voor veel gebruikers niet duidelijk zijn. Wanneer gevraagd wordt naar de missie of concrete doelen van PIANOo, kunnen gebruikers hier vaak geen eenduidig antwoord op geven.

Als we breder dan de basisopdracht kijken, is er onduidelijkheid over de inhoudelijke keuzes die PIANOo en haar opdrachtgevers maken. De gebruikers hebben veelal geen beeld dat er een onderscheid is tussen de basisopdracht en losse deelopdrachten. Gebruikers zien dat PIANOo actief kennis ontwikkelt en ontsluit op onderwerpen als innovatiegericht inkopen en MVOI, bijvoorbeeld via handreikingen en publicaties. Maar het is niet inzichtelijk op basis waarvan PIANOo bepaalt welke thema's wel of niet worden opgepakt? Dit heeft mogelijk mede te maken dat PIANOo ook veel tijdelijke opdrachten uitvoert. Bijvoorbeeld als PIANOo eenmalig een handreiking maakt en dit volgens de opdracht niet hoeft te onderhouden. Dan is PIANOo alleen tijdelijk (tijdens het opstellen van de handreiking) actief betrokken bij het onderwerp en houdt de actieve betrokkenheid op zodra de handreiking is afgerond. Dit gebrek aan transparantie in het selectieproces van onderwerpen roept volgens de respondenten vragen op over de positionering en het mandaat van PIANOo: is de organisatie een actieve kennisdeler, een facilitator, of vooral een doorgeefluik van informatie? Deze onduidelijkheid over de rol, focus en keuzes van PIANOo kan ertoe leiden dat gebruikers de organisatie vooral zien als een algemeen kennisplatform.

.

5 Relatie opdrachtgevers en PIANOo

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking tussen PIANOo en haar opdrachtgevers. In hoofdstuk 2 hebben we uitgelegd hoe deze samenwerking eruitziet. Ook in hoofdstuk 3 (over de doelmatigheid) kwam deze relatie een aantal keer terug. In het voorliggende hoofdstuk beschrijven we hoe de samenwerking verloopt en hoe de opdrachtgevers PIANOo waarderen. We beantwoorden hiermee de volgende onderzoeksvragen:

a. In welke mate sluit de dienstverlening van PIANOo aan bij de verwachtingen en behoeften van opdrachtgevers?
b. Hoe verloopt de samenwerking tussen PIANOo en de opdrachtgevers?

Zoals we in hoofdstuk 2 beschreven, heeft PIANOo verschillende opdrachten met bijbehorende opdrachtgevers, maar focussen we ons in dit onderzoek op de opdrachten gerelateerd aan de basisopdracht. In dit hoofdstuk ligt de nadruk daarom ook op de relatie tussen PIANOo en de opdrachtgevers (EZ, BZK en IenW). Sommige punten uit dit hoofdstuk gelden echter overkoepelend voor alle opdrachtgeverslijnen die PIANOo heeft. In de tekst geven we dit waar nodig aan.

5.1 Opdrachtgevers zijn tevreden over (de samenwerking met) PIANOo, maar PIANOo kan zich proactiever opstellen

5.1.1 PIANOo levert volgens de opdrachtgevers goede kwaliteit, ook zijn zij blij met de samenwerking

Over het algemeen zijn de opdrachtgevers (EZ, BZK en IenW) tevreden over PIANOo. Zij zien de toegevoegde waarde van de organisatie. De kwaliteit van de producten die PIANOo levert en de activiteiten die zij uitvoert zijn volgens de opdrachtgevers goed. Zij zien dat PIANOo aanbestedende diensten effectief ondersteunt. PIANOo werkt daarbij klantgericht en probeert de wensen van de opdrachtgevers zo goed mogelijk te vertalen naar hun werkzaamheden. PIANOo is goed in projectmatig werk en richt de verschillende opdrachten naar tevredenheid in.

Daarnaast zijn de opdrachtgevers blij met de samenwerking met PIANOo. De lijntjes zijn kort en zij ervaren de medewerkers van PIANOo als betrokken en gedreven personen die zich inzetten voor hun opdrachten. Ook de medewerkers van PIANOo geven aan dat de samenwerking met de opdrachtgevers (op de verschillende niveaus) goed verloopt en zij dit als prettig ervaren.

5.1.2 PIANOo mag een proactievere houding innemen

De klantgerichtheid van PIANOo zorgt er echter ook voor dat PIANOo veel passieve informatie versterkt. Zij verzamelen kennis en delen die vervolgens via hun verschillende kanalen. Het is vervolgens vrij aan de lezer van de informatie om hier iets mee te doen of niet. De opdrachtgevers geven aan dat zij graag zouden zien dat PIANOo zich proactiever opstelt en meer zou inspireren en signaleren. Zij ervaren dat PIANOo zich vooral richt op de ‘wat’ vraag en minder op ‘hoe’ een aanbestedende dienst dit zou moeten of kunnen aanpakken. Op die manier zou PIANOo volgens hen nog meer impact kunnen bereiken.

Een ander voorbeeld hiervan zijn de activiteiten van PIANOo op nieuwe wet- en regelgeving. Zij rapporteren vaak over losse wet- en regelgeving, maar brengen dit beperkt samen tot een totaaloverzicht van wat dit allemaal betekent voor hoe een aanbesteding moet worden ingericht. Een aanbestedende dienst kan wel vinden welke nieuwe wet- en regelgeving er bestaat, maar lastiger hoe hij op dit moment een aanbesteding kan inrichten waarin alle nieuwe wet- en regelgeving is verwerkt.

Ook zou PIANOo beter de verbinding kunnen maken tussen verschillende wet- en regelgeving zodat iemand bij het zoeken naar een bepaalde wet bijvoorbeeld ook gewezen wordt op andere wetgeving die waarschijnlijk relevant voor hem is.

5.2 Opdrachtgevers sturen op de output, maar kijken maar beperkt hoe dit bijdraagt aan de doelen van PIANOo

5.2.1 Beleids- en outcomedoelen zijn lastig meetbaar waardoor opdrachtgevers vooral op output sturen

De opdrachtgevers geven aan dat zij het lastig vinden om op outcomeniveau te sturen. De beleids- en outcomedoelen die PIANOo heeft (zie hoofdstuk 2) zijn lastig meetbaar. Hier zijn vaak geen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren aan vast te knopen. De basisopdracht is daarom veelal op outputniveau vastgelegd. Ook het gesprek tussen opdrachtgever en PIANOo vindt voornamelijk op dat niveau plaats. De opdrachten gaan voornamelijk in op de activiteiten die PIANOo moet organiseren vanuit de middelen die zij krijgt van die opdrachtgever. Dit maakt dat de sturing binnen een opdracht ook vooral op dat niveau plaatsvindt: zijn de afgesproken activiteiten uitgevoerd en was de kwaliteit hiervan goed? Wat de activiteiten op de langere termijn opleveren en of deze bijdragen aan het verbeteren van de inkoopprofessionaliteit in Nederland is zeer beperkt onderdeel van gesprek. Dit maakt dat PIANOo als opdrachtnemer vooral een uitvoerende rol toegewezen krijgt.

We zien dit ook sterk terug in de losse opdrachten die PIANOo buiten de basisopdracht krijgt. PIANOo wordt hierin regelmatig ingezet als uitvoeringsorganisatie van de opdrachtgever. Op het moment dat een opdrachtgever met iets aan de slag wil rondom publieke inkoop en daar zelf niet voldoende capaciteit voor heeft, schakelt hij PIANOo hiervoor in. Deze opdrachten zijn dan ook zeer concreet beschreven en vaak op outputniveau opgesteld (een bepaald aantal webinars organiseren, een bepaalde publicatie schrijven bijvoorbeeld). Dit maakt dat PIANOo een organisatie wordt waarin allerlei losse activiteiten los van elkaar worden georganiseerd wat de integraliteit (en doelmatigheid) niet ten goede komt (zie ook paragraaf 3.2.1).

5.2.2 Opdrachtgevers en PIANOo voeren geen gesprek op strategisch niveau

Het gesprek op strategisch niveau tussen opdrachtgever en PIANOo naar hoe een opdracht/activiteit (binnen of buiten de basisopdracht) bijdraagt aan de beleidsdoelen van PIANOo vindt eigenlijk niet plaats. Hoewel de doelen gelijk gebleven zijn in de onderzoeksperiode, wordt PIANOo hier niet op beoordeeld en lijken zowel PIANOo als de opdrachtgevers hier weinig op te sturen. Ook PIANOo zelf kijkt beperkt hoe een opdracht past bij de lange termijn en accepteert de uitvoerende rol. Een langetermijnvisie bestaat niet en doelen over het jaar heen worden niet gemaakt. PIANOo ondersteunt bij publieke inkoop en heeft een aantal constanten die over de jaren heen gelijk blijven (voornamelijk de activiteiten vanuit de basisopdracht), maar een stip op de horizon waar zij naartoe beweegt binnen het eveneens ontwikkelende inkoopecosysteem en waaraan alle opdrachten bij moeten dragen, ontbreekt.

5.2.3 De behoeften van hun achterban ophalen helpt de opdrachtgevers om de opdracht aan PIANOo te verscherpen

Daarnaast zien we dat de opdrachtgevers zeer beperkt bij hun achterban ophalen welke behoeften zij hebben voor de dienstverlening van PIANOo en wat voor hen de toegevoegde waarde kan zijn. Zoals we eerder beschreven, geven grote aanbestedende diensten bijvoorbeeld aan dat zij diepte missen in de dienstverlening van PIANOo.

De opdrachtgevers halen deze informatie niet structureel bij de achterban op. Hierdoor landen deze wensen ook niet in de opdrachten aan PIANOo en voeren PIANOo en de opdrachtgevers het gesprek er niet over. Door dit gesprek met de achterban juist wel te voeren kan dit volgens ons helpen om de

opdrachten aan PIANOo scherper te formuleren en ontstaat er beter zicht op de structurele waarde van PIANOo binnen het ecosysteem en op de gezamenlijke stip op de horizon.

5.3 Gezamenlijke basisopdracht is een verbetering

In de evaluatie horen we ook terug dat de opdrachtgevers blij zijn met het initiatief dat PIANOo nam bij het opstellen van de gezamenlijke basisopdracht. Zij ervaren dat dit een waardevol traject is geweest wat ruimte gaf om de opdracht aan en doelen van PIANOo te herijken en dit met de verschillende opdrachtgevers te bespreken. Dit gesprek tussen de verschillende opdrachtgevers vond eerder niet plaats. Ook zien ze dat de basisopdracht heeft gezorgd voor betere afstemming tussen de verschillende ministeries als opdrachtgever en PIANOo zelf. Met het formuleren van de basisopdracht is dit meer gestroomlijnd en zijn er duidelijke kaders opgesteld. Ook zijn afspraken gemaakt over structureel overleg. Dit voorkomt versnippering voor een deel van de activiteiten van PIANOo.

Toch blijven de uitdagingen beschreven in paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 ook na de basisopdracht gelden. PIANOo krijgt nog steeds veel losse opdrachten op outputniveau. Ook heeft het zoals eerder aangegeven niet gezorgd voor structureel overleg op strategisch niveau. Hoewel de opdracht gezamenlijk is, overleggen de opdrachtgevers niet met elkaar zonder PIANOo. Hierdoor blijft een gezamenlijke visie op wat PIANOo zou moeten zijn en doen uit.

5.4 Dagelijkse aansturing PIANOo verschilt per opdrachtgever en persoon

5.4.1 Hoe strak er wordt gestuurd is afhankelijk van de opdrachtgever en individuele personen

Zowel van de opdrachtgevers als PIANOo zelf horen we dat de manier van opdrachtgeverschap verschilt tussen de verschillende opdrachtgevers, maar ook tussen individuele personen. De versnipperde opdrachten en frequente personeelswisselingen aan de opdrachtgeverskant en bij PIANOo tussen 2020 en 2024 maakten dat er veel verschillende lijnen waren tussen PIANOo-medewerkers en mensen aan de opdrachtgeverskant.

Sommige opdrachtgevers zitten dicht op de uitvoering en sturen op de verschillende activiteiten die PIANOo uitvoert. Andere opdrachtgevers blijven meer op afstand. Zij stellen een doel in de opdracht, bespreken van tevoren welke activiteiten PIANOo gaat uitvoeren om dit te behalen. Vervolgens is het aan PIANOo zelf om dit verder te organiseren. Een opdrachtgever geeft aan dat de manier van sturen afhankelijk is van het vertrouwen dat al is opgebouwd tussen de opdrachtgever en de medewerker bij PIANOo waarmee hij of zij contact heeft. Als zij elkaar al lang kennen en daarbij een vertrouwensband hebben opgebouwd, is het voor de opdrachtgever makkelijker om wat meer op afstand te blijven staan. Een andere opdrachtgever geeft aan dat ze in de periode 2020 tot 2024 steeds strakker zijn gaan sturen. In het begin lieten zij PIANOo relatief vrij in hoe zij de activiteiten inrichten. Het bleek echter dat de opdrachtgever en PIANOo niet altijd de opdracht op dezelfde manier interpreteerden. De opdrachtgever is toen strakker gaan sturen om ervoor te zorgen dat PIANOo en opdrachtgever meer op één lijn kwamen te zitten.

Deze verschillen tussen personen en opdrachtgevers maken echter dat er geen duidelijke lijn is in hoe PIANOo wordt aangestuurd. Dit zorgt voor onduidelijkheid binnen PIANOo, maar ook voor verschillen in hoe sterk een opdrachtgever bepaalt wat PIANOo precies doet. Strakke sturing waarbij op activiteitenniveau wordt bepaald hoe PIANOo dit moet uitvoeren, draagt bij aan de versnippering binnen PIANOo en het versterkt het beperkte integraal werken (zie paragraaf 3.2.1). Wanneer PIANOo meer ruimte krijgt om opdrachten op basis van haar eigen kennis en expertise vorm te geven, neemt volgens ons het risico op deze problemen af.

5.4.2 *Verschillende opdrachtgevers en medewerkers maken soms afspraken buiten de officiële opdracht om*

Doordat PIANOo te maken heeft met veel verschillende personen die als opdrachtgever functioneren (zowel binnen de basisopdracht als bij de overige losse opdrachten), worden op verschillende niveaus afspraken gemaakt. In principe zijn de managers van PIANOo verantwoordelijk voor overleg over de inrichting van de opdrachten en de middelen die daarmee gepaard gaan. De afstemming en verantwoording gedurende het jaar ligt bij coördinatoren en de medewerkers van PIANOo. In deze afstemming komt het voor dat aanvullende afspraken worden gemaakt over taken en activiteiten die niet in de opdracht zijn afgesproken. Een voorbeeld hiervan is dat een opdrachtgever een bepaald thema wil laten terugkomen op het PIANOo-congres en in de afstemming vraagt om hier een sessie over te organiseren op het congres. Dit gaat dan buiten de officiële lijn van de opdracht om. Dit zorgt voor nog meer versnippering in opdrachten en activiteiten die PIANOo uitvoert. Ook maakt het dat het management niet volledig overzicht heeft van wat er precies wordt afgesproken met opdrachtgevers. Het management van PIANOo geeft aan dat zij de medewerkers hier beter op zou kunnen sturen.

6 Toekomstbestendigheid van PIANOo

In dit hoofdstuk gaan we in op de toekomstbestendigheid van PIANOo. In tegenstelling tot de vorige hoofdstukken kijken wij hierbij naar PIANOo als geheel en niet enkel naar de werkzaamheden die onder de huidige basisopdracht vallen. In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

a. Welke (grote) ontwikkelingen komen er op PIANOo af en hoe moet PIANOo hiermee volgens u omgaan?
b. Is PIANOo voldoende toegerust en voorbereid op toekomstige ontwikkelingen om haar rol als expertisecentrum effectief te blijven vervullen?
c. Stel dat het budget van PIANOo structureel met 10% wordt verlaagd of verhoogd; welke activiteiten zouden dan vervallen en welke juist worden opgepakt of uitgebreid?

Dit hoofdstuk begint met een overzicht van het publieke inkoopecosysteem (paragraaf 6.1) en de rolverdeling van expertisecentra in andere Europese landen (paragraaf 6.2). Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen voor inkopend Nederland besproken (paragraaf 6.3), waarna deze ontwikkelingen worden vertaald naar de behoeften binnen het ecosysteem (paragraaf 6.4). Op basis hiervan wordt uitgewerkt welke keuzes opdrachtgevers kunnen maken over de rol en inhoudelijke focus van PIANOo als expertisecentrum (paragraaf 6.5). Een advies over een toekomstige rol of richting is geen onderdeel van dit onderzoek. Dit inzichten van dit hoofdstuk kunnen wel een startpunt vormen voor het gesprek tussen Opdrachtgevers en PIANOo over de toekomstige rol of richting. Tot slot wordt in paragraaf 6.6 geanalyseerd hoe een wijziging van het budget met 10% impact heeft op het scenario waarin PIANOo haar huidige rol blijft vervullen.

6.1 Het inkoopecosysteem kent veel spelers

Het publieke inkoopecosysteem in Nederland bestaat uit een breed scala aan actoren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het functioneren en professionaliseren van het inkoopproces binnen de publieke sector. De belangrijke spelers zijn:

a. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het opstellen, vertalen van de Europese en nationale aanbestedingsregelgeving. Ook stelt het de Gids Proportionaliteit op, die als leidraad dient voor aanbestedende diensten.
b. Aanbestedende diensten die binnen de geldende regels inkooptrajecten uitvoeren en verantwoordelijk zijn voor het naleven van deze regels.
c. Ondernemers en marktpartijen die inschrijven op aanbestedingen en opdrachten uitvoeren voor de overheid.
d. Educatieve en voorlichtende partijen (zowel publieke kenniscentra zoals PIANOo, het ondernemingsplein en onderwijsinstellingen, als commerciële opleiders) die kennisoverdracht en professionalisering stimuleren. Zie ook 3.2.4.
e. Brancheverenigingen en netwerken van marktpartijen die de belangen van leveranciers en dienstverleners behartigen en hun leden ondersteunen bij aanbestedingen.
f. Brancheverenigingen en netwerken van aanbestedende diensten die de belangen van publieke inkopers vertegenwoordigen en kennisdeling en samenwerking bevorderen binnen de publieke sector.
g. Adviesbureaus die aanbestedende diensten en marktpartijen ondersteunen bij het inkoop- en aanbestedingsproces, bijvoorbeeld door advies, begeleiding of het uitvoeren van specifieke taken.

Deze actoren werken incidenteel samen om te zorgen voor een transparant, doelmatig en professioneel inkoopproces binnen de publieke sector. PIANOo speelt hierin een rol met haar kennisfunctie en netwerkfunctie gericht op inkoopprofessionals, opdrachtgevers en beleidsmakers bij publieke aanbestedende diensten.

6.2 In enkele lidstaten hebben de wettelijke kenniscentra aanvullende taken

Iedere lidstaat moet volgens de wetgeving ervoor zorgen dat aanbestedende diensten en ondernemers kosteloos toegang hebben tot informatie, toelichting en interpretatie van het Europese aanbestedingsrecht (zie ook hoofdstuk 2). De manier waarop dit wordt georganiseerd, is echter niet voorgeschreven. Voor de toekomstbestendigheid van PIANOo is het daarom interessant om te kijken naar landen die deze wettelijke taak net wat anders organiseren dan PIANOo. In overleg met experts hebben we vier kenniscentra bekeken die een andere invulling geven aan hun rol dan PIANOo:

a. België: VLAIO stimuleert ondernemerschap en innovatie via subsidies, netwerkondersteuning en clusterbegeleiding, en ondersteunt ook innovatieve overheidsopdrachten.
b. Duitsland: Met KNB en KOINNO zijn er twee gespecialiseerde centra die zich richten op respectievelijk duurzame aanbestedingen en innovatie, onder meer via advies, richtlijnen, opleidingen en platformen voor kennisdeling en certificering.
c. Italië: Consip fungeert als centrale inkooporganisatie met een breed mandaat; het beheert digitale inkoopplatforms, sluit raamovereenkomsten en ondersteunt overheidsinstanties in het volledige aanbestedingsproces.
d. Zweden: De Upphandlingsmyndigheten is een nationale autoriteit die werkt aan beleidsontwikkeling, richtlijnen, monitoring, digitale infrastructuur en brede ondersteuning van aanbestedende diensten.

De vergelijking met kenniscentra in andere Europese lidstaten laat zien dat er verschillende manieren zijn om de rol van een nationaal kenniscentrum voor publieke inkoop vorm te geven. Alle landen zetten in op kennisdeling, begeleiding & professionalisering. Sommige landen kiezen voor een sterk gecentraliseerde aanpak met een breed inkoopmandaat (Italië), terwijl andere expertise en subsidies aanbieden (België en Duitsland). Daarnaast richten landen zich op specialisatie rond thema's als innovatie of duurzaamheid (België, Duitsland en Zweden), specialisaties die op dit moment buiten de basisopdracht van PIANOo vallen en nemen zij deel aan Europese projecten (België, Italië en Zweden).

6.3 Er komen veel ontwikkelingen op publiek inkopend Nederland af

De komende jaren zijn er meerdere ontwikkelingen die van invloed zijn op inkopend Nederland en het publieke inkoopecosysteem. Uit de interviews, documentstudie komen onder andere de volgende ontwikkelingen naar voren:

a. Herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De Europese Commissie is gestart met het herzien van de aanbestedingsrichtlijnen uit 2014, omdat er signalen zijn dat de huidige regelgeving te complex is en in de praktijk verschillend wordt geïnterpreteerd en toegepast. Het doel van deze herziening is om het aanbestedingsproces te vereenvoudigen, te verduidelijken en beter uitvoerbaar te maken. Op dit moment vindt hierover een openbare consultatie plaats. Een belangrijke vraag is of er sprake is van een richtlijn (die moet worden omgezet naar nationale wetgeving) of dat het huidige juridische instrument wordt vervangen door een verordening (die direct geldt bij de lidstaten).
b. Sectorale wet- en regelgeving: In juli 2025 publiceerde prof. dr. Willem Janssen in opdracht van de Europese Commissie het rapport 'The Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union'. Dit onderzoek concludeert dat het Europese aanbestedingskader steeds meer gefragmenteerd is geraakt doordat inmiddels meer dan zestig sectorale richtlijnen en verordeningen, zoals bijvoorbeeld de Ecodesign Regulation, de Energy Efficiency Directive en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive. Waar de huidige aanbestedingsrichtlijnen primair

regelen hoe moet worden ingekocht, schrijven deze sectorale wetten steeds vaker voor wat moet worden ingekocht, bijvoorbeeld duurzame of sociaal verantwoorde producten. Dit leidt tot juridische onduidelijkheid, overlappende verplichtingen en uiteenlopende definities. Janssen adviseert daarom de aanbestedingsregels als een geheel te herzien, terminologie en drempelwaarden te harmoniseren en duidelijkheid te scheppen over de verhouding tussen de aanbestedingsrichtlijnen en sectorale wetgeving.

c. Andere relevante wet- en regelgeving: Naast de eerdergenoemde onderwerpen is er een breed scala aan wet- en regelgeving die impact heeft op inkopend Nederland. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de NIS2-richtlijn, de CER-richtlijn, de ABRO, de DORA-verordening, de Cyber Resilience Act, de CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive), de Green Deal en de Dataverordening. Nieuwe wet- en regelgeving vraagt aandacht voor implementatie en communicatie om inkopende organisaties en ondernemers hierin wegwijs te maken.
d. (Geo)politieke ontwikkelingen en verschuivingen: In het huidige geopolitieke klimaat krijgt ‘veilig inkopen’ een steeds belangrijkere rol. Niet alleen moeten organisaties bij hun inkooptrajecten letten op prijs en kwaliteit, maar ook op het waarborgen van nationale veiligheid en strategische autonomie. Mogelijke Europese sancties tegen landen als Rusland, en in toenemende mate ook tegen China en Amerika, zorgen ervoor dat inkopen uit bepaalde landen niet langer is toegestaan of mogelijk wordt bemoeilijkt. Dit heeft directe gevolgen voor de leveringszekerheid en vergroot de strategische afhankelijkheden van organisaties. Daarnaast kunnen politieke veranderingen, zoals de komst van een nieuw kabinet, leiden tot nieuwe beleidsplannen en prioriteiten die het inkooplandschap verder beïnvloeden. Hierdoor moeten inkopende organisaties voortdurend anticiperen op veranderende regelgeving en geopolitieke ontwikkelingen om hun inkoopprocessen veilig en toekomstbestendig in te richten.
e. Digitalisering en AI: Steeds meer mensen maken gebruik van AI-technologie om informatie te verzamelen en vragen te beantwoorden. AI-chatbots vormen daarmee een alternatief voor organisaties en instanties die zich bezighouden met het beantwoorden van vragen; gebruikers verwachten immers snelle en directe antwoorden, en willen niet meer dagen wachten op een reactie. Dit maakt AI tot een ‘concurrent’ van PIANOo, en roept de vraag op hoe de betrouwbaarheid van informatie geborgd kan blijven. Ook binnen inkooptrajecten krijgt AI een steeds grotere rol. Zowel aanbestedende diensten die inkoopprocessen opzetten als inschrijvers maken gebruik van digitale hulpmiddelen en AI-oplossingen om processen te versnellen en te optimaliseren. Het inkoopproces wordt daarmee steeds digitaler, wat vraagt om nieuwe kennis, vaardigheden en waarborgen voor kwaliteit en betrouwbaarheid van informatie en besluitvorming.
f. Nieuwe generatie gebruikers: Jongere generaties willen snel en gemakkelijk toegang tot informatie en hebben weinig geduld om lang te wachten op een antwoord. In plaats van drie dagen te wachten op een perfect en volledig antwoord, verwachten zij direct bruikbare informatie. Daarnaast spreken lange artikelen met veel tekst deze doelgroep steeds minder aan; zij geven de voorkeur aan visuele en beknopte informatie. Dit betekent dat communicatie en kennisoverdracht steeds meer beeldgericht moeten zijn om aan te sluiten bij de behoeften van jongere gebruikers.

De recente en komende ontwikkelingen binnen het publieke inkoopdomein brengen nieuwe uitdagingen en onzekerheden met zich mee voor inkopend Nederland. Deze veranderingen zijn complex en raken zowel de dagelijkse praktijk (uitvoer van de opdracht tijdens de looptijd van de overeenkomst) als de strategische koers van aanbestedende diensten. De vraag is echter in hoeverre ze een allemaal (groot) effect hebben op het onderdeel ‘aanbesteden’ in het totale inkoopproces (zie paragraaf 2.1.3.) en in hoeverre PIANOo als onderdeel van de basisopdracht meegenomen moeten worden in de huidige werkzaamheden/taken. Wij verwachten dat als het gaat om het voorbereiden en uitvoeren van aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld bij het hanteren van selectie-eisen en het opstellen van programma’s van eisen en contractvoorwaarden, de veranderende wet- en regelgeving zeker effect gaat hebben.

Of PIANOo voldoende is toegerust en voorbereid om haar rol als expertisecentrum ook in de toekomst effectief te blijven vervullen, hangt sterk af van de gewenste doelen en richting die de opdrachtgevers voor de toekomst formuleren.

Tot slot zien we in de enquête dat slechts 30% van de ondervraagde aanbestedende diensten vindt dat PIANOo (nog) andere diensten zou moeten aanbieden om de publieke inkoop in Nederland verder te professionaliseren. Dit suggereert dat het merendeel van de aanbestedende diensten tevreden is met de huidige focus en dienstverlening van PIANOo of mogelijk geen goed zicht heeft op de ontwikkelingen die op inkopend Nederland afkomen.

6.4 Deze ontwikkelingen resulteren in verschillende behoeftes

Los van een eventuele toekomstige rol voor PIANOo, daar gaan we in paragraaf 6.5 nader op in, laten de ontwikkelingen volgens de gesproken partijen zien dat er in het ecosysteem ten aanzien van deze ontwikkelingen behoefte is aan:

a. Kennisdeling: Er komt veel nieuwe en relevante informatie op inkopend Nederland af. Dit betreft kennis die vooral van toepassing is op het gehele inkoopproces van ‘strategische keuzes’, tot ‘aanbesteden en de ‘uitvoer van contracten’ (zie paragraaf 2.1.3). Hierbij is het belangrijk dat deze informatie geordend en gericht wordt gedeeld met de juiste actoren. Hoewel er binnen het inkoopdomein veel kennis en expertise beschikbaar is en er diverse expertisecentra voor publieke inkoop zijn, net zoals PIANOo, wordt deze kennis onvoldoende systematisch ontsloten en gedeeld. Op inkoopgebied is uitwisseling tussen aanbestedende diensten tussen koplopers en volgers beperkt; inzichten uit bijvoorbeeld categoriemanagement van de rijksoverheid worden niet structureel benut door andere aanbestedende diensten, inkoopsystematieken uit het fysieke domein worden beperkt gedeeld met het sociale domein, et cetera. Hierdoor blijft het potentieel van kennisdeling onbenut.
b. Verbinding: Het ecosysteem kent veel verschillende spelers, maar samenwerking en afstemming vinden vaak versnipperd en ad hoc plaats (zie ook hoofdstuk 2). Hierdoor worden initiatieven onvoldoende op elkaar afgestemd en gaan schaal- en synergievoordelen verloren. Uit de georganiseerde expertsessies kwam naar voren dat er behoefte is aan een partij die overzicht houdt, partijen verbindt en zorgt voor meer samenhang. Verbinden vanuit toegevoegde waarde en niet vanuit een verplichting. Geen regie en verplichte coördinatie, maar partijen en initiatieven bij elkaar brengen. Dit voorkomt dubbel werk en zorgt ervoor dat initiatieven elkaar versterken in plaats van overlappen.
c. Ondersteuning: Inkoopcapaciteit binnen de overheid is een schaarste. Inkopers hebben een breed takenpakket en zeker bij kleinere aanbestedende diensten is er vaak onvoldoende tijd om alle relevante kennis tot zich te nemen. Ondersteuning kan geleverd worden in de vorm van handreikingen, best practices en praktische tools op specifieke thema’s, maar ook in het leveren van gericht advies of specifieke expertise rondom een thema. Tot slot zou de ondersteuning kunnen bestaan uit het uitvoeren van gezamenlijke inkooptrajecten of het leveren van inkoopcapaciteit per inkooptraject of structureler aan aanbestedende diensten.
d. Doelgroepverbreding: De ontwikkelingen binnen het inkoopdomein raken niet alleen de primaire doelgroep van PIANOo, maar ook andere stakeholders zoals contractmanagers, budgethouders, beleidsmakers en marktpartijen. Het is essentieel dat informatie en ondersteuning breder beschikbaar worden gesteld, zodat het hele ecosysteem profiteert van kennis en innovatie.

6.5 Opdrachtgevers moeten keuzes maken over rol en focus van PIANOo: verschillende scenario's zijn mogelijk

Zoals in de vorige paragrafen is beschreven, staat het publieke inkoopdomein in Nederland voor grote uitdagingen. Ontwikkelingen zoals veranderende wet- en regelgeving, digitalisering en nieuwe maatschappelijke opgaven vragen om een organisatie die deze ontwikkelingen actief volgt en vertaalt naar praktische handvatten voor zowel inkopende als verkopende partijen. Tegelijkertijd is er behoefte aan een coördinerende en verbindende rol binnen het ecosysteem, waarbij overzicht op relevante ontwikkelingen centraal staat.

Gezien de ontwikkelingen en behoeften is het aan de opdrachtgevers van PIANOo om duidelijke keuzes te maken over de toekomstige rol en werkzaamheden van PIANOo. De huidige basisopdracht sluit namelijk niet volledig aan bij de behoeften die door experts zijn gesignaleerd. Voor de toekomst zijn er verschillende scenario's en rollen denkbaar voor PIANOo. Deze rollen kunnen naast elkaar bestaan of gecombineerd worden.

a. PIANOo als specifiek kenniscentrum: In dit scenario focust PIANOo zich volledig op zijn wettelijke taak: het aanbieden van betrouwbare, toegankelijke en actuele kennis over aanbestedingsrecht en publieke inkoop. De nadruk ligt daarbij op kennisdeling, niet op netwerkvorming, thematische verdieping of uitvoerende ondersteuning; deze taken worden elders in het ecosysteem belegd. Deze scherpe afbakening zorgt voor duidelijkheid en een sterke kennisfunctie, maar betekent ook dat PIANOo minder verbonden is met de praktijk, minder goed kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen en geen verdieping kan bieden aan grotere of meer ervaren aanbestedende diensten. Hierdoor kunnen zowel strategische impact als zichtbaarheid afnemen, terwijl thema's als innovatie en MVOI versnipperd bij andere partijen terechtkomen.
b. PIANOo als inkoper: PIANOo krijgt het mandaat om centraal in te kopen, zoals Consip in Italië, met focus op efficiëntie en professionalisering. Dit scenario biedt schaalvoordelen, efficiëntie en professionalisering van het inkoopproces. Het ondersteunt vooral kleinere organisaties en zorgt voor betere borging van beleid in contracten. De inkoopdienstverlening zou bijvoorbeeld in nauwe samenwerking met het IUC van RVO uitgevoerd kunnen worden.
c. PIANOo als thematisch expert: PIANOo neemt een duidelijke en actieve rol op een of meerdere thema's (bijvoorbeeld innovatie, vergelijkbaar met VLAIO (Vlaanderen) en KNB (Duitsland)) en richt zich daarmee meer op ambtelijke opdrachtgevers van aanbestedende diensten en andere functionarissen die bezig zijn met strategische keuzes (zie figuur 2 uit paragraaf 2.1.3) dan op inkoopprofessionals. Diverse thema's zoals innovatie en duurzaamheid worden onderdeel van de basisopdracht. Professionaliseren van opdrachtgeverschap is in dit scenario belangrijk. Dit scenario biedt een antwoord op de behoefte aan een specifiek thema met de nadruk niet alleen op de Hoe-vraag (hoe kan je als inkoper omgaan met dit thema) maar ook meer op de Wie-vraag (wie zou rondom dit thema welke rol moeten oppakken) en eventueel ook de Wat-vraag (inhoudelijke expertise). Als thematisch expert helpt PIANOo het ecosysteem om te anticiperen op ontwikkelingen rondom dit thema.
d. PIANOo als verbinder: In het scenario PIANOo als verbinder ontwikkelt PIANOo zich tot de centrale spil binnen het publieke inkoopecosysteem. In deze rol richt PIANOo zich niet alleen op het delen van kennis, maar vooral op het actief samenbrengen van partijen die betrokken zijn bij publieke inkoop van aanbestedende diensten en beleidsmakers tot andere kenniscentra en relevante netwerkorganisaties. Door deze verbindende rol neemt PIANOo als het ware 'regie op ketenniveau': zij creëert overzicht in het versnipperde landschap, signaleert waar overlap ontstaat of waar juist leemtes zitten, en faciliteert dat partijen elkaar tijdiger vinden. Daarnaast vervult PIANOo een duidelijke verrekijkerfunctie door trends, ontwikkelingen en toekomstige veranderingen vroegtijdig te duiden, en deze inzichten vervolgens te vertalen naar gezamenlijke kennisdeling of gezamenlijke acties. Dit scenario draagt bij aan meer samenhang, meer synergie en een gezamenlijke koers in

het ecosysteem. Door het versterken van relaties, het verbinden van initiatieven en het coördineren van agenda's, kunnen partijen effectiever samenwerken en wordt dubbel werk beperkt, wat de doelmatigheid en de strategische slagkracht van het hele inkoopveld versterkt.

e. PIANOo gaat door in verbeterde huidige rol: In dit scenario zet PIANOo haar huidige koers voort en blijft zij functioneren als een algemeen kenniscentrum dat betrouwbare basisinformatie biedt over publieke inkoop en aanbesteden. De kern van dit scenario is dat PIANOo zich sterker en helderder profileert naar buiten toe: gebruikers, opdrachtgevers en partners weten beter wat PIANOo doet, waar zij voor staat en waar zij niet van is. Tegelijkertijd wordt de samenwerking tussen PIANOo en haar opdrachtgevers volwassener. Dit houdt in dat opdrachtgevers in overleg met elkaar PIANOo opdrachtgeven op 'doelniveau' (geen losse activiteiten) en dat PIANOo proactief als expert aangeeft welke opdrachten wel en niet bij haar passen (zie ook paragraaf 5.2). PIANOo krijgt vervolgens de ruimte om die doelen op een passende manier in te vullen en neemt zelf een proactieve houding aan door aan te geven welke opdrachten logisch aansluiten bij haar rol en expertise, en welke juist niet. Daarmee groeit PIANOo van uitvoerder van taken naar een volwassen gesprekspartner die haar eigen positionering en kwaliteit bewaakt. Aanvullend is het interessant om in dit scenario de samenwerking met TenderNed te intensiveren. Deze samenwerking biedt kansen om juridische duiding en praktische inzichten beter te koppelen aan data uit het aanbestedingssysteem, zodat gebruikers zowel betrouwbare basisinformatie als actuele markt- en proceduredynamiek kunnen raadplegen. Dit scenario biedt stabiliteit en continuïteit: de bestaande kennisdeling, producten en ondersteuning blijven behouden en blijven van waarde voor inkopend Nederland. Tegelijkertijd is het een scenario met beperkingen: doordat PIANOo vooral binnen de bestaande kaders blijft opereren en de focus op basisinformatie behoudt, ontstaat er minder ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, veranderende regelgeving of bredere behoeften in het inkoop-ecosysteem. Hierdoor blijft PIANOo waardevol in haar huidige rol, maar zonder grote sprong in impact of strategische positionering.

Indien we de scenario's afzetten tegen de geformuleerde behoefte van paragraaf 6.4 laat dat het volgende beeld zien:

	Kennisdeling		**Verbinding**	**Ondersteuning**		**Doelgroep verbreding**
	Aanbeste-dingsproces	Strategische keuzes		Expertise	Capaciteit	
PIANOo als specifiek kenniscentrum	x					
PIANOo als inkoper					✓	
PIANOo als thematisch expert		✓	✓	✓		✓
PIANOo als verbinder	✓	✓	✓			✓
PIANOo gaat door in verbeterde huidige rol	✓		✓	✓		

Welke scenario's of combinaties daarvan ook gekozen worden, het is essentieel dat PIANOo haar rol en positionering actief en transparant communiceert binnen het ecosysteem. Dit zorgt voor duidelijkheid bij alle betrokken partijen en voorkomt onduidelijkheid over taken, verwachtingen en verantwoordelijkheden. Het is belangrijk dat de opdrachtgevers en PIANOo het gesprek gaan voeren over welke (combinatie van) scenario('s) het meest wenselijk is voor de toekomst.

6.6 Een budgetwijziging van 10% voor PIANOo vraagt om scherpe keuzes of biedt ruimte voor verbetering van de huidige rol

Een wijziging van het budget met 10% heeft vooral grote gevolgen in het scenario waarin PIANOo haar huidige rol blijft vervullen. In 2024 bedroeg het budget voor de basisopdracht ongeveer € 2,5 miljoen, waarvan het grootste deel bestemd is voor personeelskosten (10,6 fte). Een stijging of daling van 10% betekent een verandering van € 250.000. Bij een verlaging van het budget met 10% zal PIANOo scherpe keuzes moeten maken in haar activiteiten. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot minder inzet van de webredactie, een kleiner of zelfs geen PIANOo-congres en/of minder ruimte voor eigen kennisontwikkeling.

In feite zou PIANOo haar opdracht moeten versoberen en mogelijk moeten kiezen om zich te focussen op één van haar twee kernfuncties (kennisfunctie of netwerkfunctie), onder het motto ‘liever één goed dan twee keer half’.

Bij een verhoging van het budget met 10% krijgt PIANOo juist extra capaciteit (circa 1,6 fte) om de huidige dienstverlening verder te optimaliseren. Waar deze extra capaciteit op ingezet zou moeten worden hangt nauw samen met de rol die de opdrachtgevers voor PIANOo voor ogen hebben. Een verhoging van budget biedt ruimte om meer te sturen op kwaliteit en effectiviteit van de activiteiten.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de conclusies en aanbevelingen die volgen vanuit de voorgaande hoofdstukken. We bespreken in hoeverre PIANOo doelmatig, doeltreffend en toekomstbestendig is geweest in de periode 2020-2024. Ook geven we de conclusies over de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen PIANOo en haar opdrachtgevers. Tot slot doen we een aantal aanbevelingen.

7.1 Conclusies

7.1.1 *Doelmatigheid: PIANOo voert haar losse taken doelmatig uit, maar kan als organisatie doelmatiger zijn*

PIANOo voert haar opdrachten (zowel binnen als buiten de basisopdracht) over het algemeen doelmatig uit. Ze verantwoordt zorgvuldig de inzet van middelen en toetst actief op doelmatigheid. PIANOo heeft, als organisatie, de afgelopen jaren stappen gezet om efficiënter te werken, bijvoorbeeld door het percentage externe inhuur terug te dringen om kennisverlies te voorkomen en interne processen te verbeteren. Tegelijkertijd blijft de doelmatigheid van de organisatie kwetsbaar door alle versnipperde opdrachten (de basisopdracht en alle losse opdrachten), tijdelijke contracten en beperkte samenwerking binnen het hele ecosysteem. Dit leidt tot hoge administratieve lasten, verkokering binnen de organisatie en verlies van expertise. De manier waarop de opdrachten (basisopdracht en losse opdrachten) zijn ingericht op dit moment en de werkwijze van RVO maken dat andere keuzes op het vlak van doelmatigheid beperkt mogelijk zijn.

7.1.2 *Doeltreffendheid: PIANOo behaalt haar afgesproken doelen maar de daadwerkelijke outcome is lastig vast te stellen*

PIANOo heeft haar taken tussen 2020 en 2024 in hoge mate doeltreffend gerealiseerd: de diensten van PIANOo worden breed gewaardeerd door inkopend Nederland, vooral vanwege de kenniscentrumfunctie en het laagdrempelige, gezaghebbende karakter van het platform. De website, kennisproducten, nieuwsbrief en het congres zijn goed bekend en worden als nuttig en informatief ervaren voor het dagelijkse werk. Meer dan 80% van de respondenten geeft aan dat PIANOo bijdraagt aan het vergroten van expertise en professionalisering binnen de publieke inkoop. Tegelijkertijd blijkt uit interviews dat de dienstverlening voor grotere en meer ervaren aanbestedende diensten soms te weinig diepgang (bijvoorbeeld juridisch) biedt, terwijl kleinere diensten juist veel baat hebben bij het huidige aanbod. De netwerkfunctie wordt gewaardeerd, maar het potentieel voor bredere samenwerking wordt nog niet volledig benut. Het daadwerkelijke effect op de beleidsdoelen is lastig meetbaar, omdat duidelijke outcome-doelen ontbreken en de bijdrage van PIANOo niet altijd direct kan worden vastgesteld.

7.1.3 *Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie: de relatie tussen opdrachtgevers en PIANOo laat verbeterpotentieel zien*

De opdrachtgevers zijn tevreden over de kwaliteit die PIANOo levert en de samenwerking op verschillende lagen. PIANOo levert goede producten en werkt klantgericht. Wel missen ze proactiviteit bij PIANOo. PIANOo levert veel passieve kennis en zou meer mogen inspireren en signaleren. Daarnaast zien we dat in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie maar zeer beperkt aandacht is voor strategisch overleg. Hierdoor missen langetermijndoelen en richt afstemming zich voornamelijk op output (zie ook 7.1.2). Het gesprek over het bereiken van de outcome wordt zeer beperkt gevoerd. Ook zien we dat PIANOo zeer beperkt ophaalt bij de doelgroep (en de opdrachtgevers bij hun achterban) welke behoeften zij hebben voor PIANOo. Dit alles zorgt voor verdere versnippering en onduidelijkheid.

Hoewel de basisopdracht uit 2024 een stap in de goede richting is, blijft ook nu de versnippering, losse opdrachten en beperkte aandacht voor de lange termijn een uitdaging. In de dagelijkse aansturing zien we grote verschillen tussen ministeries en individuen in hoe strak er wordt gestuurd. Sommige opdrachtgevers sturen zeer strak op de inrichting van activiteiten. Daarnaast komt het voor dat op verschillende niveaus afspraken worden gemaakt, waardoor het overzicht ontbreekt en afspraken buiten de opdracht om worden gemaakt.

7.1.4 Toekomstbestendigheid: de ontwikkelingen vragen om strategische keuzes

De komende jaren staat het inkoop-ecosysteem voor grote uitdagingen, zoals de herziening van Europese aanbestedingsrichtlijnen, toenemende sectorale en digitale wetgeving, geopolitieke verschuivingen, digitalisering en de opkomst van AI, evenals veranderende informatiebehoeften bij een nieuwe generatie gebruikers. Om effectief op deze ontwikkelingen in te spelen, is het belangrijk dat er partijen zijn die zorgen voor kennisdeling, verbinding, ondersteuning en het verbreden van de doelgroep. Voor PIANOo betekent dit dat opdrachtgevers duidelijke keuzes moeten maken over haar rol en inhoudelijke focus als expertisecentrum. We zien vijf mogelijke rollen die PIANOo kan vervullen:

a. PIANOo als specifiek kenniscentrum: PIANOo focust zich volledig op zijn wettelijke kennisrol en biedt basisinformatie over aanbestedingsrecht, maar verliest daardoor verbinding met de praktijk en beperkt zijn vermogen om op nieuwe ontwikkelingen en diepere ondersteuningsvragen in te spelen.
b. PIANOo als inkoper: PIANOo krijgt het mandaat om centraal in te kopen, wat vooral kleinere organisaties ondersteunt en zorgt voor meer efficiëntie en professionalisering.
c. PIANOo als thematisch expert: PIANOo specialiseert zich op één of enkele thema's en richt zich op strategische ondersteuning van opdrachtgevers en beleidsmakers.
d. PIANOo als verbinder: PIANOo wordt de centrale spil die samenwerking en kennisdeling stimuleert en partijen in het ecosysteem verbindt voor meer synergie en overzicht.
e. PIANOo in verbeterde huidige rol: PIANOo blijft als algemeen kenniscentrum actief, met meer focus en proactiviteit, maar beperkt vermogen om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.

Mocht het budget structureel met 10% dalen, dan zal PIANOo scherpe keuzes moeten maken in haar activiteiten en mogelijk moeten focussen op één van haar kernfuncties, omdat er anders onvoldoende capaciteit is om beide functies goed te vervullen

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Bepaal en communiceer gewenste rol van PIANOo

Om PIANOo toekomstbestendig te positioneren binnen het inkoopecosysteem is het belangrijk dat de opdrachtgevers samen met het managementteam van PIANOo het strategische gesprek gaat voeren over de gewenste rol van PIANOo in dit systeem. Hierbij moeten naar onze mening niet alleen de toekomstige ontwikkelingen onderwerp van gesprek zijn, maar ook de doelgroep (wel/geen marktpartijen) en de focus binnen het inkoopproces (het aanbestedingsproces of ook de strategische keuzes en contractmanagement). Het is naar onze mening belangrijk om hierbij niet alleen intern (tussen de opdrachtgevers en PIANOo) dit gesprek te voeren, maar ook actief in dialoog te gaan met het bredere inkoopecosysteem. Dit betekent dat opdrachtgevers en PIANOo ook in gesprek gaan met opdrachtgevers, gebruikers, andere kenniscentra en marktpartijen om hun verwachtingen, behoeften en ervaringen op te halen. Zodra de gewenste rol is bepaald, is het van groot belang om deze rol actief en transparant te communiceren naar alle betrokken partijen. Dit zorgt voor duidelijkheid over de positionering van PIANOo, voorkomt onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden, en draagt bij aan een effectieve samenwerking binnen het ecosysteem. Heldere communicatie over de gekozen koers en de bijbehorende keuzes helpt om verwachtingen te managen en het draagvlak voor de toekomstige rol van PIANOo te vergroten.

7.2.2 *Maak bewuster make-buy-ally afwegingen*

We hebben in het onderzoek beperkt aanwijzingen gevonden dat de opdrachtgevers expliciet afwegen of een (toekomstige) taak het beste door PIANOo zelf uitgevoerd kan worden, of dat de markt of andere partijen hiervoor beter gepositioneerd zijn. Activiteiten die sterk aansluiten bij de kennisfunctie, netwerkfunctie of (wettelijke) taak van PIANOo zoals het delen van onafhankelijke kennis, het bieden van duiding bij complexe regelgeving, of het faciliteren van samenwerking tussen publieke partijen horen logischerwijs bij PIANOo thuis. Voor meer uitvoerende, specialistische of commerciële taken kan het echter efficiënter en effectiever zijn om deze uit te besteden aan marktpartijen of andere kennisinstellingen. Door bewuster te kiezen voor 'make' (zelf doen), 'buy' (inkopen bij de markt), wordt voorkomen dat PIANOo haar middelen versnipperd inzet of zich begeeft op terreinen waar anderen meer expertise of capaciteit hebben. Dit draagt bij aan een scherpere profilering, een betere inzet van middelen en het duurzaam borgen van kennis binnen het publieke domein.

Naast de 'make-buy'-afweging vinden wij het belangrijk dat PIANOo actief de samenwerking (ally) zoekt met andere relevante partijen in het inkoop- en aanbestedingsdomein. PIANOo heeft op dit moment geen structureel tactisch/strategisch overleg met andere kenniscentra en branches (aan de opdrachtgevers en opdrachtnemerszijde). Door structureel samen te werken, kennis uit te wisselen en af te stemmen wie welke rol pakt, kunnen dubbelingen worden voorkomen en wordt het aanbod voor de doelgroep overzichtelijker en effectiever. Tot slot is het interessant dat TenderNed sinds 2025 onder dezelfde afdeling is gepositioneerd als PIANOo. Een nauwere samenwerking met TenderNed (het aanbestedingssysteem van de Nederlandse overheid) kan tot slot resulteren in meer duiding en inhoudelijke inzichten op de reeds waardevolle kwantitatieve analyses die TenderNed uitvoert.

7.2.3 *Versterk sturing op strategisch niveau*

Vaker het gesprek voeren op strategisch niveau en 'verrekijker-functies' in te richten kan naar onze mening helpen de versnippering binnen PIANOo te verminderen en keuzes te maken waar PIANOo wel en niet van is. Hiervoor is het belangrijk dat de verschillende opdrachtgevers (vanuit de basisopdracht) en PIANOo eerst samen bepalen wat de langetermijnvisie voor PIANOo is (bijvoorbeeld aan de hand van de opties beschreven in hoofdstuk 5). Vervolgens kan dit vertaald worden naar (nieuwe) outcomedoelen. Het valt niet te verwachten dat deze concreter of makkelijker meetbaar zullen zijn dan de huidige doelen. Het gesprek voeren over deze doelen en het vaststellen van een stip op de horizon helpt om het nut en de positie van PIANOo te bepalen en hierover op één lijn te zitten met PIANOo, maar ook als verschillende opdrachtgevers samen. Bouw hiervoor ruimte in als opdrachtgevers.

Vervolgens is het belangrijk dat PIANOo ook de ruimte krijgt van de opdrachtgevers om opdrachten in te vullen zodat ze aansluiten bij deze doelen. Dit moet in samenspraak gebeuren met de opdrachtgevers. Hiervoor is het nodig om minder op de concrete invulling van activiteiten te sturen. Daarnaast helpt het als de opdrachten langlopend zijn en niet elk jaar worden herzien. Hierdoor kan PIANOo over de jaren heen aan de doelen werken. Dit helpt ook om vast en gespecialiseerd personeel in dienst te kunnen nemen dat kan werken aan deze opdrachten.

In het gesprek over de lange termijn is het belangrijk om de behoeften van de gehele doelgroep van PIANOo (en daarmee de achterban van de opdrachtgevers) voldoende mee te nemen. Op dit moment gebeurt dit weinig en halen zowel de opdrachtgevers als PIANOo zeer beperkt op welke behoeften de doelgroep heeft. Hierbij moet de nadruk niet liggen op individuele activiteiten die PIANOo kan uitvoeren of kennisproducten die zij kan publiceren, maar op de positie van PIANOo binnen het inkoopecosysteem en de lange termijn. Zorg er hierbij voor dat niet alleen de grote aanbestedende diensten zijn vertegenwoordigd, maar juist ook de kleinere. Het ophalen van de behoeften kan bijdragen aan een opdracht die breder wordt gedragen door de doelgroep.

A. Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage lichten we de verschillende onderzoeksactiviteiten uitgebreid toe.

A.1 Documentstudie

Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen rondom PIANOo in de periode 2020-2024 en om in kaart te brengen welke opdrachten PIANOo in die periode kreeg en hoe zij die heeft uitgevoerd analyseerden we verschillende documenten. We keken naar:

a. Jaarverslagen, jaarplannen en offertes uit de periode 2020-2024;
b. Klantonderzoeken die PIANOo heeft uitgevoerd naar haar dienstverlening;
c. Documenten over de geleverde output;
d. Documenten over de verantwoordingscyclus tussen PIANOo en haar opdrachtgevers.

De opgehaalde informatie verzamelden we in een analysekader. Dit bouwden we op aan de hand van de onderzoeksvragen van de evaluatie. Op die manier kregen we een duidelijk overzicht van welke onderzoeksvragen vanuit de documenten (deels) beantwoord werden en welke niet.

Daarnaast onderzochten we hoe 'PIANOo's in vier andere landen (België, Duitsland, Italië en Zweden) zijn ingericht. Hiervoor bestudeerden we de websites van Vlaio, KNB, KOINNO, Consip en Upphandlingsmyndigheten. Ook doorzochten we de websites van de verschillende overheden van de vier landen. Met de opgehaalde informatie zetten we op een rij hoe de verschillende organisaties zijn ingericht en welke taken en doelen zij hebben. Tot slot maakten we een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2020-2024 binnen de publieke inkoop.

A.2 Interviews

We hielden 23 online interviews met PIANOo zelf en organisaties die met PIANOo te maken hebben. Tijdens deze interviews gingen we in op verschillende onderwerpen, afhankelijk van de relatie tussen de geïnterviewde en PIANOo. Thema's die aan bod kwamen waren:

a. De doelstellingen van PIANOo in de periode 2020-2024;
b. In hoeverre PIANOo haar doelstellingen heeft behaald;
c. In hoeverre PIANOo haar activiteiten en organisatie doelmatig inricht;
d. De samenwerking tussen PIANOo en opdrachtgevers;
e. De samenwerking tussen PIANOo en andere stakeholders;
f. De ontwikkelingen die op de publieke inkoop afkomen en de toekomstbestendigheid van PIANOo;
g. Ervaringen en suggesties met de dienstverlening van PIANOo.

We spraken:

a. PIANOo:
    i. Management;
    ii. Controller;
    iii. Een aantal medewerkers.
b. Gebruikers:
    i. Hogescholen Inkoop Platform als vertegenwoordiger van hogescholen;
    ii. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten als vertegenwoordiger van gemeenten;
    iii. VNO-NCW als vertegenwoordiger van ondernemers;

iv. De Kamer van Koophandel en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen als vertegenwoordigers van zbo's;
v. Inkopende ambtenaren vanuit verschillende ministeries bij de Rijksoverheid;
vi. Het Interprovinciaal Overleg als vertegenwoordiger van de provincies;
vii. De Unie van Waterschappen als vertegenwoordiger van de waterschappen.

c. Opdrachtgevers:
i. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: directie Mededinging en Consumenten;
ii. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: directie Innovatie;
iii. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
iv. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

d. Stakeholders:
i. Kenniscentrum Europa Decentraal;
ii. De Nevi;
iii. TenderNed;
iv. Hoogleraar van de Rijksuniversiteit Groningen;
v. Universitair hoofddocent bij de Erasmus Universiteit, faculteit bestuurskunde.

Met de informatie vanuit de interviews vulden we het analysekader verder aan.

A.3 Enquête

Ook hebben we een enquête uitgezet onder gebruikers van PIANOo. We maakten twee enquêtes: één voor aanbestedende diensten en één voor ondernemers. De enquête voor aanbestedende diensten zetten we uit via TenderNed en via ons eigen netwerk. Voor de enquête voor ondernemers zetten we ons eigen netwerk in en ontvingen we van TenderNed e-mailadressen van 5000 ondernemers. Hieronder lichten we per enquête toe hoe we dit hebben aangepakt.

Enquête onder aanbestedende diensten

In deze enquête konden de respondenten aangeven welke diensten van PIANOo zij kenden en gebruik van hadden gemaakt. Vervolgens kregen zij een aantal vragen over die specifieke diensten. We vroegen de respondent naar de tevredenheid met de dienst en wat het voor hem of haar had opgeleverd. Daarnaast vroegen we de respondenten hoe zij PIANOo in het algemeen beoordeelden. Ook vroegen we de respondenten of zij ook van andere organisaties gebruikmaken voor expertise op gebied van inkoop en aanbesteden. Tot slot vroegen we of zij bepaalde dienstverlening misten bij PIANOo.

In totaal vulden 232 aanbestedende diensten de vragenlijst volledig in. 27 aanbestedende diensten begonnen aan de vragenlijst, maar maakten deze niet af. In de onderstaande tabellen staan de respondenten verder onderverdeeld naar het type aanbestedende dienst waar de respondent werkzaam was en de functie van de respondent.

Type aanbestedende dienst	Aantal respondenten
Onderwijsinstelling	57
Kleine gemeente (< 50.000 inwoners)	34
Middelgrote gemeente (50.000-100.000 inwoners)	33
Grote gemeente (> 100.000 inwoners)	15
Gemeenschappelijke regeling	11
Speciale sectorbedrijf	9
Waterschap	8
Veiligheidsregio	7
Provincie	6
Overige centrale overheid	5
Universiteit	5

GGD	3
Ministerie	3
Overig (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regeling, andere decentrale overheid, stichting et cetera)	36

Functie	Aantal respondenten
Inkoper/Inkoopadviseur	140
Inkoopmanager/inkoopcoördinator/directeur	26
Administratief medewerker	15
Beleidsmedewerker	10
Budgetverantwoordelijke/intern opdrachtgever	7
Aanbestedingsjurist	6
Contractmanager/leveranciersmanager	5
Contractbeheerder	3
Overig	20

Enquête onder ondernemers

In de enquête voor ondernemers vroegen we welke diensten van PIANOo zij kenden en van welke diensten zij gebruik hadden gemaakt in de periode 2020-2024. Daarnaast vroegen we de respondenten of zij gebruik hadden willen maken van (andere) diensten van PIANOo, maar dit niet mochten omdat zij niet tot de doelgroep behoorden. Vervolgens vroegen wij hen een algemeen oordeel te geven over de diensten die zij gebruikt hadden. Ook konden zij aangeven van welke andere organisaties zij gebruikmaakten voor expertise op gebied van inkoop en aanbesteden. Tot slot vroegen we hen of ze bepaalde dienstverlening misten bij PIANOo.

In totaal vulden 80 ondernemers de enquête volledig in. De meeste ondernemers waren actief in de sectoren specialistische zakelijke diensten, informatie en communicatie, bouwnijverheid, overige dienstverlening en waterbedrijven en afvalbeheer. 37% van de respondenten waren manager of directeur en 35% van de respondenten waren bidmanager, daarnaast was 7% een jurist/juridisch medewerker en 7% een inhoudsdeskundige. De andere respondenten hadden diverse functies.

A.4 Toekomstbijeenkomst

We organiseerden ook een bijeenkomst met een aantal experts op het gebied van de publieke inkoop om de toekomstbestendigheid van PIANOo verder uit te diepen. We bespraken de ontwikkelingen die op de publieke inkoop afkomen in de komende jaren en de ‘PIANOo’ uit de vier andere landen. Vervolgens verkenden we met hen welke plek PIANOo binnen het ecosysteem van de publieke inkoop kan innemen in de toekomst en wat zij hiervoor nodig heeft.

De uitkomsten van deze sessie verwerkten we bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen over de toekomstbestendigheid van PIANOo.

De experts die deelnamen aan de sessie waren:

a. Fredo Schotanus: hoogleraar publieke inkoop aan de Universiteit Utrecht;
b. Hans Dussel: directeur Inkoop en Contractmanagement GPO bij Rijkswaterstaat;
c. Marcel Stuijts: CEO Bizob;
d. Niels Uenk: directeur Public Procurement Research Centre;
e. Odile Uijlenbroek: inkoopmanager bij de TU Delft;
f. Peter Ciere: adviseur bij de Rijksinkoopsamenwerking;
g. Richard Heijne den Bak: adviseur op het gebied van ICT bij Mitopics;
h. Tim Robbe: advocaat gespecialiseerd in het sociaal domein bij Victor Advocaten en Adviseurs.

A.5 Analyse en rapportage

Tijdens een analysesessie met het hele onderzoeksteam brachten we de inzichten vanuit de verschillende onderzoeksactiviteiten samen. We beantwoordden hierin de onderzoeksvragen en deden een eerste aanzet voor de conclusies en aanbevelingen. Vervolgens hebben we dit gebundeld in een conceptrapportage. Het management van PIANOo heeft de conceptrapportage op feitelijke onjuistheden gecontroleerd. Ook de begeleidingscommissie en de opdrachtgever van het onderzoek hebben feedback aangeleverd op de rapportage. Dit hebben we verwerkt tot de definitieve rapportage.