



Meer waarde met PIA

Evaluatie Project Professioneel Inkopen
en Aanbesteden (PIA)



BUREAU BARTELS BV.
RESEARCH | CONSULTANCY | MANAGEMENT



Professioneel Inkopen en Aanbesteden

Meer waarde met PIA

**Evaluatie Project Professioneel Inkopen
en Aanbesteden (PIA)**

Voorwoord

De Stuurgroep PIA heeft in maart 2006 aan Bureau Bartels opdracht gegeven om een evaluatie uit te voeren van het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA).

Aan de evaluatie is door een groot aantal personen een bijdrage geleverd. In de eerste plaats bedanken we mevrouw mr. M.C. van 't Wout en mevrouw ir. C.J.M. Bolhuis-Lemmens van de projectdirectie PIA voor de praktische ondersteuning bij het onderzoek. Verder zijn we de verschillende respondenten dank verschuldigd voor de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken. Hiertoe behoren onder andere de leden van Stuurgroep en Klankbordgroep, medewerkers van de PIA-projectdirectie, de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's), PIT-projectleiders en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Het onderzoek is uitgevoerd onder toezicht van een begeleidingscommissie die als volgt was samengesteld: de heer drs. J.P. Winters en de heer drs. L.K. Peereboom (Ministerie van Economische Zaken), mevrouw drs. E.J.C. Bijlsma (Programma Andere Overheid) en mevrouw mr. M.C. van 't Wout, mevrouw ir. C.J.M. Bolhuis-Lemmens en de heer drs. P.D. van Aken (allen projectdirectie PIA). De voorzitter van de begeleidingscommissie was de heer drs. P.H.B. Pennekamp (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kwartiermaker ABD-Interim). We danken de leden van de commissie voor hun deskundige advies en begeleiding bij het uitvoeren van de evaluatie.

We hopen dat het rapport een goed inzicht geeft in de uitvoering en resultaten van het PIA-project en een bijdrage kan leveren aan het verder professionaliseren van inkopen en aanbesteden bij de overheid.

Bureau Bartels B.V.
Amersfoort

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	19
1.1 ACHTERGROND	19
1.2 DOEL EN AANDACHTSPUNTEN VOOR DE EVALUATIE	19
1.3 AANPAK VAN DE EVALUATIE	20
1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT	22
2 Inhoud en doelstellingen van het PIA-project	23
2.1 INLEIDING	23
2.2 DE START VAN HET PIA-PROJECT	23
2.3 DE DOORSTART VAN HET PIA-PROJECT	26
3 Organisatie en uitvoering van het PIA-project	35
3.1 INLEIDING	35
3.2 DE ORGANISATIE(STRUCTUUR) VAN HET PIA-PROJECT	35
3.3 KOSTEN PIA-PROJECT	47
3.4 ASPECTEN VAN ORGANISATIE EN UITVOERING	48
3.5 SAMENWERKING EN AFSTEMMING MET EXTERNE INITIATIEVEN	55

4	Meerwaarde en resultaten PIA-project.....	61
4.1	INLEIDING	61
4.2	DOELSTELLINGEN VAN HET PIA-PROJECT	61
4.3	ANALYSE EN INZICHT	62
4.4	EUROPEES AANBESTEDEN	64
4.5	ELEKTRONISCH INKOPEN EN AANBESTEDEN.....	66
4.6	NETWERKVORMING EN KENNIS DELEN	68
4.7	GEZAMENLIJK INKOPEN EN AANBESTEDEN	69
4.8	DUURZAAM INKOPEN	72
4.9	PROFESSIONALISERING	74
4.10	FINANCIËLE RESULTATEN PROFESSIONALISERING INKOPEN EN AANBESTEDEN.....	75
5	Bouwstenen voor de toekomst.....	79
5.1	INLEIDING	79
5.2	DE SPIEGEL VANUIT HET BEDRIJFSLEVEN.....	79
5.3	VERANKERING VAN HET PIA-PROJECT	84
5.4	LEEREFFECTEN VOOR INTERDEPARTEMENTALE SAMENWERKING	86
Bijlage I	Samenstelling begeleidingscommissie	95
Bijlage II	Geraadpleegde personen	97
Bijlage III	Visiedocument 'Meer waarde met PIA'	99
Bijlage IV	Projecten en initiatieven PIA	101
Bijlage V	Overzicht PIA-lunches	107
Bijlage VI	Beschrijving PIT-productgroepen.....	111
Bijlage VII	Duurzaamheidsaspecten in PIT-productgroepen	119
Bijlage VIII	Presentie vergaderingen CDI's naar ministerie	121

Samenvatting en conclusies

Evaluatie professioneel inkopen en aanbesteden (PIA)

I. CONTEXT VAN DE EVALUATIE

PIA

In 1999 heeft de Tweede Kamer het Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) vastgesteld. Het centrale doel van dit actieplan was dat de ministeries ieder voor zich en gezamenlijk een aantal stappen zouden zetten naar een (verdere) professionalisering van de inkoopfunctie bij de (rijks)overheid en was daarmee een opdracht aan de departementen. In het kielzog van het Actieplan PIA werd ook de projectdirectie PIA ingesteld. Deze projectdirectie moest gaan functioneren als een 'buitenboordmotor' om PIA als proces binnen de departementen te faciliteren en daarmee tot een succes te maken. De feitelijke uitvoering van het PIA-project is gestart in 2001 en is medio 2006 beëindigd. Bij de start was voorzien in een evaluatie van het project. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de resultaten van deze evaluatie. Er is voor een aanpak gekozen waarbij het accent op de samenvatting en conclusies is gelegd; het hoofd-rapport kan als naslagwerk en onderbouwing worden beschouwd.

Doel en aanpak evaluatie

Het doel van de evaluatie was om antwoord te geven op een *zestal hoofdvragen*:

- Wat heeft het PIA-project opgeleverd in termen van professionalisering?
- Wat heeft het PIA-project financieel en in termen van efficiency opgeleverd?
- Wat heeft het bedrijfsleven gemerkt van het PIA-project, met name van het Pro-gramma Inkoop Taakstelling (PIT)?
- Welke invloed of effect heeft het PIA-project gehad op de departementale organisaties en in het bijzonder de positie van de inkooporganisatie?
- Welke relatie was er tussen het PIA-project en beleid op het gebied van MKB, duurzaam inkopen, innovatiebevordering?
- Welke meer algemene lessen voor interdepartementale samenwerking zijn er uit de evaluatie van het PIA-project te destilleren?

Voor het beantwoorden van deze vragen is een tweetal hoofdactiviteiten uitgevoerd, namelijk de *deskresearch* en het *veldwerk*. De deskresearch bestond met name uit het analyseren van documenten die tijdens het PIA-project zijn voortgebracht en van notulen

van vergaderingen van de diverse gremia die rondom de projectdirectie PIA functioneerden. Het veldwerk betrof gesprekken met personen die direct en indirect bij het PIA-project betrokken zijn geweest. Het gaat dan bijvoorbeeld om leden van de Stuurgroep PIA, de Klankbordgroep, de PIA-projectdirectie, de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's), PIT-projectleiders en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Alvorens in te gaan op de beantwoording van deze hoofdvragen schetsen we eerst op hoofdlijnen de ontwikkeling die het PIA-project heeft doorgemaakt. Deze ontwikkeling is namelijk ook relevant voor de beantwoording van bovenstaande vragen.

Levensfasen van het PIA-project

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat er een aantal (levens)fasen van PIA te onderscheiden zijn. In elk van deze fasen heeft de projectdirectie PIA specifieke accenten gelegd.

In de *eerste fase* vond in feite een *heroriëntatie op de doelstellingen* plaats die oorspronkelijk in het Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden van 1999 opgenomen waren, namelijk:

- a. De rijksoverheid voldoet in 2000 aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.
- b. De rijksoverheid past innovatief aanbesteden op groeiende schaal toe. Over drie jaar maken innovatief inkopen en aanbesteden een substantieel deel uit van de portefeuille.
- c. De rijksoverheid publiceert over twee jaar alle Europese aanbestedingen elektronisch.

De achtergrond voor deze heroriëntatie was dat al vrij snel duidelijk werd dat het om te ambitieuze doelstellingen ging. Dit gold dan met name voor de doelstellingen op het gebied van innovatief aanbesteden en het op korte termijn voldoen aan de Europese aanbestedingsregels. Bij de start van het PIA-project bleek namelijk dat bij de departementen veelal een beperkt en versnipperd beeld bestond van de eigen inkoop. Daarnaast bleken de departementen niet te beschikken over Coördinerend Directeuren Inkoop die de rol, taken en bevoegdheden hadden die feitelijk nodig waren om de geformuleerde ambities op korte termijn te (helpen) implementeren. Als resultaat van deze eerste (heroriëntatie)fase werd de volgende centrale doelstelling voor de resterende uitvoeringsperiode gedefinieerd:

Het in brede zin professionaliseren van inkopen en aanbesteden bij de (rijks)overheid.

In het visiedocument 'Meer Waarde met PIA' is vervolgens nader geconcretiseerd wat de rijksoverheid onder professioneel inkopen verstaat. Deze visie werd breed gedragen, hetgeen tot uitdrukking is gebracht doordat het visiedocument door de plaatsvervangend secretarissen-generaal van alle departementen is ondertekend.

In de *tweede fase* van het PIA-project kwam het accent te liggen op het *boeken van resultaten*. Daarbij werd met name ingezet op het identificeren en benutten van kansen op het gebied van een verbeterde efficiency bij de rijksoverheid. Hiertoe werd door de CDI's een negental gebieden geselecteerd – de zogenaamde EI-acties (Efficiëncyslag Inkoop) – die als meest kansrijk werden bestempeld. Gedurende de tweede fase nam ook de 'externe druk' toe om concrete resultaten te boeken. Dit had vooral te maken met de besparingen die het kabinet Balkenende via inkoop en aanbesteden wilde gaan realiseren: de zogenaamde inkooptaakstellingen. De eerste inkooptaakstelling van 50 miljoen euro werd in 2003 door het kabinet vastgesteld. In 2004 volgde nog eens een taakstelling van 100 miljoen euro, zodat het totale financiële volume daarmee uitkwam op 150 miljoen euro.

In de *derde fase van het PIA-project* stond vooral het '*verdelingsvraagstuk*' van de inkooptaakstellingen – over de departementen en/of productgroepen – centraal. Voor het realiseren van de eerste inkooptaakstelling heeft de projectdirectie PIA – in samenwerking met de CDI's – een aantal productgroepen gedefinieerd. Verwacht werd dat voor deze productgroepen aanzienlijke besparingen op de inkoop mogelijk waren. In totaal ging het om negen productgroepen – zoals drukwerk, post en dienstauto's – die vanaf dat moment aangeduid werden met de term 'PIT-productgroepen'¹. Het bleek een complexe aangelegenheid te zijn om de taakstellingen over de productgroepen te verdelen. Terwijl dit verdelingsvraagstuk van de eerste inkooptaakstelling nog speelde werd tijdens de formatie van het kabinet Balkenende II een tweede inkooptaakstelling van 100 miljoen euro afgesproken.

Daarbij was het al snel duidelijk dat het totale financiële volume van 150 miljoen euro – los van het verdelingsvraagstuk (zie hierboven) – sowieso niet alleen vanuit de PIT-productgroepen gerealiseerd kon worden. Als 'oplossingsrichting' werd (daarom) gekozen voor een aanpak waarbij de 150 miljoen euro verdeeld werd over de begrotingen van de departementen. In deze opzet was het dan aan de departementen zelf

1 PIT staat voor Programma Inkoop Taakstelling.

om te trachten om hun eigen deel van de taakstelling te realiseren via besparingen op de inkoop, dan wel op een andere wijze. De verdeling van de inkoopstaakstellingen naar de begrotingen van de departementen is een vrij moeizaam traject gebleken waarbij het pSG-beraad uiteindelijk de knoop doorgehakt heeft.

In de *vierde fase* van het PIA-project heeft vooral de opzet en de uitvoering van de PIT-productgroepen centraal gestaan. Hierbij ging het dikwijls om te komen tot complexe aanbestedingen waarbij diverse departementen (en andere overheidsgeledingen) betrokken waren.

II. Beantwoording onderzoeksvragen

Nadat in het voorgaande de bredere context is beschreven, gaan we nu over tot de feitelijke beantwoording van de onderzoeksvragen. Het totaal van de antwoorden vormt het oordeel ten aanzien van de vraag of de centrale doelstelling van het PIA-project is bereikt. Bouwstenen en nadere achtergrondinformatie kunnen in het hoofdrapport worden aangetroffen.

Wat heeft het PIA-project opgeleverd in termen van professionalisering?

Aan de hand van de resultaten van de evaluatie kan worden geconcludeerd dat het PIA-project een bijdrage heeft geleverd aan haar hoofddoelstelling: Het in brede zin professionaliseren van inkoop en aanbesteden bij de (rijks)overheid.

In de *eerste plaats* blijkt dit uit de *specifieke acties* die op dit vlak zijn uitgevoerd, zoals aandacht voor de taken en bevoegdheden van de CDI's in de diverse departementen, de afstemming tussen inkoop en de planning- en controlcyclus en aandacht voor human resource management van de inkoopfunctie bij de rijksoverheid.

In de *tweede plaats* heeft de projectdirectie PIA *ingezet op een aantal thema's* die eveneens van belang zijn voor deze professionalisering. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de projectdirectie PIA vooral een actieve en positieve rol heeft gespeeld bij de volgende thema's:

- het versterken van het inzicht bij de departementen van inkoop(stromen);
- het ontwikkelen van blijvende (kennis)netwerken tussen overheidsinkopers;
- het bevorderen van gezamenlijk inkopen en aanbesteden;
- het stimuleren van elektronisch inkopen en aanbesteden.

Bij de start van het PIA-project bleek dat bij de departementen veelal sprake was van beperkt inzicht in de eigen inkoopstromen. De projectdirectie PIA heeft diverse initiatieven ontplooid – zoals het (laten) uitvoeren van inkoopdiagnoses en nulmetingen – die hierin verbetering hebben aangebracht. Verder blijkt de projectdirectie PIA een actieve rol te hebben gespeeld bij het (helpen) opzetten van verschillende typen organisatorische en virtuele (kennis)netwerken. Bij de organisatorische netwerken gaat het dan met name om NEVI-Publiek en het CDI-overleg. Qua virtuele netwerken kunnen vooral www.ovia.nl en PIANodesk als ‘parels’ van het PIA-project worden genoemd. Vooral via de inkoopstaakstellingen van het kabinet en de daaruit voortvloeiende PIT-productgroepen is een sterke impuls gegeven aan het bevorderen van gezamenlijk inkopen en aanbesteden. Ten aanzien van het thema elektronisch inkopen en aanbesteden zijn (mede) met de projectdirectie PIA verschillende stappen gezet. Zo heeft de projectdirectie PIA een bijdrage geleverd aan het opzetten van TenderNed, dat op het moment van de evaluatie in de steigers stond. Verder heeft de projectdirectie PIA het project Elektronisch Bestellen en Factureren op gang gebracht.

Naast de hierboven besproken primaire thema’s heeft het PIA-project (in meer ondersteunende zin) een bijdrage geleverd aan thema’s zoals duurzaam inkopen en Europees aanbesteden. Voor het thema duurzaam inkopen geldt dat de projectdirectie PIA afstemming heeft gezocht met het Ministerie van VROM, er aandacht is besteed aan bewustwording rondom dit thema (via de CDI’s) en dat duurzaamheidsaspecten in de aanbestedingen van de PIT-productgroepen zijn betrokken. Voor het thema Europees aanbesteden heeft de projectdirectie PIA zich geconcentreerd op een faciliterende en voorlichtende rol. Zo heeft de projectdirectie PIA (samen met anderen) voorlichtingsbijeenkomsten op het gebied van Europees aanbesteden georganiseerd. Verder heeft de projectdirectie PIA initiatieven ontplooid die er op gericht waren om meer inzicht te krijgen in voorgenomen en lopende Europese aanbestedingen vanuit de departementen.

Wat heeft het PIA-project financieel en in termen van efficiency opgeleverd?

Hiervoor hebben we al aangegeven dat er in het regeerakkoord rijksbrede inkoop-taakstellingen waren opgenomen. Deze inkoopstaakstellingen zijn uiteindelijk verdeeld over de begrotingen van de departementen. Hiermee werd het in feite bij voorbaat geborgd dat de inkoopstaakstellingen ook gerealiseerd zouden worden. Daarbij werd het aan de departementen zelf overgelaten of zij hun deel van de taakstellingen via inkoopbesparingen en efficiencyverbeteringen zouden realiseren of anderszins (via bezuinigingen).

Een vraag die hierbij naar voren komt is dan ook in hoeverre de inkooptaak-stellingen uiteindelijk via de weg van 'inkoop' of op een andere wijze gerealiseerd zijn en worden. Om hier zicht op te krijgen heeft de projectdirectie PIA in samenwerking met de PIT-productgroepen analyses uitgevoerd van de besparingen en efficiencyverbeteringen die samenhangen met de rijksinkoop. Een belangrijke conclusie uit deze analyses is dat de verschillende besparingen en efficiencyverbeteringen niet uitsluitend en exclusief aan de activiteiten die vanuit het PIA-project zijn geïnitieerd, toegeschreven kunnen worden. Dit omdat er bijvoorbeeld ook door de departementen zelf aanpalende initiatieven zijn ontplooid die effect hebben gehad op besparingen en efficiencyverbeteringen rondom de rijksinkoop.

Bij de genoemde analyses is verder een onderscheid gemaakt tussen *directe en indirecte besparingen*. Bij directe besparingen gaat het om besparingen die via de PIT-productgroepen tot stand zijn gekomen. Indirecte besparingen hebben betrekking op verbeteringen van de efficiency van de inkoopprocessen bij de rijksoverheid zelf. In de analyses is daarbij met name gekeken naar de reductie van het aantal facturen en het aantal leveranciers. Indien de directe en indirecte componenten van besparingen op de rijksinkoop worden geaggregeerd, komen de geraamde structurele besparingen ten tijde van de evaluatie uit tussen de 91 miljoen euro en 116 miljoen euro (zie paragraaf 4.10). Daarbij dient aangetekend te worden dat het hierbij om een tussentijdse raming gaat. Immers, bij de inkooptaakstellingen was sprake van een 'ingroeiscenario' waarbij uiteindelijk het totale volume van 150 miljoen euro in 2007 gerealiseerd moet zijn. Geconcludeerd kan dus worden dat via de weg van inkoopbesparingen en efficiencyverbeteringen aanzienlijke resultaten zijn geboekt, maar vooralsnog niet ter grootte van het einddoel van 150 miljoen euro. Te verwachten valt dat in de komende periode nog additionele besparingen en efficiencyverbeteringen – bijvoorbeeld vanuit lopende en voorgenomen aanbestedingen vanuit de PIT-productgroepen – tot stand gebracht zullen worden. Hierdoor is het mogelijk dat uiteindelijk ook langs de weg van inkoopbesparingen en efficiencyverbeteringen de inkooptaakstellingen gerealiseerd kunnen gaan worden.

Wat heeft het bedrijfsleven gemerkt van het PIA-project, met name van het Programma Inkoop Taakstelling?

Over het algemeen heeft het PIA-project zich vooral gericht op het professionaliseren van de inkoop bij de (rijks)overheid. Dat impliceert dat een belangrijk deel van de ontplooidde initiatieven niet direct gericht waren op het bedrijfsleven. Hierdoor heeft het bedrijfsleven dan ook maar in beperkte mate te maken gehad met het PIA-project. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de PIT-productgroepen. Bij een aantal productgroepen hadden op het moment van de evaluatie namelijk al aanbestedingen plaatsgevonden. Bij deze aanbestedingsprocedures

waren uiteraard bedrijven betrokken. Uit de ervaringen die de bedrijven hiermee hebben opgedaan, kunnen de volgende *rode draden* worden afgeleid.

Het betrokken bedrijfsleven geeft aan dat de gezamenlijke aanbestedingen van de overheid – zoals die binnen de PIT-productgroepen plaatsvinden – ook *intern bij de bedrijven* een aantal *voordelen* met zich meebrengen. Zo kunnen bedrijven – indien zij succesvol zijn bij dergelijke collectieve aanbestedingen – volgens dezelfde standaarden en afspraken zaken doen met verschillende overheidspartijen. Hiermee wordt dus ook voor de bedrijven versnippering voorkomen. In het verlengde hiervan noemt een aantal bedrijven dat zij hierdoor intern efficiencywinsten kunnen boeken, doordat zij bijvoorbeeld minder facturen hoeven te versturen en te verwerken. Nog een ander positief aspect dat verschillende bedrijven naar voren brengen, is dat zij door de aanbestedingsprocedure in staat zijn geweest om beter dan voorheen kennis te nemen van wensen en behoeften die overheidsbreed spelen. Zij hebben daardoor een belangrijke (potentiële) klant beter leren kennen.

Daarnaast wordt er vanuit het bedrijfsleven ook een aantal kritische kanttekeningen of aandachtspunten naar voren gebracht. De belangrijkste punten geven we hieronder weer.

Allereerst wordt door een aantal bedrijven aangevoerd dat de overheid (veel) meer zou kunnen besparen indien zij niet te gefixeerd zou zijn op één onderdeel van een keten (alleen 'product x' kopen), maar op de hele keten zou inzetten. Door een *integrale aanpak* van hele ketens kan volgens deze bedrijven de overheid nog tot verdere besparingen en efficiencyverbeteringen komen.

Samenhangend met het voorgaande punt brengen ook diverse bedrijven naar voren dat zij in de aanbestedingsprocedure bespeurd hebben dat er binnen de PIT-productgroepen een (te) grote *nadruk* werd gelegd op het *realiseren van prijsvoordelen*. In de optiek van deze bedrijven ging deze fixatie op prijs ten koste van zaken als kwaliteit en after sales service.

Een ander belangrijk aandachtspunt dat door het bedrijfsleven naar voren wordt gebracht betreft het *uitnutten of invullen van de mantelcontracten*. Hiermee wordt bedoeld dat het aangaan van mantelcontracten met het bedrijfsleven maar een eerste stap is om tot besparingen te komen. Daarna zullen de diverse overheidsgeledingen

namelijk ook volgens deze contracten moeten gaan inkopen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de diverse (onderdelen van) departementen en agentschappen goed op hoogte zijn van het bestaan van de mantelcontracten. Het invullen van de mantelcontracten, en vanuit de overheid gezien het realiseren van de besparingen, vraagt in de optiek van de bedrijven structureel aandacht. Er bestaat, met andere woorden, bij het bedrijfsleven een zekere angst dat na het tekenen van de contracten de aandacht voor de implementatie bij de overheid verslapt.

Welke invloed of effect heeft het PIA-project gehad op de departementale organisaties en in het bijzonder de positie van de inkooporganisatie?

Uit de evaluatie is gebleken dat het PIA-project op een aantal wijzen invloed heeft gehad op de positie van inkoop binnen de departementale organisaties. Dat belangrijkste wijzen waarop dit heeft plaatsgevonden, zijn de volgende:

- *Het op de kaart zetten van de inkoopfunctie.* Bij de start van het PIA-project had het vak 'inkoper' bij de overheid betrekkelijk weinig aanzien. Het PIA-project heeft er (mede) toe geleid dat er meer waardering en belangstelling is gaan ontstaan voor het inkoopvak en voor het belang van inkopen en aanbesteden bij de (rijks)overheid.
- Hiermee samenhangend is inkoop ook meer *op de agenda komen staan van de departementale bedrijfsvoering* en bij de top van de departementen (SG's en pSG's). Zo hebben verschillende pSG's als portefeuillehouders van de PIT-productgroepen gefunctioneerd en is er binnen het pSG-beraad een Kernteam Inkoop geformeerd.
- Voortbordurend op de ervaringen die met het PIA-project zijn opgedaan zal naar de toekomst het 'PIA-gedachtengoed' *verankerd worden in de lijn*. De aansturing van de toekomstige CPO Rijk (Chief Procurement Officer Rijksoverheid) zal namelijk plaatsvinden door het Kernteam Inkoop. Dit Kernteam, bestaande uit de pSG's van de Ministeries van Financiën, Verkeer en Waterstaat, Defensie en Economische Zaken, zal zorg dragen voor een verankering met het pSG-beraad. Hiermee komt zowel de aansturing van de CPO Rijk als die van de departementale CDI's in de bekende en bestaande lijnen zoals die voor de bedrijfsvoering van de departementen gelden.
- *Het opzetten en ontwikkelen van het CDI-overleg.* Het CDI-overleg heeft met de projectdirectie PIA als trekker een ontwikkeling doorgemaakt van een situatie waarbij de CDI's elkaar maar in beperkte mate kenden tot de huidige situatie

waarbij CDI's elkaar ook zonder de projectdirectie PIA weten te vinden. Dit heeft geleid tot samenwerking op het gebied van inkopen en aanbesteden en het delen van kennis en ervaringen. Het is de bedoeling dat het CDI-overleg ook na afloop van de PIA-periode gecontinueerd zal worden.

- Het *versterken en verduidelijken van de positie van de CDI's*. Hoewel er ook vanuit de departementen zelf de nodige impulsen zijn gegeven, heeft het PIA-project hierin een (ondersteunende) rol gespeeld. Enerzijds heeft deze rol betrekking op de 'content' die door de projectdirectie PIA ontwikkeld werd. Anderzijds vormde de 'rol en positie van de CDI' van meet af aan één van de deelprojecten van het PIA-project. Doel van dit project was om de coördinerende positie van CDI's te verduidelijken en te verstevigen.
- Het *verbeteren van de onderlinge samenwerking, netwerkvorming en (daarmee) samenhangende uitwisseling van kennis* tussen de departementen en de CDI's. Dit is onder andere gerealiseerd via het opzetten en ontwikkelen van het CDI-overleg. Maar ook initiatieven zoals de opzet van de PIT-productgroepen, NEVI-Publiek, PIANOdesk en www.ovia.nl hebben hier een rol in gespeeld.

Welke relatie was er tussen het PIA-project en beleid op het gebied van MKB, duurzaam inkopen, innovatiebevordering?

Hierboven is al geconstateerd dat de *relaties tussen het PIA-project en het bedrijfsleven* vooral gerelateerd waren aan de negen PIT-productgroepen. Uit de analyses van de PIT-productgroepen blijkt dat er verschillende aanbestedingen zijn geweest op markten waar het MKB niet of nauwelijks actief is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de energiemarkt en de meeste percelen van de postmarkt. Hierbij hebben zich door de collectieve aanbestedingen dus niet of nauwelijks 'verdringingseffecten' richting het MKB voorgedaan. Voor zover er wel sprake is geweest van aanbestedingen waar het MKB actief is – zoals bij het perceel 'koeriersdiensten' bij PIT-post – bestaat er over het algemeen overeenstemming over het feit dat de positie van het MKB bij dergelijke percelen onder druk komt te staan indien de overheid haar inkopen bundelt. Zo kunnen er in het bestek van dergelijke aanbestedingen eisen worden opgenomen – zoals landelijke dekking van de dienstverlening of minimale omvang van de offerende bedrijven – die maken dat het MKB bij voorbaat buiten de boot valt.

Duurzaam inkopen heeft binnen het PIA-project structureel aandacht gekregen. Daarbij heeft, zoals hierboven aangegeven, afstemming en samenwerking met het Ministerie van VROM plaatsgevonden. Zo was de SG van VROM lid van de PIA-Stuurgroep en de

projectdirecteur PIA lid van de stuurgroep Duurzaam Inkopen van VROM. Daarnaast is een medewerkster van SenterNovem bij de projectdirectie PIA gedetacheerd om ondersteuning te bieden bij het invullen van duurzaamheid in de PIT-productgroepen. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat bij diverse PIT-productgroepen duurzaamheids-criteria zijn opgenomen om tot een selectie van aanbieders te komen. Verder is er gedurende het PIA-project op diverse momenten in het CDI-overleg, maar ook bij de PIA-lunches, aandacht besteed aan het onderwerp duurzaamheid. Op deze wijze werd bewustwording gecreëerd om bij inkoop ook aandacht te schenken aan duurzaamheids-aspecten.

Aan het thema *innovatiebevordering* (bij het bedrijfsleven) is in het PIA-project over het algemeen minder aandacht besteed. De belangrijkste reden hiervoor was dat het oppakken van dit thema in de PIA-periode nog een brug te ver was (zie fase 1 in de levensfasen van het PIA-project). Desalniettemin geven enkele bedrijven – die betrokken waren bij de aanbestedingen vanuit de PIT-productgroepen – aan dat zij door de collectieve aanbestedingen vanuit de overheid wel tot innovatie zijn gestimuleerd.

Het PIA-project heeft wel expliciet aandacht besteed aan het stimuleren van innovatieve aanbestedingsmethoden zoals elektronisch veilen en elektronisch bestellen en factureren. Verder kan ook de interdepartementale samenwerking rondom inkopen en aanbesteden – zoals die bijvoorbeeld bij de PIT-productgroepen is gerealiseerd – als vernieuwend bestempeld worden.

Welke meer algemene lessen voor interdepartementale samenwerking zijn er uit de evaluatie van het PIA-project te destilleren?

Uit de evaluatie van het PIA-project kunnen verschillende leerervaringen worden afgeleid voor interdepartementale samenwerking op andere terreinen dan inkopen en aanbesteden. Hieronder geven we de *belangrijkste leerervaringen* volgens de respondenten beknopt weer.

- Actieve participatie van de ambtelijke top in het project is wenselijk om zaken in gang te zetten en knopen door te hakken bij eventuele fricties.
- Om snel en flexibel te kunnen inspelen op kansen die zich voordoen en behoeften die spelen is het een pre indien 'werkkapitaal' beschikbaar is.
- Het is van belang om initiatieven te ontplooien en de organisatie zodanig op te zetten dat alle departementen projecteigenaar worden, om zodoende de betrokkenheid te borgen.

- Bij interdepartementale samenwerking is voldoende ruimte voor experimenten wenselijk. Vooral in de eerste fase van samenwerking is het wenselijk om te ontdekken waar de departementen staan en aan de hand daarvan tot gezamenlijke doelstellingen en draagvlak te komen. In de tweede fase kan het accent dan verschuiven naar het realiseren van doelstellingen waarvoor gezamenlijk draagvlak bestaat.
- Streef bij interdepartementale samenwerking niet te geforceerd naar het betrekken van alle departementen, omdat er gegronde redenen kunnen zijn waarom een departement niet kan of wil aanhaken.
- Een zorgvuldige selectie van het management en medewerkers die interdepartementale projecten moeten trekken is van groot belang. Daarom is het zinvol om van tevoren tot duidelijke profielschetsen te komen en hier bij de werving en selectie ook aan vast te houden.
- Interdepartementale initiatieven vragen van meet af aan om aandacht voor communicatie en bijbehorende voorzieningen. Met communicatie kan proactief de betrokkenheid van de departementen worden bevorderd en kunnen de verschillende partijen structureel over het project worden geïnformeerd.
- De projectorganisatie van interdepartementale initiatieven dient bij voorkeur fysiek buiten de departementen gehuisvest te worden, terwijl de bemensing vanuit meerdere departementen wordt ingevuld. Hiermee wordt voorkomen dat dergelijke initiatieven te veel gelieerd worden aan één departement.
- Bij het opzetten van interdepartementale samenwerking dient de nodige aandacht geschonken te worden aan praktische zaken rondom het detacheren van medewerkers. Daarbij moet gelijkheid tussen deze medewerkers worden gerealiseerd, tot een reductie van administratieve (dubbele) handelingen worden gekomen, afspraken over financiering van opleidingen worden gemaakt en worden voorkomen dat onthechting met het moederdepartement optreedt.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 1999 is door de Tweede Kamer het Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) vastgesteld. Zoals uit de naamgeving al min of meer blijkt, was het centrale doel van dit actieplan dat de ministeries ieder voor zich en gezamenlijk een aantal stappen zouden zetten naar een (verdere) professionalisering van de inkoopfunctie bij de (rijks)overheid. In de oorspronkelijke planvorming was voorzien dat het PIA-project een looptijd zou kennen van 2001 tot en met 2003. Tussentijds is besloten om tot een verlenging van de uitvoeringsperiode van het PIA-project te komen. Hierdoor is het PIA-project per 1 juli 2006 beëindigd. Een belangrijke reden voor de verlenging van deze periode was gelegen in het feit dat het kabinet inmiddels een tweetal taakstellingen op het gebied van inkoop had geformuleerd. Deze taakstellingen kwamen er op neer dat in totaal 150 miljoen euro bespaard diende te worden via het vergroten van de efficiency en professionalisering van inkoop en aanbesteden van de rijksoverheid. Voor het helpen realiseren van deze taakstelling werd ook een beroep gedaan op de (coördinerende) rol van de PIA-Stuurgroep en de projectdirectie PIA.

Van meet af aan was voorzien dat er een evaluatie van het PIA-project opgesteld zou worden. In maart 2006 heeft Bureau Bartels van de Stuurgroep PIA dan ook opdracht gekregen om deze evaluatie voor haar rekening te nemen. De evaluatie is uitgevoerd onder auspiciën van een daartoe ingestelde begeleidingscommissie, waarvan de samenstelling in bijlage I is opgenomen. De resultaten van de evaluatie worden in deze rapportage weergegeven. Er is voor een aanpak gekozen waarbij het accent op de samenvatting en conclusies is gelegd; het hoofdrapport kan als naslagwerk en onderbouwing worden beschouwd.

1.2 Doel en aandachtspunten voor de evaluatie

Het doel van de evaluatie was om antwoord te geven op een zestal hoofdvragen:

- Wat heeft het PIA-project opgeleverd in termen van professionalisering?
- Wat heeft het PIA-project financieel en in termen van efficiency opgeleverd?
- Wat heeft het bedrijfsleven gemerkt van het PIA-project, met name van het Programma Inkoop Taakstelling?

- Welke invloed of effect heeft het PIA-project gehad op de departementale organisaties en in het bijzonder de positie van de inkooporganisatie?
- Welke relatie was er tussen het PIA-project en beleid op het gebied van MKB, duurzaam inkopen en innovatiebevordering?
- Welke meer algemene lessen voor interdepartementale samenwerking zijn er uit de evaluatie van het PIA-project te destilleren?

Deze doelen zijn vertaald in een aantal thema's en aandachtspunten voor de evaluatie (zie schema 1.1).

Schema 1.1 Thema's en aandachtspunten evaluatie PIA-project

<p><i>Organisatie en uitvoering PIA-project</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fasen binnen PIA-project • Ervaringen met organisatie(structuur) • Participatie van partijen in PIA-project • Samenwerking en afstemming met externe partners <p><i>Meerwaarde en resultaten PIA-project</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Producten en diensten die (mede) geïnitieerd zijn door de projectdirectie PIA • Meerwaarde van producten/diensten van het PIA-project • Betekenis van het PIA-project voor aspecten van professionalisering inkopen en aanbesteden • Realisatie doelstellingen PIA-project <p><i>Bouwstenen voor de toekomst</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wijze waarop PIA als project en proces verankerd is • Leerervaringen vanuit het bedrijfsleven • Bouwstenen voor interdepartementale samenwerking

1.3 Aanpak van de evaluatie

Voor de uitvoering van de evaluatie hebben we verschillende typen activiteiten uitgevoerd. In de eerste plaats hebben we de nodige aandacht geschonken aan *deskresearch*. Daarbij hebben we bijvoorbeeld verslagen van vergaderingen van verschillende gremia, die een rol speelden bij de projectdirectie PIA, geanalyseerd. Daarbij valt te denken aan de Stuurgroep PIA, de Klankbordgroep PIA, het CDI-overleg en het Kernteam Inkoop. In

aanvulling daarop hebben we schriftelijke en internet 'producten' – zoals onderzoeken, handleidingen, fact sheets, good practices – bestudeerd die (mede) door de project-directie PIA geïnitieerd dan wel opgesteld zijn.

Naast deskresearch hebben we voor de evaluatie van het PIA-project uiteraard ook het nodige *veldwerk* verricht. Zo hebben we gesprekken gevoerd met personen die direct betrokken waren bij de organisatie en uitvoering van het PIA-project. Daarbij gaat het dan met name om leden van de Stuurgroep PIA, de Klankbordgroep en de projectdirectie PIA. In bijlage II hebben we een meer volledig overzicht opgenomen van de *direct betrokkenen* bij de *PIA-organisatie* die wij hebben geconsulteerd.

Nog een andere belangrijke doelgroep voor het veldwerk heeft bestaan uit *personen* uit de *departementen* die intensief betrokken zijn geweest bij de uitvoering en implementatie van het PIA-project. Daarbij valt met name te denken aan de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's). Van de verschillende departementen hebben we voor de evaluatie dan ook de betreffende CDI geraadpleegd. In bijlage II bieden we inzicht in de personen die vanuit de departementen zijn geraadpleegd.

Een derde doelgroep voor het veldwerk heeft bestaan uit personen die we aanduiden met de term *projectleiders en andere betrokkenen*. Hieronder verstaan we personen die bijvoorbeeld als trekkers hebben gefungeerd van meer omvangrijke projecten en initiatieven die binnen het PIA-project geïnitieerd zijn. In totaal hebben we voor de evaluatie met negentien personen – die binnen deze doelgroep gerangschikt kunnen worden – een gesprek gevoerd. Voor een meer volledig overzicht van deze personen verwijzen we naar bijlage II.

Een laatste doelgroep voor het veldwerk heeft bestaan uit *vertegenwoordigers van het bedrijfsleven*. De achtergrond hiervan is als volgt. Vanuit het PIA-project is gestimuleerd dat de overheid(sdiensten) inkooppakketten gebundeld hebben aanbesteed. Dit heeft met name plaatsgevonden via de zogenaamde PIT-productgroepen (Programma Inkoop Taakstelling) die vanuit het PIA-project zijn gecoördineerd. Zoals uit de naamgeving al min of meer blijkt, zijn deze PIT-productgroepen voortgevloeid uit de eerste inkoop-taakstellingen van het kabinet. In de evaluatie hebben we voor drie van deze productgroepen (post, energie en dienstauto's) vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geraadpleegd. Het ging hier dan om vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven die

betrokken zijn geweest bij dergelijke collectieve aanbestedingen van de overheid. In bijlage II hebben we aangegeven met welke vertegenwoordigers van het bedrijfsleven we een gesprek hebben gevoerd.

1.4 Opbouw van het rapport

De opbouw van deze rapportage ziet er verder als volgt uit. In het volgende hoofdstuk gaan we eerst in op de (oorspronkelijke) inhoud en doelstellingen van het PIA-project. Hiermee samenhangend beschouwen we in dat hoofdstuk ook de belangrijkste wijzigingen (levensfasen) die zich hierin in de loop der jaren hebben voorgedaan. In hoofdstuk 3 gaan we meer specifiek in op de organisatie en uitvoering van het PIA-project en partijen die daarbij een rol hebben gespeeld. De meerwaarde en resultaten van het PIA-project zullen dan in hoofdstuk 4 centraal staan. We ronden deze evaluatie af met hoofdstuk 5 waarin we een aantal bouwstenen voor de toekomst formuleren die uit de evaluatie van het PIA-project te destilleren zijn.

2 Inhoud en doelstellingen van het PIA-project

2.1 Inleiding

Zoals we in de inleiding al hebben aangegeven, zullen we in dit hoofdstuk meer specifiek ingaan op de vraag wat het PIA-project oorspronkelijk inhield en welke ambities daarbij nagestreefd werden. De opbouw van dit hoofdstuk ziet er dan verder als volgt uit. Eerst schetsen we in paragraaf 2.2 de aanleiding voor het PIA-project en de oorspronkelijke doelstellingen die daarbij werden nagestreefd. Vervolgens komen daarna in paragraaf 2.3 de verschillende levensfasen van het PIA-project aan bod. We merken hierbij op dat het daarbij niet gaat om expliciete levensfasen zoals die ook binnen het PIA-project zelf onderscheiden zijn. Veeleer gaat het om fasen die we zelf gereconstrueerd hebben aan de hand van de deskresearch en gesprekken die we (uit)gevoerd hebben voor de evaluatie. Het onderscheiden van deze fasen is van belang om (de resultaten van) het PIA-project in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

2.2 De start van het PIA-project

De oorspronkelijke initiatiefnemer tot het project Professioneel Inkopen en Aanbesteden was het Ministerie van Economische Zaken. Het ministerie had daartoe destijds een drietal onderling samenhangende redenen. We zullen deze redenen nu de revue laten passeren.

Allereerst was het zo dat het Ministerie van Economische Zaken constateerde – bijvoorbeeld uit de discussienota 'Haal Pegels uit die Regels!' (1999) – dat er in Nederland nog winst te boeken viel qua *naleving* van de *Europese aanbestedingsregels*². Enerzijds was dit wenselijk vanwege de afspraken die hierover binnen de Europese Unie waren gemaakt. Anderzijds werd (door het Ministerie van Economische Zaken) verwacht dat een betere naleving van de Europese aanbestedingsregels ook positieve effecten kon hebben voor de overheid en het bedrijfsleven. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan zaken als een betere prijs-kwaliteitverhouding voor de overheid en meer transparantie in – en toegankelijkheid van – de aanbestedingen voor het bedrijfsleven.

2 Dat was overigens met name het geval bij de andere overheden en in mindere mate bij de ministeries.

Een tweede belangrijke overweging was destijds dat er bij het Ministerie van Economische Zaken – maar ook bij een aantal andere departementen zoals het Ministerie van Verkeer en Waterstaat – meer belangstelling ging ontstaan voor *innovatief aanbesteden*. Dat de belangstelling voor het thema innovatief aanbesteden destijds breder lag dan het Ministerie van Economische Zaken blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in de jaren negentig van de vorige eeuw een interdepartementale Werkgroep Innovatief Aanbesteden (WIA) functioneerde. Hierin participeerden in totaal acht departementen. De gedachte was daarbij dat de overheid marktpartijen uitdaagt tot innovatie door in plaats van technische meer functionele eisen neer te leggen bij het bedrijfsleven in aanbestedingen. Daarnaast was de gedachte dat de overheid bij haar aanbestedingen meer in directe zin innovaties en/of samenwerking tussen bedrijven af kon dwingen. Innovatief aanbesteden werd daarmee enerzijds gezien als middel om het bedrijfsleven meer te betrekken bij het oplossen van verschillende maatschappelijke vraagstukken. Anderzijds kon een dergelijke aanpak ook bijdragen aan de versterking van het innovatieve vermogen – en daarmee van het concurrentievermogen – van het bedrijfsleven.

De derde overweging had te maken met *elektronisch aanbesteden*. De achterliggende gedachte was daarbij dat de mogelijkheden sterk gegroeid waren om ICT in te zetten als ondersteuning bij inkopen en aanbesteden door de overheid. Daarbij kan dan worden gedacht aan het benutten van ICT om kennis en informatie tussen overheidsinkopers uit te wisselen maar ook als instrument om elektronisch aan te besteden.

In het Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden werd concreet aansluiting gezocht bij bovenstaande overwegingen. In dit actieplan werden namelijk de volgende *ambities* verwoord:

- a. De rijksoverheid voldoet in 2000 aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.
- b. De rijksoverheid past innovatief aanbesteden op groeiende schaal toe. Over drie jaar maken innovatief inkopen en aanbesteden een substantieel deel uit van de portefeuille.
- c. De rijksoverheid publiceert over twee jaar alle Europese aanbestedingen elektronisch.

In het Actieplan PIA werd verder duidelijk gemaakt dat departementen zelf het voortouw dienden te nemen om – voor hun eigen departement – tot de gewenste professionaliseringsslag te komen. Zo werd in het actieplan bijvoorbeeld gesteld dat departe-

menten zelf verantwoordelijk bleven voor hun eigen inkopen en aanbestedingen. Ook werden in het Actieplan PIA zeven stappen geformuleerd die elk van de departementen diende te zetten om de wenselijke professionalisering te realiseren. Zo diende elk departement bijvoorbeeld op het hoogste niveau iemand aan te wijzen die verantwoordelijk werd voor de uitvoering van het Actieplan PIA. Ook was het de bedoeling dat elk departement een inkoopdiagnose zou gaan uitvoeren.

Een belangrijk uitgangspunt was verder dat de departementen – aanpalend aan de stappen die zij zelf behoorden te zetten (zie hierboven) – nadrukkelijk dienden te streven naar het versterken van de onderlinge samenwerking. Daartoe was het bijvoorbeeld wenselijk om (per productgroep) netwerken van overheidsinkopers te vormen.

Voor de uitvoering van het Actieplan PIA werd een Platform Professioneel Inkopen en Aanbesteden voorzien. De bedoeling was dat hierin enkele plaatsvervangend secretarissen-generaal (pSG's) zouden participeren alsmede enkele vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Bij de start van het PIA-project (in 2001) is dit in een iets andere vorm geëffectueerd door het instellen van respectievelijk de Stuurgroep PIA en de Klankbordgroep PIA. De Stuurgroep PIA bestond uit ambtelijke vertegenwoordigers (op topniveau) vanuit een aantal departementen terwijl in de Klankbordgroep personen vanuit het bedrijfsleven participeerden (zie verder ook hoofdstuk 3). Daarbij is overigens qua samenstelling van de Stuurgroep (nog) hoger ingestoken dan oorspronkelijk de bedoeling was. Zo hebben uiteindelijk drie secretarissen-generaal (van EZ, VWS en VROM) in de Stuurgroep geparticipeerd. De reden daarvoor was om aldus het PIA-project (ook) adequaat te verankeren in het SG-beraad en daarmee te komen tot een optimale borging van de ambities die oorspronkelijk met het PIA-project werden beoogd.

In het kielzog van het Actieplan PIA werd ook een projectdirectie PIA ingesteld. De voorbereiding daarvan heeft in 2000 door het Ministerie van Economische Zaken plaatsgevonden. Het voorstel voor de opzet van de projectdirectie PIA is vervolgens in dat jaar aan de verschillende SG's voorgelegd en door hen geaccordeerd. Een belangrijk uitgangspunt in dit voorstel was dat de projectdirectie PIA als buitenboordmotor werd gezien om PIA als proces binnen de departementen te faciliteren en daarmee tot een succes te maken. Oorspronkelijk werd in het Actieplan PIA een uitvoeringsperiode van drie jaar voorzien. In de inleiding hebben we al aangegeven dat dit later verlengd is tot medio 2006. Daarmee kwam de totale looptijd uit op vijf jaar.

2.3 De doorstart van het PIA-project

De feitelijke opstart van het PIA-project vond in de eerste helft van 2001 plaats. In die periode werden bijvoorbeeld de Stuurgroep PIA en de Klankbordgroep PIA samengesteld en werd het personeel geworven voor de projectdirectie PIA. Medio 2001 was de projectdirectie (bijna) compleet en vanaf dat moment kon dan ook een aanvang worden genomen met de uitvoering van het Actieplan PIA. Overigens werd door de PIA-projectdirectie wel ervaren dat de buitenwereld al vanaf het vaststellen van het actieplan in 1999 resultaten verwachtte, terwijl er in die periode nog tijd nodig was om kwartier te maken.

Zowel uit de analyses van schriftelijk en elektronisch materiaal als uit de gesprekken die we met verschillende typen gesprekspartners hebben gevoerd, komt naar voren dat er een aantal (levens)fasen van het PIA-project zijn te onderscheiden. In elk van deze fasen zijn daarbij specifieke accenten gelegd door de projectdirectie PIA. Zoals uit het onderstaande nog zal blijken zijn deze fasen niet alleen intern door de projectdirectie PIA aangezwengeld, maar ook extern door de inkooptaakstellingen die het kabinet formuleerde. We merken overigens op dat onderstaande fasen niet strikt gescheiden in de tijd gezien moeten worden. Veeleer ging het om een situatie van elkaar (deels) overlappende fasen.

De (levens)fasen die we bij de evaluatie hebben kunnen destilleren zijn de volgende:

- a. Heroriëntatie op doelstellingen.
- b. Aandacht voor resultaat/efficiency.
- c. De verdeling van de inkooptaakstellingen.
- d. De uitvoering van de PIT-productgroepen.

We zullen nu de verschillende levensfasen van het PIA-project kort toelichten.

a. Heroriëntatie op doelstellingen

De eerste levensfase van het PIA-project heeft al vrij snel na de start (in 2001) gelopen. Zoals uit de naamgeving al min of meer blijkt, heeft in deze fase de vraag centraal gestaan wat als centrale doelstelling(en) van het PIA-project beschouwd diende te worden. De achtergrond hiervan was als volgt. Al vrij snel nadat met de uitvoering van het PIA-project een aanvang was genomen, werd duidelijk dat er sprake was van een te ambitieus actieplan. Dit gold dan met name voor de doelstellingen op het gebied van innovatief aanbesteden en het op korte termijn voldoen aan de Europese aanbestedingsregels. Deze doelstelling bleken op dat moment een brug te ver te zijn.

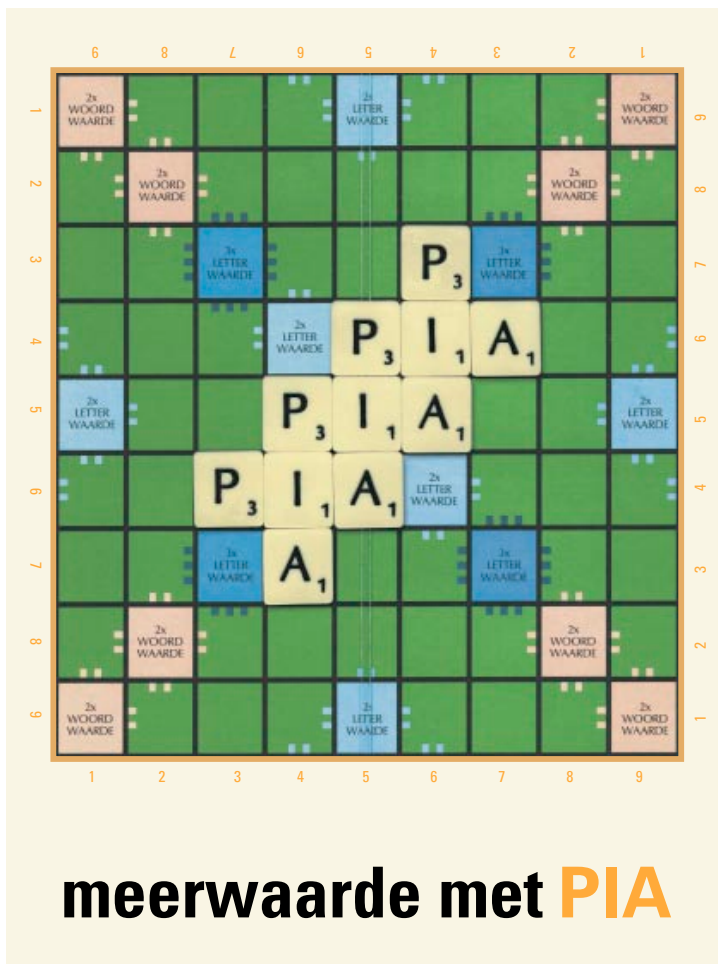
De conclusie van deze fase was in feite dat er eerst een aantal stappen teruggezet diende te worden. Zo bleek bij de start van het PIA-project dat er bij de departementen veelal een beperkt en versnipperd beeld bestond van de eigen inkoop (naar producten, diensten, volumes en wel of niet Europees aanbesteden bijvoorbeeld). Ook bleken de departementen niet te beschikken over Coördinerend Directeuren Inkoop die de rol, taken en bevoegdheden hadden die eigenlijk nodig waren om de geformuleerde ambities op het gebied van innovatief en Europees aanbesteden binnen de departementen te (helpen) implementeren. Zo hadden de meeste CDI's maar inzicht in delen van de inkoop (bijvoorbeeld facilitaire inkoop) van hun departement en waren hun sturingsmogelijkheden beperkt. Bovendien ging het daarbij veelal ook om partieel inzicht in de inkoop van het kerndepartement (en niet voor departementen waartoe ook de uitvoerende en buitendiensten behoren). Zonder dergelijke voorzieningen was het niet reëel en haalbaar om te blijven vasthouden aan de hierboven beschreven doelstellingen op het gebied van innovatief en Europees aanbesteden.

De herijking van de doelstellingen – die in feite het eindresultaat van de eerste fase vormt – komt met name tot uitdrukking in de notitie 'Raamwerk PIA' die in 2001 door de Stuurgroep PIA is vastgesteld. In deze notitie wordt geconcludeerd dat de oorspronkelijke doelstellingen ('percelen') niet haalbaar zijn gebleken. Daarom wordt in deze notitie gepleit voor een *integrale benadering*. Uitgangspunt is daarbij dat indien de overheid meer innovatief, meer Europees en meer elektronisch wil aanbesteden zij dan eerst haar inkoop- en aanbestedingsfunctie verder zal moeten professionaliseren. Vanaf dat moment werd de centrale doelstelling van het PIA-project dus:

Het in brede zin professionaliseren van inkopen en aanbesteden bij de (rijks)overheid.

Dit hield ook in dat bij instrumenten, projecten en initiatieven die vanaf dat moment (mede) door de projectdirectie PIA geïnitieerd werden zoveel mogelijk uitgegaan werd van een brede aanpak. 'Dus geen helpdesk Europees aanbesteden opzetten maar een helpdesk inkoop en aanbesteding'. Per saldo werden toen vooral de ambities van het oorspronkelijke Actieplan PIA met betrekking tot innovatief en Europees aanbesteden losgelaten. Dit gold in mindere mate voor de doelstelling op het gebied van elektronisch aanbesteden. Dit had met name te maken met het feit dat het daarbij niet zozeer ging om bepaalde typen of vormen van inkopen te stimuleren maar meer om de methode waarmee ingekocht en aanbesteed werd. Bovendien had de ontwikkeling van ICT inmiddels een dusdanige vlucht genomen dat de Stuurgroep (en de projectdirectie PIA) voldoende mogelijkheden zag om ook bij een brede insteek elektronisch aanbesteden en inkopen te blijven stimuleren.

Tot deze fase behoort in feite ook het samenstellen van een gezamenlijke visie van de overheid op inkopen en aanbesteden. Daartoe heeft de projectdirectie PIA een werkgroep ingesteld die als taak had om deze visie te ontwikkelen. Dit heeft geresulteerd in een door alle departementen ondertekend visiedocument – ‘Meer Waarde met PIA’ – dat daarna als belangrijk richtinggevend kader voor het PIA-project (maar ook voor de afzonderlijke departementen) is gaan functioneren. In dit document wordt namelijk kort en bondig aangegeven wat de rijksoverheid onder professioneel inkopen en aanbesteden verstaat en hoe zij daartoe zal handelen (zie bijlage III). De projectdirectie PIA heeft haar producten (rapporten, tools, fact sheets) steeds expliciet gekoppeld aan een passage uit de visie.



b. Aandacht voor resultaat/efficiency

Nadat de centrale doelstelling van het PIA-project geformuleerd was en in het visiedocument 'Meer Waarde met PIA' nader geconcretiseerd was wat daaronder diende te worden verstaan, ging in de tweede fase van het PIA-project – ook bijvoorbeeld bij de Stuurgroep PIA – de aandacht vooral uit naar het boeken van resultaten. Daarbij werd met name ingezet op het identificeren en benutten van kansen op het gebied van een verbeterde efficiency bij de rijksoverheid. Deze fase heeft globaal gelopen van eind 2001 tot de eerste helft van 2003.



Om handen en voeten aan deze ambitie te geven werd aan de CDI's – die inmiddels actief participeerden in het zogenaamde CDI-overleg waarvan de projectdirecteur PIA voorzitter was (zie ook hoofdstuk 3) – gevraagd om in kaart te brengen waar zich bij de rijksoverheid de grootste kansen voor efficiencywinst voordeden. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een negental zogenaamde EI-acties (Efficiëncyslag Inkoop) die als meest kansrijk werden bestempeld door de CDI's. De EI-acties zijn opgenomen in schema 2.1.

Schema 2.1 Overzicht EI-acties

<i>EI-acties</i>	
1.	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) vastleggen en bekendmaken
2.	Inkoop managen met behulp van cijfers
3.	Rol van inkoop verstevigen en verankeren aan het begin van de begrotingscyclus
4.	Fasen van ontwikkeling van de inkooporganisaties in kaart brengen
5.	Shared service centre inkoop opzetten
6.	Invoeren elektronisch bestellen en factureren
7.	Verbreiding en striktere toepassing raam- en mantelcontracten
8.	Besparen op inkooppakketten: inhuur externe adviseurs, uitzendkrachten en inhuur ICT-professionals
9.	Samenwerken (met name gezamenlijk inkopen en aanbesteden en kennis delen)

In latere instantie zijn de EI-acties 2 en 3 samengevoegd tot de EI-actie: 'Hoe krijg je inkoop verankerd in de planning- en controlcyclus'.

Hoewel in eerste instantie deze tweede fase dus voornamelijk intern – vanuit de Stuurgroep – werd aangedreven, zien we dat in de loop der tijd ook extern meer druk ging ontstaan om concrete resultaten te boeken. Dit heeft dan met name te maken met de bezuinigingen die het kabinet Balkenende via inkoop en aanbesteden wilde gaan realiseren. Deze bezuinigingen worden ook wel aangeduid met de term 'inkooptaakstellingen'. De eerste inkoopstaakstelling van 50 miljoen euro werd in 2003 door het kabinet vastgesteld. In 2004 volgde nog eens een inkoopstaakstelling van 100 miljoen euro (in totaal dus 150 miljoen euro). De leden van de Stuurgroep PIA waren al eerder dan deze formele data bekend met het feit dat er (zeer waarschijnlijk) inkoopstaakstellingen van het kabinet zouden komen. Hierdoor gaven zij al in eerdere instantie aan dat hun wens tot het boeken van resultaten ook vanuit het perspectief van de ophanden zijnde inkoopstaakstellingen noodzakelijk was.

c. De verdeling van de inkoopstaakstellingen

Zoals hierboven aangegeven, kregen de departementen te maken met een inkoopstaakstelling die in eerste instantie 50 miljoen euro bedroeg. Hoewel het PIA-project niet in formele zin (bijvoorbeeld via een schriftelijke opdrachtverlening) belast werd met het (helpen) realiseren van deze taakstelling waren in de praktijk de ogen toch sterk gericht op de projectdirectie PIA. Dit had mede te maken met het feit dat in eerste instantie de taakstelling op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken geparkeerd werd

en dit ministerie (van oorsprong) nauw betrokken was geweest bij het initiëren van het PIA-project. Het initiatief om tot een oplossing voor het realiseren van de inkooptaakstelling te komen, kwam zodoende bij de projectdirectie PIA te liggen. Verder vervulde ook de Stuurgroep PIA een voortrekkersrol bij het oppakken van deze taakstelling.

De oplossingsrichting die naar aanleiding van de eerste inkooptaakstelling gekozen werd, bestond er uit dat de projectdirectie PIA – in samenwerking met de CDI's – een aantal productgroepen definieerde, waarvan verwacht werd dat aanzienlijke besparingen op de inkoop mogelijk waren. In totaal ging het om negen productgroepen – zoals drukwerk, post en dienstauto's – die vanaf dat moment aangeduid werden met de term 'PIT-productgroepen'³. De bedoeling was dat de departementen rondom deze PIT-productgroepen intensief zouden gaan samenwerken op het gebied van inkopen en aanbesteden om de besparingen te realiseren. In deze zin ging het dus om een innovatieve aanpak – van interdepartementale samenwerking – waarvan verwacht werd dat dit ook de wenselijke professionalisering van inkopen en aanbesteden bij de (rijks)overheid ten goede zou komen. In deze zin konden de lange termijn-doelstelling van professionalisering en de korte termijn-noodzaak tot het realiseren van besparingen op de inkoop dan ook hand in hand gaan.

In eerste instantie werd getracht om tot een zorgvuldige (taak)verdeling te komen van de inkooptaakstelling van 50 miljoen euro over de productgroepen. Hierbij speelden de projectdirectie PIA en de Stuurgroep PIA een coördinerende rol. Al snel bleek dat dit een complexe aangelegenheid was waarover veel discussie ging ontstaan. Zo moest de taakstelling verdeeld worden over de productgroepen, over de tijd (wat in welk jaar te realiseren) en over de departementen (de bijdragen van de departementen aan de afzonderlijke taakstellingen voor de productgroepen). Bovendien diende daarbij dan een monitoring plaats te vinden, waarbij bijvoorbeeld dubbeltellingen moesten worden voorkomen. Dergelijke hobbels bleken moeilijk te overwinnen, ook al gezien het feit dat departementen voorzagen dat hun informatiesystemen rondom inkoop niet direct aansloten op de PIT-productgroepen. Hierdoor was het bij voorbaat duidelijk dat besparingen op de inkoop voor de PIT-productgroepen lastig te onderbouwen zouden zijn.

Terwijl de projectdirectie PIA nog volop met de departementen in de slag was om de eerste inkooptaakstelling te helpen realiseren, werd tijdens de formatie van het kabinet

3 PIT staat voor Programma Inkoop Taakstelling.

Balkenende II een tweede inkoopstaakstelling van 100 miljoen euro afgesproken. Per saldo lag er op dat moment (in 2004) dus een inkoopstaakstelling van 150 miljoen euro. Daarbij was het al snel duidelijk dat dit financiële volume – los van de praktische knelpunten (zie hierboven) – sowieso niet binnen de PIT-productgroepen gerealiseerd kon worden. Daarom moest nog naar aanvullende oplossingen worden gezocht.

Mede gelet op de ervaringen die inmiddels al opgedaan waren met de verdeling van de taakstellingen bij de PIT-productgroepen werd daarom al snel een richting ingeslagen waarbij de 150 miljoen euro verdeeld zou worden naar de begrotingen van de departementen. Hiermee werd bij voorbaat geborgd dat deze taakstelling ook gerealiseerd zou worden. In deze opzet was het dan aan de departementen zelf om te trachten hun eigen deel van de taakstelling via besparingen op de inkoop te realiseren (dan wel op een andere wijze).

Ook rondom deze verdeling van de totale taakstelling over de begrotingen van de departementen heeft de projectdirectie PIA een coördinerende rol gespeeld. Dit hield in dat de projectdirectie PIA voorstellen aan de departementen deed voor de verdeling van de 150 miljoen euro aan inkoopstaakstellingen. Hierbij zocht de projectdirectie PIA naar redelijke verdeelsleutels, die gerelateerd waren aan het (geraamde) inkoopvolume van de departementen. In de praktijk bleek dit geen sinecure te zijn. Zo hadden verschillende departementen moeite met de verdeelsleutels die de projectdirectie PIA voorstelde, bijvoorbeeld omdat deze departementen vonden dat bepaalde inkooppakketten buiten beschouwing zouden moeten blijven. De achtergrond hiervan was dat er verschillen van inzicht bestonden in wat wel en niet tot de inkoop van een departement behoort. De projectdirectie PIA heeft verschillende pogingen ondernomen om de departementen op één lijn te krijgen qua verdeling van de inkoopstaakstellingen. Het bleek niet haalbaar te zijn om hier volledige overeenstemming over te bereiken. Uiteindelijk zijn toen in het pSG-beraad knopen doorgehakt over deze verdeling.

Zowel uit de analyse van schriftelijke documenten (zoals verslagen van vergaderingen van de Stuurgroep en het CDI-overleg) als uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat deze derde fase vrij algemeen gezien wordt als een vrij moeizame periode voor het PIA-project en met name ook de projectdirectie PIA. In deze fase stonden de winst en het vertrouwen die de projectdirectie PIA inmiddels bij de departementen had opge-

bouwd sterk onder druk. Dit omdat de projectdirectie PIA de lastige taak kreeg om te trachten de departementen op één lijn te krijgen bij het realiseren van de inkooptaakstellingen. Door de projectdirectie PIA werd aangegeven dat dit een oneigenlijke taak voor de projectdirectie was: normaal gesproken is een taakstelling iets dat tussen Financiën (IRF) en de FEZ-afdelingen van de ministeries wordt afgehandeld. Deze partijen hebben daarvoor de benodigde expertise, iets dat bij de projectdirectie PIA niet aanwezig was. De projectdirectie had in deze fase dus een dubbele pet op: die van aanbager en die van verdeler van bezuinigingen. De projectdirectie heeft aangegeven dat dit niet alleen haast niet te combineren was, maar dat het bovendien erg veel tijd opslokte, die niet meer in andere PIA-deelprojecten kon worden gestoken. Vrijwel alle respondenten die nauw betrokken zijn geweest bij de inkooptaakstellingen zijn dan ook van mening dat het achteraf een weinig gelukkig zet is geweest om de projectdirectie PIA te belasten met voorstellen voor de verdeling van de inkooptaakstellingen.

Anderzijds is – blijkens de door ons gevoerde gesprekken – PIA als project in zekere zin ook gebaat geweest bij de druk die van de inkooptaakstellingen van het kabinet uitging. Immers, hiermee werd duidelijk dat professionaliseren van inkopen en aanbesteden niet langer iets vrijblijvends was maar ook al op korte termijn tot resultaten moest leiden.

d. De uitvoering van de PIT-productgroepen

Nadat de knopen over de verdeling van de inkooptaakstellingen doorgehakt waren kon de projectdirectie PIA zich in de laatste fase van de projectperiode – die inmiddels met twee jaar verlengd was – weer concentreren op het ondersteunen van de PIT-productgroepen, die naar aanleiding van de eerste inkooptaakstelling tot stand gebracht waren. Zoals we in hoofdstuk 4 nog zullen uitwerken dienden deze groepen tot gezamenlijke aanbestedingen te komen. De coördinatie van de PIT-productgroepen slokte in deze laatste fase een aanzienlijk deel van de capaciteit van de projectdirectie PIA op. Daarnaast is in deze fase ook aandacht besteed aan het overdragen en verankeren van de instrumenten die in het PIA-project tot stand waren gebracht. In deze laatste fase kon de projectdirectie PIA aldus weer werken aan het uitbouwen van het vertrouwen en de samenwerking met de (CDI's van de) departementen.

3 Organisatie en uitvoering van het PIA-project

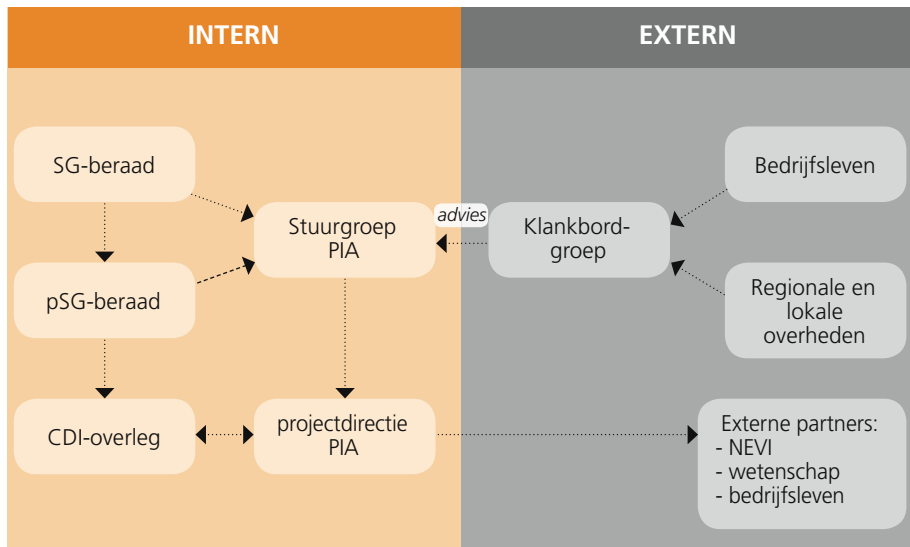
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de organisatie en uitvoering van het PIA-project centraal. De opbouw van dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. In de volgende paragraaf schetsen we eerst in grote lijnen de organisatiestructuur van het PIA-project. In paragraaf 3.3 komen de kosten van het PIA-project aan bod. In paragraaf 3.4 gaan we in op verschillende aspecten van de organisatie en uitvoering van het PIA-project. Daarbij gaat het dan om aspecten zoals rol- en taakverdeling tussen de PIA-gremia, communicatie en de betrokkenheid van departementen. In paragraaf 3.5 schetsen we de afstemming en samenwerking die de projectdirectie PIA met andere partijen heeft gezocht.

3.2 De organisatie(structuur) van het PIA-project

Op zich waren er verschillende partijen of gremia die een rol speelden bij het PIA-project. Daarbij gaat het zowel om gremia die onderdeel vormden van de PIA-organisatie zelf als om 'externe' partijen. In schema 3.1 hebben we de 'kernpartijen' weergegeven die bij het PIA-project betrokken waren.

Schema 3.1 Organisatiestructuur van het PIA-project



Stuurgroep PIA

Zoals uit bovenstaand schema al min of meer blijkt, was de *Stuurgroep PIA* samengesteld uit een aantal vertegenwoordigers van het SG-beraad en het pSG-beraad. De *samenstelling* van de Stuurgroep was namelijk als volgt:

- SG EZ (voorzitter);
- SG VROM;
- SG VWS;
- pSG V&W;
- DG Belastingdienst.

Hierbij kunnen we nog aantekenen dat de DG Belastingdienst het Ministerie van Financiën vertegenwoordigde. Uit de samenstelling van de Stuurgroep PIA blijkt, zoals eerder vermeld, dat de aansturing van PIA nog wat zwaarder is aangezet dan oorspronkelijk in het Actieplan PIA voorzien was. In dit actieplan werd namelijk nog uitgegaan van een vrij breed samengesteld Platform Inkopen en Aanbesteden, dat zou bestaan uit vertegenwoordigers van de overheid, bedrijfsleven en non-profitorganisaties. Op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken werd in 2000 een voorstel gedaan voor een enigszins gewijzigde aanpak. Daarbij werd onder andere gepleit voor een directe aansturing via het SG-beraad. In de tweede helft van 2000 heeft het SG-beraad met dit voorstel ingestemd.

Door de vertegenwoordiging van een drietal SG's in de Stuurgroep PIA was de verankering met het SG-beraad geborgd. Hier heeft het SG-beraad destijds dan ook een bewuste keuze gemaakt om – namens het SG-beraad – een drietal SG's in de Stuurgroep PIA te doen plaatsnemen. In de praktijk heeft dit effectief gefunctioneerd. Dit blijkt uit een aantal zaken. Allereerst hebben we uit de analyse van de verslagen van de Stuurgroep kunnen afleiden dat alle drie de SG's actief geparticipeerd hebben in PIA. In aanvulling daarop is ook in de gesprekken met deze SG's naar voren gekomen dat zij zich duidelijk verbonden voelden met het PIA-project. Een belangrijke verklaring die zij daarvoor gegeven hebben is dat zij er van overtuigd zijn dat het wenselijk is dat de rijksoverheid meer als één concern gaat opereren. Het PIA-project was daarbij één van de eerste projecten waarbij dit gedachtegoed in de praktijk gebracht kon worden.

Ook vanuit de gesprekken met andere doelgroepen is naar voren gekomen dat de Stuurgroep een actieve en betrokken rol heeft gespeeld. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van – en een beroep gedaan op – de verankering van de Stuurgroep in het SG-

beraad. Zo heeft de voorzitter van de PIA-Stuurgroep gedurende de uitvoering van het PIA-project bijvoorbeeld een aantal malen zijn collega's direct aangeschreven om aandacht en steun te vragen voor een aantal belangrijke PIA-acties. Hiermee kon bereikt worden dat, hoewel de projectdirectie PIA op zich niet in de lijn geïntegreerd was, bepaalde besluiten die in PIA-verband genomen werden aldus toch in de lijn ingebracht konden worden. De projectdirectie PIA heeft daarbij aangegeven dat van dergelijke acties van de (voorzitter van de) Stuurgroep veel steun ondervonden is.



In aanvulling op de verankering van het SG-beraad werd via participatie van de pSG van V&W in de Stuurgroep PIA ook een link gemaakt naar het pSG-beraad. In de loop der jaren is de verankering met het pSG-beraad verder versterkt. Zo werd er bijvoorbeeld voor gekozen om voor elke PIT-productgroep die vanaf 2004 werd opgezet één pSG als portefeuillehouder aan te wijzen. Om het interdepartementale karakter van het PIA-project te benadrukken werd daarbij gezocht naar een spreiding over de departementen en werd voor PIT afgesproken: 'Iedereen doet mee, tenzij'. Dat wil zeggen: alle departementen zouden meedoen aan de strategiefase en de implementatiefase van PIT, tenzij er gegronde redenen waren om niet mee te doen. Die redenen zouden dan in het pSG-beraad aan de orde komen. Samenhangend hiermee werd binnen het pSG-beraad het

zogenaamde Kernteam PIT ingesteld. Dit kernteam coördineerde namens het pSG-beraad in feite de aansturing van de PIT-productgroepen. Meer recentelijk is dit PIT-team overgegaan in het Kernteam Inkoop. Het Kernteam Inkoop zal in de komende periode zorg dragen voor de aansturing van de CPO Rijk (Chief Procurement Officer Rijksoverheid) en het daarbij behorende Regiebureau.



Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de intensivering van de betrokkenheid van de pSG's met name voor de CDI's een duidelijke meerwaarde heeft gehad. De belangrijkste reden daarvoor is dat de pSG's primair verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering van de departementen en daarmee ook voor de aansturing van de CDI's. In de beginjaren van het PIA-project was het voor de CDI's dan ook niet geheel duidelijk hoe de besluiten van de Stuurgroep zich verhielden tot de interne lijnen die via de pSG's liepen.

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat wat de *rol en taken* van de Stuurgroep PIA betreft een tweetal hoofdzaken er uit springen. In de eerste plaats heeft de Stuurgroep als *'bruggenhoofd'* gefungeerd naar de *afzonderlijke departementen*. Door het zwaluwstaarten van het SG-beraad – via de PIA-Stuurgroep – met het PIA-project kon bereikt worden dat alle departementen verbonden bleven aan (de doelstellingen van) het PIA-project. Ook kon op deze wijze gerealiseerd worden dat – indien nodig – het lijnmanagement van alle departementen werd gemobiliseerd om bepaalde essentiële stappen van het PIA-project te helpen realiseren. In de tweede plaats heeft de PIA-Stuurgroep een belangrijke rol gespeeld bij het *aansturen* van de *projectdirectie PIA*. Daartoe nam de Stuurgroep bepaalde besluiten die vervolgens door de projectdirectie PIA ten uitvoer werden gebracht.

Projectdirectie PIA

Zoals hierboven aangegeven heeft het Ministerie van Economische Zaken in 2000 een voorstel aan de andere SG's gedaan om tot een meer directe aansturing – via het SG-beraad – van het PIA-project te komen. In datzelfde voorstel – dat dus in hetzelfde jaar geaccordeerd werd door het SG-beraad – werd ook gepleit voor een kleine maar stevige projectorganisatie. De *samenstelling* van deze organisatie, die later aangeduid zou worden met de term *PIA-projectdirectie*, was als volgt voorzien:

- 1 directeur;
- 4 perceelsregisseurs;
- 1 projectsecretaris;
- secretariële ondersteuning.

De reden om te pleiten voor een kleine projectorganisatie was dat voorzien was dat de projectdirectie PIA vooral een coördinerende en aanjagende rol diende te hebben. De projectdirectie PIA diende, met andere woorden, een buitenboordmotor te zijn voor gezamenlijke activiteiten van de departementen. De opzet was daarmee dat de projectdirectie PIA partijen (departementen) bij elkaar zou brengen, die dan vervolgens zelf de doelstelling van professioneler inkopen en aanbesteden zouden gaan realiseren. Inherent aan de voorziene coördinatiefunctie was dan ook dat de projectdirectie zo veel mogelijk zaken zou gaan uitbesteden.

Bij de uitvoering van het PIA-project is aan deze uitbesteding regelmatig vorm en inhoud gegeven door het tijdelijk detacheren van medewerkers van departementen bij de projectdirectie PIA. Deze medewerkers boden dan ondersteuning aan bepaalde PIA-initiatieven zonder dat zij direct als medewerkers op de loonlijst van PIA kwamen. De PIA-projectdirectie heeft naar voren gebracht dat de startformatie veel te klein was om de opdracht van de projectdirectie te kunnen uitvoeren. Zo waren er weliswaar perceelsregisseurs (projectleiders), maar geen projectsecretarissen om ondersteuning te bieden. Capaciteit voor communicatie ontbrak geheel. Voor het aansturen van het PIT-programma was bovendien nog eens extra capaciteit nodig. Daarom is de formatie geleidelijk aan uitgebreid en bestond de projectdirectie in de drukste periode (2004-2005) uit 22 personen. Daarnaast heeft de projectdirectie PIA regelmatig financiële vergoedingen aan departementen gegeven, die voor PIA als project en/of als proces menskracht hebben ingezet. We komen hier in het onderstaande nog op terug.

In tabel 3.1 geven we het aantal PIA-medewerkers per ministerie weer. Dit betreft mede-

werkers die gedurende kortere of langere tijd bij de projectdirectie PIA werkzaam zijn geweest.

Tabel 3.1 Medewerkers PIA naar ministerie

Achtergrond	Aantal medewerkers
Ministerie van Algemene Zaken	1
Ministerie van Defensie	5
Ministerie van Economische Zaken	7
Ministerie van Financiën	3
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	1
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	3
Extern (niet vanuit ministerie)	7
Totaal	29

Ongeveer driekwart van de medewerkers was afkomstig van één van de departementen. Acht van de dertien departementen waren toeleveranciers van PIA-medewerkers. Van vijf departementen kwamen geen PIA-medewerkers. Vier departementen leverden meer dan één medewerker. Dit waren de Ministeries van Defensie, Economische Zaken, Financiën en Verkeer en Waterstaat.

In de praktijk bleek het overigens niet altijd even eenvoudig te zijn om personen van departementen te vinden die bereid waren om op tijdelijke basis – buiten het eigen departement – bij de projectdirectie PIA te gaan werken. Allereerst was het uiteraard wenselijk dat dergelijke personen qua opleiding en interesse een zekere affiniteit met het thema inkopen en aanbesteden hadden. Verder dienden dergelijke personen zelf de bereidheid en motivatie te hebben om tijdelijk voor de projectdirectie PIA te gaan werken. Ook deze filter maakte dat maar een deel van de potentieel geschikte kandidaten daadwerkelijk bereid was om de stap naar de projectdirectie PIA te zetten. Dit ondanks het feit dat deze personen een terugkeergarantie naar het eigen departement kregen. Tenslotte werd er – vanwege het interdepartementale karakter van de projectdirectie PIA – naar gestreefd om tot een zekere spreiding van personen over de departementen te komen. Ook hier ging een zekere filterende werking van uit.

Ook in *praktische zin* is gebleken dat het *detacheren* van personen vanuit de departementen tot een *aantal fricties* kan leiden. Zo bleken er bijvoorbeeld verschillen te bestaan in de mate waarin departementen contacten bleven onderhouden met hun eigen medewerkers. Hierdoor konden ongelijke situaties ontstaan tussen personen die bij de projectdirectie PIA gedetacheerd waren. Een ander praktisch knelpunt dat zich voordeed had betrekking op vergoedingen van opleidingen die de betreffende medewerkers volgden. Daarbij kon het voorkomen dat een opleiding wel relevant was voor het moederdepartement maar niet (of nauwelijks) voor het PIA-project. De vraag was daarbij dan wie welk deel van opleidingskosten moest vergoeden. Verder moesten medewerkers meldingen in het geval van ziekte en/of verlof vaak dubbel doen: bij de projectdirectie PIA en bij het moederdepartement. Tenslotte bleek aan het eind van het project dat, hoewel de moederdepartementen over het algemeen een terugkeergarantie hadden gegeven voor gedetacheerde medewerkers, zij zich vaak niet verantwoordelijk voelden of zelfs niet bereid waren om de PIA-medewerkers weer een plaats te geven. De projectdirectie PIA heeft naar voren gebracht dat medewerkers die de stap durfden te nemen om in een interdepartementaal project te stappen over het algemeen niet gewaardeerd, laat staan beloond werden door het moederdepartement.

De belangrijkste *rol en taak* van de projectdirectie PIA bestond (dus) uit het ondersteunen van departementen om PIA als proces binnen de departementen te realiseren. De projectdirectie diende als buitenboordmotor te fungeren voor de professionaliseringslag die de departementen zelf moesten maken. Immers, bij de opzet van het PIA-project was voorzien dat de departementen zelf verantwoordelijk waren en bleven voor de professionaliseringslag binnen het eigen departement. De CDI's dienden daarbij een belangrijke rol te spelen en vormden daarom een belangrijk aanspreekpunt voor de projectdirectie PIA.

Uit de gesprekken die we met name met de CDI's van de afzonderlijke departementen hebben gevoerd, is gebleken dat er over het algemeen tevredenheid bestaat over de rol als buitenboordmotor die de projectdirectie PIA in de praktijk vervuld heeft. Vooral op de volgende punten heeft de projectdirectie PIA een meerwaarde gehad:

- het opzetten en ontwikkelen van het CDI-overleg. Hierbij heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van een situatie waarbij de CDI's elkaar maar in beperkte mate kenden tot de (huidige) situatie waarbij CDI's elkaar ook zonder de projectdirectie PIA weten te vinden. Dit heeft geleid tot samenwerking op het gebied van inkopen en aanbesteden en het delen van kennis en ervaringen;

- het op de kaart zetten van de inkoopfunctie. Bij de start van het PIA-project had het vak van inkoper betrekkelijk weinig aanzien. Het PIA-project heeft er (mede) toe geleid dat er meer waardering en belangstelling is gaan ontstaan voor het inkoopvak en voor het belang van inkopen en aanbesteden;
- het versterken en verduidelijken van de positie van de CDI. Hoewel diverse CDI's aangeven dat ook vanuit de departementen de nodige impulsen zijn gegeven, constateren vrijwel alle CDI's dat het PIA-project hierin ook een (ondersteunende) rol heeft gespeeld. Enerzijds heeft deze rol dan betrekking op de 'content' die de projectdirectie PIA heeft ontwikkeld. Anderzijds vormde de 'rol en positie van de CDI' van meet af aan één van de deelprojecten van het PIA-project. Doel van dit project was om de coördinerende positie van CDI's te verduidelijken en te versterken;
- het verbeteren van de onderlinge samenwerking, netwerkvorming en (daarmee) samenhangende uitwisseling van kennis tussen de departementen en de CDI's. Dit is onder andere gerealiseerd via het opzetten en ontwikkelen van het CDI-overleg. Maar ook initiatieven zoals de opzet van de PIT-productgroepen, NEVI-Publiek, PIANodesk en www.ovia.nl hebben hier een rol in gespeeld. In het volgende hoofdstuk komen we daar op terug;
- het stimuleren van gezamenlijk inkopen en aanbesteden. Heel concreet is dit bijvoorbeeld gerealiseerd via het opzetten van de PIT-productgroepen;
- het bevorderen van de toepassing van innovatieve inkoop- en aanbestedingsmethoden (e-veilen, elektronisch aanbesteden, elektronisch bestellen en factureren). In het kader van het PIA-project zijn wat dit aangaat verschillende innovatieve methoden toegepast die ook – qua aanpak en resultaten – uitgedragen zijn naar de (rijks)overheid. In het navolgende hoofdstuk zullen we daarvan een aantal voorbeelden geven.

Naast deze positieve aspecten is door een aantal CDI's ook aangegeven op welke punten zij (nog wat) meer van de projectdirectie PIA hadden verwacht. Hieruit valt een aantal rode draden te destilleren. In de eerste plaats is door ongeveer de helft van de geraadpleegde CDI's naar voren gebracht dat zij op sommige punten bij de uitvoering van initiatieven (in de tweede fase) graag een meer inhoudelijke inbreng van de projectdirectie hadden gezien. Deze CDI's geven daarbij aan dat het op zich – zeker aan het begin – goed was dat de projectdirectie PIA partijen zoals CDI's bij elkaar bracht en dat zij zich daar dus in eerste instantie op concentreerde. Volgens deze CDI's zou het beter zijn

geweest – ook voor de kwaliteit van de samenwerking – indien de projectdirectie PIA in de tweede fase van het project ook zelf meer inhoudelijke inbreng had kunnen leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor ondersteuning bij het oplossen van praktische vragen en knelpunten die zich in werkgroepen en PIT-trajecten kunnen voordoen.

Een tweede verbeterpunt dat door (bijna) een derde deel van de geconsulteerde CDI's is genoemd, heeft betrekking op het stellen van prioriteiten. Hiermee wordt bedoeld dat de projectdirectie PIA een groot aantal initiatieven heeft ontplooid, waardoor het zicht op hoofd- en bijzaken niet altijd duidelijk was. Een deel van de CDI's zou er dan (achteraf gezien) voorstander van zijn geweest indien bijvoorbeeld halverwege het project een aantal prioriteiten waren gesteld waar dan de resterende projectperiode specifiek op ingezet zou zijn. Deze CDI's zijn van mening dat ook in de tweede helft van de PIA-projectperiode (te veel) nieuwe initiatieven opgepakt zijn.

Een derde verbeterpunt dat hiermee samenhangt heeft betrekking op de monitorende rol vanuit projectdirectie PIA. Enkele CDI's geven aan dat zij het beter hadden gevonden indien de projectdirectie PIA in de tweede fase meer aandacht had kunnen besteden aan monitoring en controle van de gemaakte afspraken. Dus dat de projectdirectie PIA – meer dan nu het geval is geweest – ook het mandaat had gekregen en genomen om binnen de departementen na te gaan hoe de implementatie van de gemaakte afspraken verliep en ook in staat was geweest om de departementen hier op aan te spreken.

Klankbordgroep PIA

De Klankbordgroep PIA heeft in de loop der jaren een wisselende *samenstelling* gekend. Toch zijn hierin wel een aantal vaste patronen te onderscheiden. In de eerste plaats was het zo dat de leden van de Stuurgroep PIA ook lid waren van de Klankbordgroep PIA. Zij vormden in feite de vaste kern van de Klankbordgroep PIA. In de tweede plaats participeerde een aantal bedrijven zoals de ING, Vermeer Infrastructuur en Shell in de Klankbordgroep. Ten derde waren er partijen zoals gemeenten (bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam) die in bepaalde perioden deelgenomen hebben aan de Klankbordgroep.

De Klankbordgroep had vooral een *adviserende rol en taak* richting de Stuurgroep. Hieraan lag een tweetal overwegingen ten grondslag. Allereerst werd verwacht dat het bedrijfsleven – ten opzichte van de overheid – al verder was met het professionaliseren van haar inkopen en aanbesteden. Om kennis te nemen van de ervaringen die het

bedrijfsleven hiermee opgedaan had, werd dan ook besloten om het (voorlopende) bedrijfsleven te vragen om te participeren in de Klankbordgroep. Verder was het zo dat het thema 'inkopen en aanbesteden' (ook) voor de ambtelijke top een betrekkelijk nieuw thema was. In deze zin bestond er bij het merendeel van de leden van de Stuurgroep dan ook behoefte aan advisering door de Klankbordgroep.

De Klankbordgroep heeft tot en met 2004 gefunctioneerd. Daarna is zij niet meer bij elkaar geweest. Wel heeft in 2005 nog een afsluitende bijeenkomst plaatsgevonden. De belangrijkste reden hiervoor was dat de leden van de Stuurgroep PIA inmiddels voldoende ervaring hadden opgedaan met het thema inkopen en aanbesteden. Hierdoor nam de behoefte aan een adviesrol van de Klankbordgroep af.

Uit de gesprekken met de leden van de Stuurgroep blijkt dat de meerderheid van deze personen een meerwaarde heeft ontleend aan de Klankbordgroep. Eén lid vond dat in wat mindere mate omdat voor deze persoon gold dat de eigen organisatie al vrij actief was op het gebied van professionaliseren van inkopen en aanbesteden. Bij dit lid van de Stuurgroep bestond van meet af aan dan ook minder behoefte aan een adviserende rol (van de Klankbordgroep).

Voor de evaluatie hebben we ook een tweetal vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven geconsulteerd die relatief intensief geparticipeerd hebben in de Klankbordgroep. Zij hebben niet alleen tijdens de vergaderingen van de Klankbordgroep hun inbreng gehad, maar op specifieke thema's ook in bilaterale contacten met de projectdirectie PIA en/of de voornoemde werkgroepen. Deze personen gaven aan dat zij per saldo redelijk positief terugzien op hun rol in de Klankbordgroep en het functioneren van deze groep. In het begin waren deze respondenten vrij sceptisch over het PIA-project en hun adviserende rol daarbinnen. Gaandeweg is er volgens de betreffende leden van de Klankbordgroep wel het een en ander in beweging gekomen en zijn er toch de nodige resultaten geboekt. Het PIA-project is gaandeweg het traject meer gaan leven bij de betrokkenen. Daarbij is met name gewezen op de initiatieven die binnen de verschillende PIT-groepen zijn ontplooid. Ook geven beide personen aan dat zij ook in staat zijn geweest om hun kennis en ervaringen over te dragen richting de overheid en dat de overheid (dus) ook ontvankelijk was voor deze informatie. Bovendien hebben zij in de keuken kunnen kijken bij de overheid.

CDI-overleg

Hierboven hebben we al aangegeven dat via de lijn PIA-Stuurgroep – SG-beraad in feite sprake was van een getrapte betrokkenheid (op het hoogste niveau) van de departementen bij het PIA-project. Daarnaast onderhield de projectdirectie PIA meer directe contacten met de departementen via de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's).



Dit vond met name plaats via het zogenaamde *CDI-overleg*. Qua *samenstelling* waren in dit overleg alle departementen vertegenwoordigd. Het blijkt dat het CDI-overleg gedurende de uitvoering van PIA zeer frequent bijeengekomen is. Uit de verslagen die ons ter beschikking stonden hebben we af kunnen leiden dat het CDI-overleg in de periode april 2000 tot en met januari 2006 49 keer een reguliere vergadering heeft gehouden en vier keer een bijzondere vergadering (rondom een bepaald thema).

Uit een nadere analyse blijkt verder dat de betrokkenheid vanuit de departementen als (zeer) goed te bestempelen valt. Zo hebben we in bijlage VIII weergegeven wat de presentiegraad van de verschillende departementen op de diverse reguliere vergaderingen is geweest. Daaruit volgt dat dit percentage overall boven de 89 procent uitgekomen is. Bovendien kan worden geconcludeerd dat er ook sprake was van een brede participatie onder de departementen. Bij geen enkel departement kwam de presentiegraad namelijk uit onder de 66 procent. Elf van de dertien departementen waren aanwezig bij 83 procent of meer van de vergaderingen.

Wat het PIA-project betreft waren de *rol en taken* van het CDI-overleg met name ook gelegen in het implementeren van de afspraken die in PIA-verband werden gemaakt. Soms kon dit betekenen dat de CDI's binnen de eigen departementen trachtten te bevorderen dat bepaalde acties – zoals het uitvoeren van inkoopdiagnoses – uitgevoerd werden. Soms kon dit impliceren dat de CDI's concreet ondersteuning boden aan gezamenlijke acties zoals die door de projectdirectie PIA werden opgestart (zoals het identificeren van kansrijke gebieden voor het realiseren van besparingen, het opstellen van een checklist voor inkoopdiagnoses, et cetera). Dit spoorde met de uitgangspunten zoals die voor het PIA-project waren geformuleerd. Bij de uitvoering van het PIA-project was namelijk een belangrijke rol voor de CDI's voorzien bij het realiseren van de professionaliseringslag binnen de departementen. De projectdirectie PIA fungeerde daarbij als gezamenlijke motor en aanjager, maar het feitelijke werk binnen de departementen diende door de CDI's in gang te worden gezet (eventueel ondersteund door hun pSG en/of SG).

Uit de evaluatie blijkt dat een belangrijk knelpunt waarmee het PIA-project – zeker in eerste instantie – op dit gebied mee te maken kreeg betrekking had op de rol en positie van de CDI binnen de departementen. Zeker bij de start van het PIA-project hadden de CDI's namelijk veelal niet die rol en functie binnen de departementen die idealiter nodig waren om de ambities van het PIA-project te helpen realiseren. In hoofdstuk 2 hebben we hieraan al aandacht besteed.

Om deze reden is in het PIA-project van meet af aan ingezet op het opwaarderen van de rol en positie van de CDI. Daarbij werden bijvoorbeeld ook de pSG's van de departementen betrokken. Zij hadden als rol om – samen met de CDI's – te komen tot een aanpassing in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van CDI's zodanig dat de sturingsmogelijkheden voor de CDI's en het inzicht in inkoop(stromen) van de departementen als geheel toenamen. In de gesprekken die we met de CDI's hebben gevoerd onderkennen vrijwel alle CDI's – die hier zicht op hadden – deze rol van het PIA-project ook. In het bovenstaande hebben we dit al besproken bij de meerwaarden die de CDI's aan het PIA-project en de projectdirectie PIA ontlenden. Enkele CDI's konden dit niet goed inschatten omdat zij pas recentelijk CDI zijn geworden en daardoor geen inzicht hadden in de rol die het PIA-project had gespeeld bij het professionaliseren van hun eigen functie.

Overigens wil het voorgaande niet zeggen dat de CDI's op dit moment wel allemaal de centrale coördinerende positie innemen zoals hierboven besproken. Hoewel de functie

van CDI binnen de departementen – mede door het PIA-project – verder ontwikkeld en opgewaardeerd is, is het nog niet zo dat zij departement-breed zicht hebben op alle inkopen en aanbestedingen dan wel dat zij dit kunnen coördineren en/of sturen. Er is op dit punt mede door het PIA-project wel een slag gemaakt, maar het einddoel is nog niet bereikt.

3.3 Kosten PIA-project

Voor de uitvoering van het PIA-project is in eerste instantie een bedrag van 25 miljoen gulden (afgerond 11,4 miljoen euro) voor een periode van drie jaar gereserveerd uit de algemene middelen en toegevoegd aan de EZ-begroting. Mede vanwege de rol van de projectdirectie PIA bij de inkoopstaakstellingen – en de daarmee samenhangende PIT-productgroepen – is het project tussentijds met twee jaar verlengd. Voor deze verlenging is destijds twee miljoen euro extra aan middelen vanuit het Ministerie van Economische Zaken ter beschikking gesteld. Het totale budget kwam hiermee op ongeveer 13,4 miljoen euro.

Tabel 3.2 geeft inzicht in de kosten die de projectdirectie PIA tot en met 2005 heeft gemaakt. We baseren ons hierbij op gegevens die ons door de projectdirectie PIA beschikbaar zijn gesteld. De kosten tot en met 2005 zijn opgenomen. Daarnaast zijn er kosten die nog nalopen in de eerste helft van 2006. Per saldo valt te verwachten dat de kosten van het PIA-project ruimschoots binnen de begroting zullen blijven. Bij de kosten van het PIA-project kunnen onder andere kosten worden onderscheiden voor personeel, communicatie en vergoedingen aan departementen.

Tabel 3.2 Overzicht uitgaven PIA 2002-2005 (in euro)

	2002	2003	2004	2005	Totalen
Personeelskosten	429.333	728.024	788.724	896.050	2.842.131
Uitgaven PIA	364.858	1.137.964	696.090	247.474	2.446.386
<i>waarvan aan</i> <i>communicatiebureau</i>	302.960	153.400	78.830	100.780	635.970
Subsidies aan departementen	339.479	384.742	687.782	259.641	1.671.644

Bron: PIA-projectdirectie

De personeelskosten bestaan met name uit de loonkosten van medewerkers die tijdelijk bij de projectdirectie PIA gedetacheerd waren. Zoals we in de volgende paragraaf zullen

zien werd aan communicatie veel belang gehecht, vandaar dat hieraan een deel van de kosten is besteed. Dit is een bewuste keuze van de projectdirectie PIA geweest. Gegeven de rol van de projectdirectie PIA – als buitenboordmotor – moest de projectdirectie PIA het namelijk vooral hebben van verleiden en overtuigen. Immers, de projectdirectie PIA had geen mogelijkheden voor directe aansturing van de departementen. Dit betekende dat zij voor het realiseren van haar ambities – het ondersteunen van de departementen bij PIA als proces – in belangrijke mate aangewezen was op een adequate communicatie. Hiermee diende enerzijds de belangstelling van de departementen voor het PIA-project vastgehouden te worden en anderzijds de producten en diensten die (mede) door de projectdirectie PIA geïnitieerd waren onder de aandacht van de departementen te worden gebracht.

Het interdepartementale karakter van het PIA-project kwam niet alleen tot uitdrukking via een detachering van departementale medewerkers bij de projectdirectie PIA maar ook andersom. Bij de uitvoering van het PIA-project zijn namelijk ook middelen aan de departementen verstrekt. Hierbij kunnen twee typen kosten worden onderscheiden. In de eerste plaats werden middelen beschikbaar gesteld om bij de departementen additionele menskracht te bekostigen, die bedoeld was om PIA als proces bij de departementen zelf goed van de grond te krijgen. Ook kon het daarbij gaan om vergoedingen voor additionele menskracht die de departementen moesten inzetten om deel te nemen aan verschillende werkgroepen die in PIA-verband werden opgezet. In de tweede plaats werden middelen beschikbaar gesteld aan departementen, die een inkoopdiagnose of nulmeting wilden (laten) uitvoeren. Het ging dan bijvoorbeeld om de kosten voor het inhuren van een extern bureau.

3.4 Aspecten van organisatie en uitvoering

In deze paragraaf beschouwen we een aantal aspecten van de organisatie en uitvoering van het PIA-project. We beginnen met de rol en taakverdeling tussen de verschillende gremia.

Rol en taakverdeling PIA-kernpartijen

Over het algemeen blijkt – zowel uit de analyse van schriftelijke documenten (zoals verslagen van vergaderingen) als uit de door ons gevoerde gesprekken – dat de organisatiestructuur van het PIA-project adequaat gefunctioneerd heeft. Dat geldt ook voor de

rol en taakverdeling tussen de verschillende kernpartijen – Stuurgroep, Klankbordgroep, projectdirectie PIA en het CDI-overleg – die in het PIA-project actief zijn geweest.

Een belangrijk sterk punt hierin was de verankering van het SG-beraad via de Stuurgroep PIA. Enerzijds kon met deze formule bereikt worden dat niet alle SG's zich – via participatie in de Stuurgroep PIA – even intensief met het vraagstuk van professionalisering van inkopen en aanbesteden bezig hoefden houden. Met de gekozen aanpak kon immers tot een taakverdeling tussen de SG's worden gekomen. Anderzijds bood deze formule de mogelijkheid om alle SG's voor het PIA-project te mobiliseren op momenten dat dit wenselijk was.

Verder heeft ook de Klankbordgroep, zeker aan het begin van het PIA-project, voor het merendeel van de Stuurgroepleden ook daadwerkelijk als een klankbord gefungeerd. Dit vond bijvoorbeeld plaats doordat personen uit het bedrijfsleven – met ervaring op het gebied van professionaliseren van inkopen en aanbesteden – hun opgedane kennis overdroegen aan leden van de Stuurgroep. Hiermee werden aan de Stuurgroep ook handvatten aangereikt om sturing te geven aan het PIA-project binnen de rijksoverheid. Per saldo heeft de Klankbordgroep daarmee invulling gegeven aan haar beoogde adviseerende rol.

Ook tussen de Stuurgroep en de projectdirectie PIA was – blijkens de geanalyseerde schriftelijke documenten en de gevoerde gesprekken – de rol en taakverdeling helder. We zijn wat dit aangaat dan ook geen belangrijke fricties tegengekomen in de evaluatie. Uit de evaluatie blijkt dat er tussen de Stuurgroep en de projectdirectie PIA een duidelijke wisselwerking is geweest. Enerzijds hield dit in dat de Stuurgroep periodiek besluiten nam die vervolgens opgepakt en uitgewerkt werden door de projectdirectie PIA. Anderzijds heeft de projectdirectie een aantal malen een beroep op de Stuurgroep kunnen doen om bepaalde majeure zaken – zoals de uitvoering van de EI-acties en de opzet van de PIT-productgroepen – bij de departementen in gang te zetten.

Wat de rol- en taakverdeling tussen de projectdirectie PIA en het CDI-overleg betreft, hebben zich alleen aan het begin enkele aanloopfricties voorgedaan. Dit had met name te maken met de rol van de CDI's respectievelijk de projectdirectie PIA bij het realiseren van een professionaliseringsslag binnen de departementen. De CDI's verwachtten aan het begin (vooral) ook een inhoudelijke rol van de projectdirectie PIA, terwijl de projectdirectie PIA nadrukkelijk de rol van buitenboordmotor kon en wilde spelen.

Dat de CDI's in eerste instantie wat op deze toer zaten heeft een aantal oorzaken. Allereerst was het, zeker in de beginperiode van het PIA-project, nog zo dat de rol van de CDI's binnen de departementen – zie ook hierboven – betrekkelijk beperkt was. Daarmee wisten de CDI's voor zichzelf dat zij op dat moment maar een beperkte rol zouden kunnen spelen bij het realiseren van de ambities op het gebied van professionalisering van inkopen en aanbesteden bij het eigen departement. Andere partijen – zoals de projectdirectie PIA – zouden hier in hun optiek ook een rol bij dienen te vervullen. Nog een andere belangrijke oorzaak had te maken met het feit dat het Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden betrekkelijk los van de CDI's tot stand was gekomen. In feite gold voor de meeste CDI's dat zij vrij plotseling geconfronteerd werden met een Actieplan, dat voor een belangrijk deel betrekking had op hun werkveld, maar waarbij zij zelf aan de totstandkoming daarvan geen (belangrijke) bijdrage hadden geleverd.

Hierdoor zagen – zeker in de beginperiode – de CDI's het PIA-project als 'iets van Economische Zaken'. Deze opinie werd nog versterkt door het feit dat de voorzitter van de Stuurgroep – en later ook de directeur van de projectdirectie PIA – van het Ministerie van Economische Zaken afkomstig waren.

Aan het begin van het PIA-project heeft het de projectdirectie PIA dus nog wel de nodige energie gekost om ook de CDI's er van te overtuigen dat het PIA-project iets gezamenlijks van alle departementen was. In feite moest de projectdirectie PIA daarmee achteraf draagvlak voor het actieplan kweken bij de CDI's. Door de inkoopstaakstellingen kreeg de projectdirectie daarbij later wel een zetje in de rug. Immers, toen werd duidelijk dat het PIA-project een serieuze aangelegenheid was, waarbij alle departementen (CDI's) een rol dienden te spelen. Anderzijds deed de rol die de projectdirectie PIA moest gaan spelen bij de verdeling van de inkoopstaakstellingen weer een zekere afstand tussen de CDI's en de projectdirectie PIA ontstaan.

Communicatie

Zoals hierboven al is aangekaart, werd bij de uitvoering van het PIA-project duidelijk dat communicatie zeer belangrijk was. Dit vooral ook vanwege het feit dat de interdepartementale projectdirectie PIA in feite buiten de lijn van de departementen was geplaatst. Voor majeure zaken kon zij uiteraard een beroep doen op de Stuurgroep (zie hierboven) om het een en ander via de lijn bij de departementen in gang te zetten. Maar voor lopende zaken moest de projectdirectie PIA het toch vooral van communicatie hebben.

Communicatie vormde, met andere woorden, een belangrijk instrument voor de projectdirectie PIA om zaken bij departementen en andere overheden in gang te zetten.

Uit de evaluatie komt naar voren dat hiermee in eerste instantie geen rekening was gehouden. Zo was in de oorspronkelijke formatie bijvoorbeeld niet voorzien in een communicatiemedewerker en was ook nog geen externe ondersteuning geregeld. Ook in de gesprekken die we met de kernpartijen van het PIA-project hebben gevoerd, is vrij regelmatig naar voren gebracht dat in eerste instantie het belang van communicatie voor een project als PIA onderschat is.

Nadat bij de uitvoering van het PIA-project het belang van communicatie steeds meer onderkend werd, is hier dan ook een inhaalslag gemaakt door de PIA-projectdirectie. Zo zijn later in de uitvoering van het PIA-project wel specifieke medewerkers aangetrokken die zich met communicatie zijn gaan bezighouden. Ook is later in het traject (medio 2002) een extern communicatiebureau ingehuurd om een extra impuls te geven aan de communicatie. Verder heeft de projectdirectie PIA vanaf 2004 ook een beroep gedaan op ondersteuning vanuit de Rijksvoorlichtingsdienst. Voor de PIT-productgroepen is er een PIT-communicatieteam opgezet. Hierin zat naast één communicatiemedewerker per PIT-productgroep (afkomstig uit de ministeries) een communicatiemedewerker van de projectdirectie PIA. Dus hoewel er in eerste instantie geen aandacht werd besteed aan communicatie, is dit naderhand wel gecompenseerd.



De projectdirectie PIA heeft ook geregeld nieuwsbrieven uitgebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld om PIA Info. In de periode december 2002 tot mei 2005 zijn hiervan 13 edities verschenen. De nieuwsbrief was bedoeld voor iedereen die een rol heeft bij het inkopen en aanbesteden door de rijksoverheid en voor andere geïnteresseerden. De nieuwsbrief kende een oplage van 2.500 exemplaren. Voor de verzending hiervan gebruikte de projectdirectie PIA haar contactenbestand waarin ruim 3.500 personen waren opgenomen. Gedurende de PIT-trajecten is de elektronische nieuwsbrief PIT in Actie ontstaan. Oorspronkelijk bestond deze nieuwsbrief uit informatie over PIT, later is hierin ook meer algemeen PIA-nieuws opgenomen. PIT in Actie verschijnt elke twee weken en is inmiddels 22 maal verschenen. De nieuwsbrief wordt verzonden aan ongeveer 1200 medewerkers van de rijksoverheid. In de volgende paragraaf gaan we nog in op de elektronische nieuwsbrief Ovialet.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat vertegenwoordigers van de overheid (Stuurgroep, CDI's, PIT-projectmanagers, enzovoort) over het algemeen bekend zijn met een deel van de communicatie-uitingen en daar veelal ook tevreden over zijn. Vooral de keuze voor de kleur oranje – wat symbool staat voor gezamenlijk – wordt daarbij als een sterke zet gezien. Verder wordt ook als belangrijk sterk punt gezien dat de projectdirectie PIA er in haar communicatie in is geslaagd om het hele spectrum van inkopen en aanbesteden voor het voetlicht te brengen. Zo heeft de projectdirectie PIA laten zien dat met inkopen en aanbesteden belangrijke besparingen kunnen worden gerealiseerd, of dat hiermee juist bepaalde beleidsthema's (duurzaamheid, innovaties) gestimuleerd kunnen worden, dat er een relatie is met HRM vraagstukken (competenties van inkopers), enzovoort.

De belangrijkste kritische kanttekening die hierbij werd gemaakt is dat enkele geraadpleegde personen opmerken dat er op een gegeven moment wel veel communicatie-uitingen waren, waardoor het overzicht wat verloren ging.

Zoals eerder vermeld, hebben we voor de evaluatie ook gesprekken gevoerd met een aantal vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Dat waren dan met name personen van bedrijven die betrokken zijn geweest bij de aanbestedingen vanuit de PIT-productgroepen Post, Energie en Dienstauto's. Deze personen bleken niet of nauwelijks bekend te zijn met de communicatie-uitingen van de projectdirectie PIA. Op zich is dit overigens ook niet zo verwonderlijk omdat de projectdirectie PIA zich bij haar communicatie-uitingen inderdaad vooral richtte op de overheid.

We tekenen overigens aan dat de projectdirectie PIA met haar communicatie-uitingen ook trachtte bij te dragen aan het realiseren van de centrale doelstelling van het PIA-project: professionalisering van inkopen en aanbesteden bij de (rijks)overheid. Zo waren de PIA-lunches (zie bijlage V) bijvoorbeeld gericht op kennisoverdracht (via het verzorgen van lezingen over verschillende onderwerpen op het terrein van inkopen en aanbesteden) en droegen zij bij aan de versterking van de samenwerking, doordat overheids-inkopers hiermee in de gelegenheid werden gesteld om elkaar te ontmoeten. In feite betrof het bijeenkomsten rond een bepaald thema op het gebied van inkopen en aanbesteden, waarbij tevens de mogelijkheid bestond om van een lunch gebruik te maken. De PIA-lunches werden eens in de twee weken door de projectdirectie PIA verzorgd.

Over het algemeen bleken met name de volgende zaken bij de respondenten bekend te zijn:

- de internetsite www.ovia.nl;
- de elektronische nieuwsbrief oviaalert;
- de (gesloten) internetsite PIANOdesk voor overheids-inkopers;
- de PIA-lunches.



Op de internetsites PIANOdesk en

www.ovia.nl (en de nieuwsbrief oviaalert) komen we in de volgende paragraaf nog terug.

Huisvesting

Ter afronding van deze paragraaf plaatsen we hier nog een aantal opmerkingen over de huisvesting van de projectdirectie PIA. Bij de uitvoering van het PIA-project is er bewust voor gekozen om de projectdirectie PIA niet bij het ministerie van Economische Zaken te huisvesten, maar op de zeventiende verdieping van de Malietoren in Den Haag.



Veelvuldig is in de door ons gevoerde gesprekken spontaan door de respondenten naar voren gebracht dat dit een zeer goede greep is geweest. De belangrijkste argumenten die hiervoor gegeven werden, waren de volgende:

- met de keuze voor de Malietoren werd het interdepartementale karakter van de projectdirectie PIA benadrukt. Immers, het gaat hier om een onafhankelijke locatie. Diverse respondenten gaven aan dat deze onafhankelijkheid zeer belangrijk is bij interdepartementale samenwerkingsinitiatieven. Indien dergelijke initiatieven bij één departement in huis gelocaliseerd worden ontstaat bij andere departementen al snel de neiging om het betreffende initiatief dan ook te zien als het initiatief van dat departement;
- fysiek gezien stond de Malietoren in het centrum van de departementen. Ook dat gaf aan het PIA-project het imago van een gezamenlijk interdepartementaal initiatief;
- het ging om een representatieve locatie die sterk heeft bijgedragen aan het verbeteren en opwaarderen van het vak van inkoper. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat het vak van inkopen voordat het PIA-project startte weinig aanzien had. 'Het was iets dat in de krochten van een departement plaatsvond'. Met de representatieve locatie van de projectdirectie PIA werd in feite gesymboliseerd dat inkopen op de kaart werd gezet van de departementen;
- de locatie kon gebruikt worden als vergaderruimte voor de verschillende interdepartementale werkgroepen die rond inkopen en aanbesteden actief waren.

3.5 Samenwerking en afstemming met 'externe initiatieven'

Bij de uitvoering van het PIA-project heeft ook afstemming plaatsgevonden met een groot aantal andere initiatieven en partijen. Soms ging het daarbij om meer incidentele samenwerkingsvormen – bijvoorbeeld rondom de organisatie van een workshop of een bijeenkomst – terwijl in andere gevallen sprake was van meer structurele samenwerking. Het voert dan ook te ver om hier alle vormen van samenwerking en afstemming, waarvan binnen het PIA-project sprake is geweest, de revue te laten passeren. We zullen ons wat dit aangaat dan ook concentreren op enkele belangrijke vormen van samenwerking en afstemming.

Allereerst kan hier dan de afstemming worden genoemd met andere interdepartementale samenwerkingsverband zoals het Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften (IOEA) en (FMWEB) het interdepartementale samenwerkingsverband van facilitair management binnen de rijksoverheid.

De samenwerking en afstemming met het *IOEA* was in feite verankerd door het feit dat de projectdirecteur PIA tevens voorzitter was van het IOEA. Ten aanzien van *FMWEB* geldt allereerst dat in fysieke zin de voorwaarden voor een optimale afstemming en samenwerking zijn gerealiseerd. Er is namelijk bewust voor gekozen om FMWEB op dezelfde verdieping van de Malietoren te huisvesten als de projectdirectie PIA. De achtergrond hiervan was dat het PIA-project en FMWEB beiden interdepartementale projecten waren en zich deels op hetzelfde terrein afspeelden. Verder heeft er ook in de praktijk de nodige afstemming en samenwerking plaatsgevonden. Zo heeft er naast het informele overleg, men kwam elkaar namelijk geregeld op de gang tegen, ook gedurende een periode van ongeveer twee jaar regulier overleg plaatsgevonden. Daarnaast was een medewerkster van FMWEB projectleider van de PIT-productgroep Huisvesting. Van hieruit vond via het PIT-projectleidersoverleg ook afstemming plaats met de andere PIT-projectleiders en de PIA-programmaleiders. Verder is gedurende het gehele PIA-project de directeur van FMWEB lid geweest van het CDI-overleg.

Verder heeft er ook de nodige afstemming en samenwerking plaatsgevonden met partijen buiten de (rijks)overheid. Allereerst kan hier de *Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht* worden genoemd (NVvA). Daarbij was het zo dat de plaatsvervangend directeur van PIA ook zitting had in het bestuur van de NVvA. Op deze wijze was dus sprake van korte lijnen.



Een (andere) belangrijke samenwerkingspartner werd gevormd door de *NEVI*. Tijdens de uitvoering van het PIA-project is op verschillende manieren samengewerkt met de *NEVI*. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de organisatie van verschillende bijeenkomsten en workshops. Een belangrijk resultaat dat wat dit aangaat – mede met ondersteuning van de projectdirectie PIA – is geboekt betreft de oprichting van *NEVI Publiek* in 2004.

De projectdirectie PIA heeft daarbij de volgende rol gespeeld. In 2002 heeft de projectdirectie PIA het Professioneel inkopers en Aanbesteders Netwerk Overheid (PIANO) opgezet. PIANO was geen vereniging met een ledenbestand, maar een netwerk, dat bijeenkomsten hield en beschikte over een (besloten) website (PIANODesk) voor medewerkers van de overheid die zich bezighielden met inkopen en aanbesteden. Op PIANODesk konden zij elkaar vragen stellen en informatie uitwisselen. In eerste instantie meldden vooral inkopers van de rijksoverheid zich aan voor PIANODesk. Later gold dat ook voor inkopers van andere overheden (provincies, gemeenten). In de loop der jaren werden hierdoor ongeveer 1000 personen lid van PIANODesk. De beheerder van PIANODesk bewaakte namens het PIANO-bestuur de toegang tot PIANODesk: wie niet in dienst was van een aanbestedende dienst, of wie PIANODesk gebruikte voor acquisitie of andere commerciële doelen, werd de toegang ontzegd. Zo werd geborgd dat PIANODesk een platform voor overheidsinkopers bleef.

Naast PIANO waren er destijds nog een tweetal netwerkorganisaties voor inkopers in de (semi-)publieke sector. Dit waren respectievelijk *NEVI Public Procurement Platform (NPPP)*

en de Nederlandse Vereniging voor Inkoop en Logistiek in de Gezondheidszorg (NVILG). De projectdirectie PIA heeft destijds het voortouw genomen om te komen tot een integratie van deze netwerkorganisaties. Naast het feit dat het hier om min of meer vergelijkbare initiatieven ging was een belangrijke overweging voor de projectdirectie PIA het tijdelijke karakter van het PIA-project. Voor de projectdirectie PIA was het daardoor van groot belang om haar eigen netwerkorganisatie – die bovendien een stevige omvang had gekregen – te verankeren.

Achteraf kan geconcludeerd worden dat dit een succesvolle strategie is geweest. De NEVI bleek namelijk bereid te zijn om een separaat platform NEVI Publiek op te zetten waartoe ook de (voormalige) leden van PIANO en de NVILG konden toetreden. Hiermee werd invulling gegeven aan borging van het inkopersnetwerk binnen de overheid.

Ook bij het realiseren van de website www.ovia.nl heeft de projectdirectie PIA samengewerkt met partijen als GemNet (een organisatie die webportalen voor de overheid verzorgt), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Europa Decentraal (een organisatie die als doel heeft de kennis en expertise over Europees recht bij decentrale overheden te vergroten). Op de website wordt informatie gegeven over:

- partijen die relevant kunnen zijn voor overheidsinkopers (zoals de projectdirectie PIA, PIANOo, de NEVI, de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht, Europa Decentraal);
- 'toolkits' die voor overheidsinkopers bruikbaar kunnen zijn (zoals de Gemeentelijke Inkooptoolkit (GIT), de Toolkit Inkoopcompetenties Publieke Sector (TIPS), het Interdepartementaal Contractenoverzicht, en 'voorbeelddocumenten');
- informatie over veranderingen in aanbestedingsregels;
- (voor)aankondigingen over bijeenkomsten op het gebied van inkopen en aanbesteden;
- nieuwsberichten over overheidsinkopen en -aanbestedingen;
- links naar relevante andere internetsites;
- enzovoort.

De internetportal www.ovia.nl vormde het vervolg op PIA-intranet: een onderdeel van het rijksoverheidsintranet (intra.ryx.nl) dat medewerkers van de rijksoverheid informatie bood over inkopen en aanbesteden en over het PIA-project. In het Actieplan PIA was afgesproken dat er zo'n PIA-intranet moest komen, maar al snel werd duidelijk dat de behoefte aan informatie bepaald niet beperkt was tot de rijksoverheid. Daarom heeft de



projectdirectie PIA de informatievoorziening van PIA-intranet stopgezet en overgeheveld naar het voor iedereen toegankelijke www.ovia.nl op internet. De elektronische nieuwsbrief PIAalert, die de projectdirectie sinds 2003 tweewekelijks uitbracht, is bij die gelegenheid omgebouwd tot Oviaalert. Deze nieuwsbrief wordt periodiek verspreid over een groot aantal overheidsinkopers en andere geïnteresseerden uit bijvoorbeeld de wetenschap en advieswereld. In de afgelopen jaren zijn aldus 102 Oviaalert-nieuwsbrieven verschenen (inclusief de voorganger PIAalert). Momenteel (voorjaar 2006) wordt deze nieuwsbrief onder ruim 2.400 personen verspreid.

Dat www.ovia.nl inmiddels een belangrijke rol is gaan spelen op het gebied van inkopen en aanbesteden bij de overheid blijkt wel uit het aantal 'hits'. In de periode december 2005 tot mei 2006 werden ongeveer 53.000 hits geregistreerd. Ook in de gesprekken met de verschillende typen respondenten – zie de voorgaande paragraaf – is gebleken dat deze site over het algemeen (zeer) positief gewaardeerd wordt. In de komende jaren zal PIANOo zorgdragen voor het beheer van www.ovia.nl. Hiermee is de projectdirectie PIA er in geslaagd om dit (succesvolle) initiatief in de periode na het PIA-project te verankeren.

Een laatste belangrijke vorm van samenwerking met externe partijen die we hier nog aan de orde willen stellen heeft betrekking op TenderNed. Zoals we in het navolgende hoofdstuk nog zullen uitwerken was 'Elektronisch inkopen en aanbesteden' één van de thema's waar PIA aandacht aan heeft besteed. In de beginfase van PIA bleek dat ProRail een elektronisch aanbestedingssysteem had dat zij zelf met succes toepaste (op dat moment het enige systeem dat er was). De projectdirectie PIA heeft toen ingezet op het opschalen van deze bewezen technologie naar de hele rijksoverheid. ProRail, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de projectdirectie PIA hebben daartoe in de afgelopen jaren gezamenlijk gewerkt aan het realiseren van deze ambitie. Inmiddels is dit proces bijna afgerond. Ten tijde van deze evaluatie (voorjaar 2006) bevond de site www.tenderned.nl zich in de testfase waarbij het streven is om deze site in de loop van 2006 volledig operationeel te krijgen. Ook hier is sprake van een succesvolle verankering in die zin dat PIANOo zorg zal dragen voor het beheer van deze site.

4 Meerwaarde en resultaten PIA-project

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschouwen we de meerwaarde en resultaten die met het PIA-project zijn geboekt. Daartoe gaan we in paragraaf 4.2 eerst in op de doelstellingen van het PIA-project en ontwikkelingen die zich daarin voorgedaan hebben. Bij de projecten en initiatieven die in het PIA-project ontplooid zijn, valt een aantal thema's te onderscheiden die in feite allemaal betrekking hebben op aspecten van professionalisering. Deze thema's vormen de leidraad voor de paragrafen 4.3 tot en met 4.8. In elk van deze paragrafen zullen we een specifiek thema aan de orde stellen en daarbij aangeven welke activiteiten door de projectdirectie PIA ondernomen zijn. In paragraaf 4.9 komen we dan specifiek terug op de centrale doelstelling van professionalisering. We ronden dit hoofdstuk af met paragraaf 4.10. In die paragraaf zullen we ingaan op de (realisatie van de) inkooptaakstellingen.

4.2 Doelstellingen van het PIA-project

Zoals in het voorgaande hoofdstuk al naar voren kwam zijn de doelstellingen van het PIA-project niet stabiel gebleven gedurende de uitvoeringsperiode van het PIA-project. Enerzijds blijkt dit uit de analyse van schriftelijk materiaal zoals de verslagen van de Stuurgroep. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de Stuurgroep bij de start van het PIA-project aandacht heeft besteed aan het (her)formuleren van de centrale doelstelling van het PIA-project omdat bleek dat deze doelstellingen op dat moment niet reëel en haalbaar waren (zie hoofdstuk 2). Anderzijds is dit ook vanuit de gesprekken met vertegenwoordigers van de Stuurgroep, de projectdirectie PIA en de CDI's bevestigd. In de tweede fase werd getracht om deze centrale doelstelling nader handen en voeten te geven via het formuleren van een negental EI-acties (zie schema 2.1). In de latere fasen van het PIA-project was sprake van een externe interventie van het kabinet Balkenende. Deze leidde tot een tweetal gekwantificeerde taakstellingen (doelstellingen) op het gebied van inkopen en aanbesteden van in totaal 150 miljoen euro.

Het bovenstaande betekende (dus) niet dat in elke fase weer sprake was van geheel andere doelstellingen. Per saldo kunnen we namelijk concluderen dat de centrale doelstelling die de Stuurgroep bij de start van het PIA-project geformuleerd heeft – 'profes-

sionalisering van inkopen en aanbesteden bij de (rijks)overheid' – het centrale Leitmotiv is gebleven. Immers, via professionalisering van inkopen en aanbesteden kan ook een bijdrage worden geleverd aan het realiseren van de inkooptaakstellingen. Wel bestond er wat dit aangaat een zeker spanningsveld in die zin dat professionalisering voor een belangrijk deel ook een kwestie van de lange adem is⁴. Door de inkooptaakstellingen moest een belangrijk deel van de energie vanuit PIA echter gericht worden op het realiseren van de 'quick wins'.

In de gesprekken die we met vertegenwoordigers van de Stuurgroep, de projectdirectie PIA en de CDI's hebben gevoerd, is gebleken dat het accentueren van bepaalde doelstellingen in de verschillende levensfasen veelal niet als een groot knelpunt is ervaren. Veelvuldig is hierbij naar voren gebracht dat het (her)formuleren van doelstellingen inherent is aan een ontwikkelingsproject dat het PIA-project in feite was. Ook bij innovatieprojecten in het bedrijfsleven valt immers niet bij voorbaat aan te geven hoe dergelijke projecten precies zullen gaan verlopen en welke (tussentijdse) resultaten daarbij geboekt zullen worden. Enkele personen hebben wel aangegeven dat zij de doelstelling van professionalisering wel graag hadden willen concretiseren. Dit om hiermee handvatten te verkrijgen voor de selectie van wenselijke PIA-initiatieven en om te kunnen bepalen wanneer het PIA-project klaar was.

4.3 Analyse en inzicht

De projecten en initiatieven die in het PIA-project zijn ontplooid, zijn onder te verdelen in de volgende thema's;

- analyse en inzicht;
- Europees aanbesteden;
- elektronisch inkopen en aanbesteden;
- netwerkvorming en kennisdelen;
- gezamenlijk inkopen en aanbesteden;
- duurzaam inkopen.

In de paragrafen 4.3 tot en met 4.8 belichten we telkens één van de thema's. In de nu voorliggende paragraaf gaan we in op het thema analyse en inzicht. Voor een uitge-

4 Dit geldt bijvoorbeeld voor het HRM-aspect van de inkoopfunctie: het formuleren van competentieprofielen, de daarmee samenhangende scholing en training van inkopers en de werving en selectie van nieuwe medewerkers en het behouden van goed gekwalificeerde inkopers.

breider overzicht van de projecten en initiatieven verwijzen we naar bijlage IV. We geven ook aan wat de relatie tot de EI-acties is. Hieruit zal blijken dat de EI-acties opgepakt zijn.

Binnen het thema analyse en inzicht zijn een tweetal hoofdinitiatieven te onderscheiden, namelijk inkoopdiagnoses en het project Purchasing Excellence Publiek (PEP). Met het project inkoopdiagnose werd beoogd om een goed inzicht te krijgen in de inkoop en inkoopprocessen van departementen. Het initiatief heeft er toe geleid dat alle departementen minimaal één keer een inkoopdiagnose hebben uitgevoerd⁵. In 2002 heeft een interdepartementale werkgroep een rapport opgesteld (het zogenaamde rapport Vermeij) waarin de op dat moment uitgevoerde inkoopdiagnose werd geanalyseerd en waarin voorstellen werden gedaan voor een vervolgtraject. Om de inkoopdiagnoses met andere organisaties te kunnen vergelijken, is er een standaardindeling gemaakt van inkooppakketten. De inkoopdiagnoses vormen een invulling van EI-actie 2.

Het tweede hoofdproject binnen het thema analyse en inzicht betreft PEP. Dit is een verbeterprogramma dat deelnemende organisaties systematisch helpt de huidige situatie van de inkoop te analyseren, verbetermogelijkheden in kaart te brengen, procesverbeteringen door te voeren en kennis en competenties te ontwikkelen. De gegevens uit de nulmeting worden vastgelegd in een database. Alle departementen hebben een nulmeting uitgevoerd. PEP vormt tevens een invulling van de vierde EI-actie. Ook voor de komende periode hebben de departementen aangegeven dat zij in principe mee willen doen met PEP.

In de gesprekken met bijvoorbeeld de CDI's zijn we ingegaan op de vraag in hoeverre het PIA-project bijgedragen heeft aan het verbeteren van het inzicht in de inkoop (wie koopt wat in en hoe) bij de afzonderlijke departementen. Vrijwel unaniem waren de CDI's die deze vraag konden beantwoorden (omdat zij al langer CDI waren) van mening dat de projectdirectie PIA op dit thema positief gescoord heeft. Zij onderbouwen dit op een aantal wijzen. Allereerst is naar voren gebracht dat de projectdirectie PIA financiële ondersteuning bood voor het uitvoeren van metingen en analyses op het gebied van inkopen en aanbesteden bij de departementen. Zo hebben we in paragraaf 3.3 al kunnen constateren dat departementen dergelijke ondersteuning hebben verkregen.

5 De scope van de inkoopdiagnose was over het algemeen nog niet departementsbreed; meestal ging het om een deel van de inkooporganisatie, bijvoorbeeld het kerndepartement.

Nulmetingen waren meer kwalitatief van aard en gingen bijvoorbeeld in op de vraag hoe inkoop bij de departementen georganiseerd was en welke verbeteringen hierin mogelijk waren. Inkoopdiagnoses daarentegen waren meer kwantitatief van aard en brachten dus bijvoorbeeld in kaart wat de omvang van de inkoop – naar productgroepen – was bij een (kern)departement.

In de tweede plaats wordt door de CDI's ook gewezen op de inhoudelijke ondersteuning die op het terrein van analyse en inzicht door de projectdirectie PIA is gegeneerd. Daarbij wordt met name gewezen op de Checklist Inkoopdiagnoses die – met ondersteuning vanuit de CDI's – op initiatief van de projectdirectie PIA tot stand gekomen is. Dit handboek bevat een rubricering van inkoopproductgroepen die daarna in feite de norm is geworden voor inkoopdiagnoses bij departementen. Hierdoor is de onderlinge vergelijkbaarheid van dergelijke diagnoses sterk verbeterd.

4.4 Europees aanbesteden

Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat de projectdirectie PIA rondom het thema 'Europees aanbesteden' zeker inspanningen heeft gepleegd, maar dat het hier niet gaat om een thema waar de projectdirectie PIA heel goed gescoord en heel sterk op ingezet heeft. Zo geeft een ruime meerderheid van de geconsulteerde CDI's aan dat de projectdirectie PIA op dit vlak wel een aantal activiteiten heeft ontplooid maar dat dit zeker geen speerpunt voor de projectdirectie PIA vormde. Dit wordt in grote lijnen ook bevestigd vanuit de andere typen respondenten die overall inzicht hadden in de activiteiten van de projectdirectie PIA.

Overigens is het bovenstaande ook wel verklaarbaar. In de eerste plaats speelt bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken een belangrijke rol bij het onder de aandacht brengen van – en de toepassing van – Europese aanbestedingsregels bij de verschillende overheidsgeledingen. Zo laat het ministerie bijvoorbeeld periodiek metingen uitvoeren waarbij de nalevingsgraad van deze geledingen in kaart wordt gebracht. In de tweede plaats waren op dit thema – naast het ministerie – nog andere partijen actief zoals Europa Decentraal, het IOEA en de NVvA. Per saldo kan dan ook geconcludeerd worden dat het een verstandige keuze van de projectdirectie PIA is geweest om het thema 'Europees aanbesteden' niet heel zwaar aan te zetten.

Voor zover de projectdirectie PIA hier wel inspanningen heeft gepleegd, heeft zij zich

geconcentreerd op de witte vlekken, bijvoorbeeld door Europese aanbestedingen inzichtelijk te maken, zodat departementen mogelijkheden konden opsporen om samen op te trekken en/of gebruik te maken van elkaars expertise. Dit gebeurde door kennisontwikkeling- en verspreiding door bijvoorbeeld een helpdesk en aandacht voor praktijkoplossingen voor Europese aanbestedingsregels via expertmeetings en PIA-lunches. Daarnaast is er ingezet op het inzichtelijk maken van de aanbestedingen.

Om te beginnen is wat dit laatste betreft op PIA-intranet een interdepartementaal contractenoverzicht geplaatst. Dit gaf inzicht in de vraag welke contracten Europees waren aanbesteed door de ministeries en wanneer deze afliepen. Bij het verdwijnen van PIA-intranet is het contractenoverzicht verhuisd naar een besloten deel van www.ovia.nl. Ten tweede is door de bouwsector een aanbestedingskalender op internet ontwikkeld. De projectdirectie PIA heeft gestimuleerd dat deze kalender geschikt werd gemaakt voor aankondigingen van alle aanbestedende diensten en alle soorten aanbestedingen (www.aanbestedingskalender.nl). Ten derde heeft de projectdirectie een Voortrollend overzicht van voorgenomen Aanbestedingen (VovA) gemaakt. Doel was om de ministeries inzicht te geven welke Europees aanbestede contracten binnenkort zouden aflopen en dus opnieuw aanbesteed moesten worden. Daarnaast waren nieuwe aanbestedingen in dit overzicht opgenomen. VovA is vervolgens gedigitaliseerd en omgedoopt tot rijksinkoopkalender (RIK).

Recent zijn de rijksinkoopkalender en het interdepartementaal contractenoverzicht geïntegreerd. Het resultaat is een tool op www.ovia.nl dat ministeries inzicht biedt bij:

- Welke departementen hebben ervaring met welke contracten en aanbestedingen?
- Welke contracten lopen binnenkort af en bieden mogelijkheden voor samen optrekken bij een nieuwe aanbesteding?

De aanbestedingskalender zal op termijn worden geïntegreerd in TenderNed.

Het succes van deze instrumenten staat of valt met de bereidheid van de ministeries om deze overzichten consequent in te vullen en actueel te houden. Immers, alleen op die manier groeit leren van elkaar en samen optrekken uit van toevalligheid tot gestructureerde praktijk. Hier zat een belangrijk knelpunt. Het heeft de projectdirectie PIA veel moeite gekost de ministeries van het belang te overtuigen om dit te doen. Uiteindelijk ging zij er periodiek toe over de overzichten dan maar zelf te (laten) actualiseren, maar per saldo is de ambitie van vrijwel volledige gevulde en actuele overzichten nooit bereikt. Ook voor de komende periode is niet geborgd dat de inspanningen op dit thema gecon-

tinueerd zullen worden. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de relatief hoge onderhoudskosten van dergelijke overzichten. Aan de andere kant is uit onze gesprekken met de CDI's ook niet echt gebleken dat de CDI's dit als een sterk gemis zullen ervaren. Dit heeft natuurlijk ook te maken met het feit dat – mede door het PIA-project – de CDI's elkaar inmiddels veel beter weten te vinden en dus contact met elkaar opnemen om te vernemen of er draagvlak is voor eventuele gezamenlijke aanbestedingen dan wel om kennis en ervaringen uit te wisselen.

4.5 Elektronisch inkopen en aanbesteden

Het thema elektronisch aanbesteden is begonnen met een verkenning. Deze fase is vrij uitvoerig geweest met onder andere rapportages over de stand van zaken bij de departementen en vervolgstappen, werkbezoeken en het uitbrengen van factsheets. Op basis hiervan werd door de ministeries besloten om hoge prioriteit te geven aan het opzetten van het feitelijke project Elektronisch Bestellen en Factureren. Dit gebeurde door het instellen van de interdepartementale projectgroep e-BEST. Hierbij is veel aandacht geweest voor praktijksituaties via pilots en businesscases. Ook stond kennisontwikkeling en -verspreiding centraal via het uitbrengen van informatiemateriaal en workshops. De projecten op het terrein van elektronisch bestellen en factureren vormen de implementatie van de zesde EI-actie.

Er zijn ook twee projecten gestart waarmee aan elektronisch aanbesteden en bestellen op een praktische wijze invulling werd gegeven. Dit zijn Elektronisch Veilen (E-veilen) en TenderNed. Het project E-veilen heeft onder andere geleid tot een gezamenlijke e-veiling van kantoormiddelen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Algemene Zaken, de Tweede Kamer en de Hoge Colleges van Staat. In PIT-kader is onder leiding van het Ministerie van Defensie een succesvolle e-veiling van energie uitgevoerd. TenderNed is een webapplicatie die opdrachtgevers en opdrachtnemers ondersteunt bij aanbestedingen. TenderNed is een initiatief van ProRail B.V., het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de projectdirectie PIA. TenderNed wordt beheerd door PIANOo.

In de gesprekken met de CDI's en andere personen die departementen vertegenwoordigen, is aangegeven dat de meerwaarde van de initiatieven op het terrein van elektronisch inkopen en aanbesteden vooral heeft gelegen op het vlak van het *vergroten van de bewustwording*. Hiermee wordt bedoeld dat inkopers bij de (rijks)overheid zich door

de PIA-activiteiten meer bewust zijn geworden van de mogelijkheden die er op het gebied van elektronisch aanbesteden liggen en hoe zoiets aangepakt kan worden.



Op het moment van de evaluatie (voorjaar 2006) was het nog niet zo dat de departementen zelf al volop elektronisch aanbesteden in de praktijk toepasten. Wel stonden op dat moment enkele concrete initiatieven in de steigers – die mede door de projectdirectie PIA zijn geïnitieerd – die er in de komende periode toe kunnen leiden dat de departementen intensiever gaan werken met elektronisch aanbesteden. Zo bevindt TenderNed zich in de testfase waarbij het streven is om deze site voor elektronisch aanbesteden door de overheid in 2006 operationeel te krijgen. Dit geldt in feite ook voor het initiatief Elektronisch Bestellen en Factureren. Op het moment van de evaluatie was de aanbesteding voor het (systeem)beheer van dit initiatief onder leiding van Defensie afgerond. De bedoeling van dit initiatief is dat medewerkers van (een aantal) departementen in de gelegenheid worden gesteld om kleinere aankopen elektronisch te doen. Dit geldt dan ook voor de facturering vanuit de leveranciers. Dit moet per saldo leiden tot een aanzienlijke reductie van het aantal facturen en daarmee tot een verbetering van de efficiency van de inkoopprocessen bij de departementen. Ten tijde van de evaluatie hadden tien departementen zich aangemeld om hierin te gaan participeren.

4.6 Netwerkvorming en kennis delen



Uit de evaluatie blijkt dat de projectdirectie PIA sterk gescoord heeft op het gebied van het versterken van de netwerkvorming tussen overheidsinkopers en de daarmee samenhangende kennisdeling. De projecten op het vlak van netwerkvorming en kennis delen hebben in grote lijnen betrekking op het opzetten van organisaties en informatieportalen. Voorbeelden van organisaties zijn PIANOo en NEVI-Publiek. Ook kan het CDI-overleg hiertoe gerekend worden. Een voorbeeld van een informatieportal is www.ovia.nl. Hierop is informatie op het gebied van inkopen en aanbesteden bij elkaar gebracht en zijn 'linken' gelegd met andere organisaties en websites. Het idee voor www.ovia.nl is door de projectdirectie PIA ontwikkeld en voor een beperkte periode gefinancierd, waarna het portal op eigen benen is gaan staan. www.ovia.nl is geïntegreerd met PIANOdesk, waardoor een portal is ontstaan met een open gedeelte voor iedereen en een besloten gedeelte waar medewerkers uit de gehele publieke sector kennis en vragen kunnen uitwisselen.

Ook in de gesprekken die we met partijen zoals de CDI's, leden van de Stuurgroep en andere departementale vertegenwoordigers hebben gevoerd, staat de positieve bijdrage van de projectdirectie PIA op dit punt niet ter discussie. Daarbij wordt er bovendien op gewezen dat bij de start van het PIA-project nog nauwelijks sprake was van dergelijke netwerken. Zo waren er destijds, zoals eerder gememoreerd, ook tussen de CDI's maar beperkte contacten. Door de initiatieven van de projectdirectie PIA – die tot concrete

blijvende netwerken hebben geleid – is hierin veel verbeterd. Veel gesprekspartners hebben aangegeven dat men hierdoor elkaar veel sneller weet te vinden om samen op te trekken bij aanbestedingen dan wel om kennis te delen.

Samenhangend met het voorgaande hebben verschillende respondenten dan ook spontaan aangegeven dat zij het betreuren dat het PIA-project nu wordt beëindigd. Deze personen geven aan dat er op zich wel verankering van de netwerkvorming is gerealiseerd (zie hierboven) maar dat zij zich (ten tijde van de evaluatie) wel afvragen of de netwerkbijeenkomsten – zoals bijvoorbeeld de PIA-lunches – met een zelfde intensiteit voortgezet zullen worden. Overigens kan hierbij opgemerkt worden dat de PIA-lunches sinds begin 2006 worden gecontinueerd onder de vlag van PIANOo (PIANOo-lunches).

Ook wordt hierbij naar voren gebracht dat het gevaar dreigt dat het uitgangspunt van het PIA-project – voor en door elkaar – onder druk kan komen te staan. Hiermee wordt het volgende bedoeld. Bij het PIA-project werd er, zoals gezegd, naar gestreefd om overheidsinkopers bij elkaar te brengen en op deze manier gezamenlijk kennis te ontwikkelen en te delen. Zo heeft de projectdirectie PIA verschillende werkgroepen van overheidsinkopers gefaciliteerd die zich met bepaalde thema's van overheidsinkopen bezighielden. Hieruit zijn initiatieven voortgekomen zoals die in dit hoofdstuk besproken zijn. Verschillende respondenten vragen zich af welke partij in de toekomst deze faciliterende rol kan en wil gaan spelen en zij voorzien op dit punt dus een witte vlek ontstaan. Overigens is inmiddels duidelijk geworden dat NEVI-Publiek en PIANOo deze activiteiten (gaan) oppakken.

4.7 Gezamenlijk inkopen en aanbesteden

Bij het thema gezamenlijk inkopen en aanbesteden kunnen drie hoofdgroepen van projecten worden onderscheiden. In de eerste plaats de GIA-leidraad. Deze leidraad is in 2003 uitgebracht en geeft stap voor stap aan hoe samenwerken bij inkoop vorm kan krijgen. Voor het samenstellen van het document heeft een denktank van inkoopdeskundigen van verschillende departementen en gemeenten onder begeleiding van de projectdirectie PIA gedurende een halfjaar gebrainstormd over de stappen die gezet moeten worden om tot succesvolle samenwerking te komen. Rond de GIA-leidraad zijn pilotprojecten uitgevoerd op het gebied van massamediale campagnes, communicatieonderzoek en uitzendkrachten. Na een jaar is een rapport uitgebracht waarbij, op basis van de ervaringen die gedurende een jaar zijn opgedaan, tips en aanvullingen naar voren zijn gebracht.

De tweede hoofdgroep betreft de invulling van de EI-acties 8 en 9. Dit zijn respectievelijk besparen op inkooppakketten en samenwerking (zie paragraaf 2.3). Als derde hoofdgroep binnen dit thema kunnen de zogenaamde PIT-productgroepen worden genoemd. De PIT-productgroepen hebben binnen het thema gezamenlijk inkopen en aanbesteden een belangrijke plaats ingenomen. We geven in schema 4.1 een overzicht van de PIT-productgroepen. Per productgroep hebben we in bijlage VI een uitgebreide beschrijving opgenomen.

Schema 4.1 Beschrijving PIT-productgroepen

Productgroep	Beschrijving
Communicatie (SURC)	PIT-Communicatie kent verschillende onderdelen (zoals centrale distributie, internet en publieksvoorlichting). Voor diverse onderdelen hebben reeds aanbestedingen plaatsgevonden.
Dienstauto's	Er hebben aanbestedingen plaatsgevonden voor de aanschaf van dienstauto's en het wagenparkbeheer
Drukwerk	Er hebben aanbestedingen plaatsgevonden voor de verschillende percelen die bij deze productgroep onderscheiden worden
Energie	Er hebben aanbestedingen plaatsgevonden voor gas en elektra waarbij gebruik is gemaakt van E-veilen
Huisvesting*	Deze productgroep heeft zich met name gericht op de organisatie (de bundeling en het inzichtelijk maken) van de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar huisvesting bij de overheid
ICT	Vanuit PIT-ICT zijn onderhandelingen gevoerd met een grote toeleverancier van software voor de rijksoverheid, er is een aanbesteding geweest op het terrein van telecommunicatie en er is aandacht besteed aan het bevorderen van kennisuitwisseling en samenwerking
Kantoorbenodigdheden en -inrichting (KBI)	Deze productgroep richt zich op interne efficiencyverbetering binnen de departementen en gezamenlijks aanbestedingen. Er zijn vier subproductgroepen benoemd die elk door een bepaald ministerie worden uitgevoerd
Post	Er hebben aanbestedingen plaatsgevonden voor de diverse percelen die bij deze productgroep onderscheiden worden. Hieraan hebben naast alle departementen ook een groot aantal (semi-)overheidspartijen deelgenomen
Vervoer	Dit project kent als doelstelling om een adequaat en goedkoop vervoersaanbod aan te bieden met een efficiënte financieel-administratieve uitvoering. Hierbij gaat het onder andere om mantelcontracten rijksoverheid voor forensen.

* Huisvesting is ondergebracht bij het actieprogramma Stelselverbetering en maakt geen deel meer uit van PIT.

Vrijwel alle respondenten onderkennen dat het PIA-project een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de samenwerking tussen de departementen. Hieraan zijn in essentie een tweetal ontwikkelingen debet geweest. In de eerste plaats heeft het PIA-project een stevige impuls gegeven aan het CDI-overleg. Dit heeft geleid tot een verandering in de situatie waarbij de CDI's (tamelijk) onbekend waren met elkaar tot een situatie waarbij samenwerking eigenlijk onvermijdelijk is en taken regelmatig verdeeld worden. Wat dit laatste betreft dient dan gedacht te worden aan aanbestedingen waarbij één departement ook namens een aantal andere departementen inkoop.

Een tweede majeure impuls voor gezamenlijk inkopen en aanbesteden is van de inkoop-taakstellingen uitgegaan. Dit geldt dan met name voor de eerste taakstelling die in feite de aanleiding vormde voor de opzet van de hierboven vermelde PIT-productgroepen. Daarbij werd bovendien gekozen voor een opzet waarbij de taken (portefeuillehouders, projectmanagers) over de departementen verdeeld werden. Ook deze constructie bevorderde dat gezamenlijk inkopen en aanbesteden breed neersloeg bij de rijksoverheid.



In de gesprekken met bijvoorbeeld de CDI's is veelvuldig aangegeven dat gezamenlijk inkopen en aanbesteden – mede door de PIT-productgroepen en het CDI-overleg – steeds meer gemeengoed is geworden. Daarmee is gezamenlijk inkopen en aanbesteden meer verankerd geraakt binnen de rijksoverheid. Verschillende CDI's merken wat dit betreft op 'dat je tegenwoordig wel goede argumenten moet hebben om niet samen te werken'. Hierbij wordt aangegeven dat departementen elkaar nu ook buiten de PIT-productgroepen opzoeken om samen te werken. Dit wordt ook bevestigd door de analyses van bijvoorbeeld de CDI-verslagen. Daaruit blijkt dat CDI's in de tweede helft van het PIA-project regelmatig melding maken van voorgenomen aanbestedingen. Andere departementen worden daarbij uitgenodigd om – indien dergelijke aanbestedingen ook bij hen spelen – aan te haken.

4.8 Duurzaam Inkopen

De initiatieven op het gebied van duurzaam inkopen kunnen in drie groepen worden onderverdeeld, namelijk afstemming, bewustwording en verankering. In het onderstaande gaan we hierop in.

Zoals we al in paragraaf 3.5 hebben kunnen constateren is er bij de uitvoering van het PIA-project afstemming en samenwerking met andere partijen en initiatieven op het gebied van inkopen en aanbesteden gezocht. Dat gold ook voor het thema Duurzaam Inkopen. Voor dit thema voerde het Ministerie van VROM namelijk een specifiek programma uit. Afstemming heeft onder andere plaatsgevonden doordat de SG van het Ministerie van VROM in de Stuurgroep PIA zitting had. In de eerste vergaderingen van de Stuurgroep is nadrukkelijk aandacht besteed aan de afstemming tussen enerzijds het PIA-project en anderzijds het programma Duurzaam Inkopen. Dit blijkt zowel uit de analyses van de verslagen van de Stuurgroep als uit de door ons gevoerde gesprekken met de leden van de Stuurgroep.

Het resultaat van deze afstemming was dat afgesproken werd dat het Ministerie van VROM als 'trekker' zou blijven fungeren van dit thema en dat het PIA-project hierin dus niet het voortouw zou nemen. Wel zou het PIA-project daar waar mogelijk ondersteuning bieden bij het uitdragen van dit thema. Dit laatste heeft op een aantal wijzen haar beslag gekregen. Zo heeft de projectdirectie PIA bijvoorbeeld tijdens verschillende bijeenkomsten ook aandacht aan het thema duurzaamheid besteed. Daarbij is bijvoor-

beeld ingegaan op de mogelijkheden die de EU-aanbestedingsregels bieden voor duurzaam inkopen en aanbesteden.

Ook heeft de projectdirectie PIA initiatieven op het gebied van duurzaamheid ontplooid door in verschillende gremia (zoals het CDI-overleg) aandacht te vragen voor duurzaam inkopen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat duurzaam inkopen op de strategische agenda van de CDI's is geplaatst.

Verder is ook in de PIT-productgroepen – die vooral in de tweede helft van de projectperiode veel aandacht van de projectdirectie PIA vergden – expliciet aandacht besteed aan het thema duurzaamheid. Dit heeft op een gestructureerde wijze plaatsgevonden. In de eerste plaats werd een medewerkster van SenterNovem bij de projectdirectie PIA gedetacheerd. Deze kreeg als expliciete taak om de productgroepen te ondersteunen om het thema duurzaamheid te betrekken in hun gezamenlijke aanbestedingen. In het verlengde hiervan werd, in de tweede plaats, ook aan de PIT-productgroepen kenbaar gemaakt dat zij daar waar mogelijk ook duurzaamheidsaspecten mee dienden te nemen in hun aanbestedingen. Tegelijkertijd werd daarbij aangegeven dat de productgroepen daarvoor ook een beroep konden doen op (gedetacheerde) deskundigheid bij de projectdirectie PIA.

In de evaluatie zijn we – voor de verschillende PIT-productgroepen – nagegaan hoe en op welke wijze dit haar beslag heeft gekregen. We hebben daarvoor gebruikgemaakt van deskresearch, gesprekken met de PIT-projectmanagers en – voor een drietal productgroepen – ook gesprekken met het bedrijfsleven⁶. Hieruit blijkt dat er bij de productgroepen aandacht is besteed aan de vraag 'hoe en welke duurzaamheidscriteria kunnen worden meegenomen in de aanbestedingen'. De wijze waarop expliciete duurzaamheidscriteria zijn meegenomen in aanbestedingen is hierbij wel afhankelijk van het type product of dienst waarop de aanbestedingen betrekking heeft. Voor bijvoorbeeld de aankoop van auto's zijn bijvoorbeeld duurzaamheidscriteria heel duidelijk te benoemen zoals eisen qua roetfilters en energielabels. Voor een uitgebreidere beschrijving (per productgroep) van de duurzaamheidsaspecten in de aanbestedingsprocedure verwijzen we naar bijlage VII. Hieruit blijkt dat het PIA-project er (inderdaad) in is geslaagd om bij de PIT-productgroepen expliciet duurzaamheidsaspecten mee te nemen in de gezamenlijke aanbestedingen.

6 Dit betreft de PIT-productgroepen Post, Energie en Dienstauto's.

4.9 Professionalisering

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is uitgewerkt, vormde professionalisering van inkoop en aanbesteden bij de (rijks)overheid de centrale doelstelling van het PIA-project. Daarbij kunnen we allereerst constateren dat de verschillende initiatieven, die in de voorgaande paragrafen besproken zijn, ook relevant zijn voor – en betrekking hebben op – deze professionalisering. In deze zin kan professionalisering niet los gezien worden van de initiatieven die hiervoor al besproken zijn. In deze paragraaf gaan we meer in algemene zin in op deze professionaliseringslag en komen bovendien enkele initiatieven aan bod die niet direct bij de andere thema's (paragrafen) geplaatst kunnen worden (zie ook bijlage IV, schema iv.7).

Door de diverse typen gesprekspartners wordt onderkend dat de activiteiten die onder de vlag van het PIA-project zijn ondernomen een bijdrage hebben geleverd aan de beoogde professionaliseringslag. Een voorbeeld hiervan is het project waarbij aandacht werd besteed aan de 'rol en positie van de CDI'. Dit project heeft namelijk geresulteerd in een omschrijving van de wenselijke rol, taak en bevoegdheden van een CDI. De departementen konden dit dan gebruiken voor eventuele aanpassingen binnen het eigen departement. De projectdirectie PIA heeft dit ook gestimuleerd door de pSG's – die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering bij de departementen – hierbij te betrekken. Met deze activiteiten werd invulling gegeven aan EI-actie 1. Aan de EI-acties 2 en 3, later samengevoegd tot de EI-actie 'Hoe krijg je inkoop verankerd in de planning- en controlcyclus' werd onder andere invulling gegeven door een factsheet over het intensiveren van de contacten tussen de financiële afdelingen (FEZ) en de CDI's. EI-Actie 7, verbreding en striktere toepassing raam- en mantelcontracten, vond onder andere plaats via een tweetal rapporten (zie bijlage IV, schema iv.7). EI-Actie 5 is gericht op onderzoek naar de mogelijkheden voor het opzetten van een shared service centre inkoop. Hiervoor werd onder andere een expertmeeting georganiseerd.

Uit de gesprekken met de CDI's komt het beeld naar voren dat de positie van de CDI's in de afgelopen jaren in het algemeen versterkt is en dat het PIA-project hieraan – naast autonome ontwikkelingen die al bij de departementen speelden – een bijdrage heeft geleverd. In dit verband wordt door vrijwel alle respondenten die daar zicht op hebben ook onderkend dat het CDI-overleg door de projectdirectie PIA geprofessionaliseerd is en dat dit een positieve impuls heeft gegeven aan de samenwerking tussen de departementen.

Naast de inzet op de CDI(-functie) heeft het PIA-project in eerste instantie ook in meer algemene zin ingezet op het HRM-aspect van de inkoopfunctie bij de (rijks)overheid. Dit project is gestart onder de naam COMOP (Competenties en Opleidingen). Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de Toolkit Inkoopcompetenties Publieke Sector (TIPS). Het doel hiervan was om overheidsorganisaties handvatten te bieden om de taken, de bijbehorende competenties en daaruit voortvloeiende opleidingseisen van inkoopfunctionarissen goed in beeld te krijgen.

In de laatste jaren van het PIA-project is – door de Stuurgroep – een bewuste keuze gemaakt om geen prioriteit meer te geven aan deze HRM-invalshoek. De reden daarvan was enerzijds dat het einde van de PIA-projectperiode in zicht kwam. Anderzijds vergden de inkoopstaakstellingen van het kabinet veel tijd en energie van de projectdirectie PIA. Het was gegeven deze situatie niet haalbaar om nog veel activiteiten te ontplooiën op het gebied van HRM. Wel is het TIPS-instrument beschikbaar gesteld via www.ovia.nl. Verder is het thema HRM ook opgenomen als één van de speerpunten in de Strategische Agenda 2006-2010 zoals die door de CDI's opgesteld is.

Een meerderheid van de departementale respondenten wijst er verder op dat het Actieplan PIA en de activiteiten en projecten die zijn opgezet een belangrijke rol hebben gespeeld om het aanzien van het inkoopvak te versterken. Hiervan is ook een stimulans uitgegaan naar de inkopers.

4.10 Financiële resultaten professionalisering inkopen en aanbesteden

In het voorgaande is al uitgewerkt dat na de tweede inkoopstaakstelling uiteindelijk besloten is om beide taakstellingen – ter grootte van in totaal 150 miljoen euro – over de departementen te verdelen. Op deze wijze kon als het ware bij voorbaat 'geborgd' worden dat de taakstellingen gerealiseerd zouden worden. Daarbij werd het aan de departementen overgelaten in hoeverre en op welke wijze zij hun deel van de taakstelling – al dan niet via besparingen op de inkoop – gingen realiseren. Deze keuzevrijheid had deels overigens ook te maken met het feit dat het in de praktijk niet eenvoudig is gebleken om besparingen op inkopen en aanbestedingen inzichtelijk te maken. Daarbij bestonden – zo bleek bijvoorbeeld uit de discussies die speelden rondom de verdeling van de inkoopstaakstelling – verschillen in opvattingen of methodieken tussen de departementen over wat wel of niet tot inkoop(besparingen) behoort.

Voorbeelden van discussiepunten die illustreren dat het in kaart brengen van besparingen op de inkoop minder eenduidig is dan op het eerste oog wellicht lijkt zijn:

- indien beoogde inkopen in de tijd vertraagd worden (van het ene jaar naar het andere jaar verschoven worden) telt dit dan wel of niet mee als besparingen op de inkoop en, zo ja, voor welk deel dan?
- indien niet zozeer de prijs maar wel de kwaliteit van de aangekochte goederen en/of diensten verbeterd is kan dit dan wel of niet (deels) als inkoopbesparing worden geboekt?
- horen besparingen op personeelskosten (inkoop van human capital) al dan niet tot inkoopbesparingen?
- indien besloten wordt om de afschrijvingstermijnen van bijvoorbeeld computers of voertuigen te verlengen: is dit dan (deels) een inkoopbesparing?
- indien besloten wordt om bepaalde aankopen van goederen en/of diensten – vanwege de inkoopstaakstellingen – dan maar niet aan te schaffen telt dit dan mee?
- indien niet zozeer door inspanningen van de overheid maar door marktontwikkelingen de prijzen van goederen en diensten dalen die door de overheid ingekocht worden: telt dit dan mee bij de realisatie van de inkoopstaakstellingen?

Naast bovenstaande meer methodologische vraagstukken speelde bovendien dat de informatiesystemen van de departementen veelal nog niet zo ingericht zijn dat op elk moment in de tijd een actueel departementbreed inzicht van de inkopen (naar productgroepen) kan worden gegenereerd. Ook dit compliceert uiteraard het in kaart brengen van besparingen op de inkoop.

Ondanks de hierboven genoemde hobbels bij het in kaart brengen van besparingen bij de overheid zijn in de afgelopen periode door de projectdirectie PIA wel pogingen ondernomen om hier enig zicht op te krijgen. Een belangrijke conclusie uit deze analyses is dat de verschillende besparingen en efficiencyverbeteringen niet uitsluitend en exclusief aan de activiteiten die binnen het PIA-project zijn geïnitieerd toegeschreven kunnen worden. Dit omdat er bijvoorbeeld ook door de departementen zelf aanpalende initiatieven zijn ontplooid die effect hebben gehad op besparingen en efficiencyverbeteringen rondom de rijksinkoop.

Bij de genoemde raming van de besparingen op de overheidsinkopen wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende typen besparingen⁷:

- a. Besparingen die via de PIT-productgroepen tot stand zijn gekomen (directe besparingen).
- b. Besparingen die via verbeteringen van de efficiency van de inkoopprocessen bij de overheid zijn gerealiseerd (indirecte besparingen).

De eerste categorie van besparingen wordt in tabel 4.1 samengevat.

Tabel 4.1 Geraamde besparingen PIT-productgroepen (structureel per jaar in miljoenen (afgerond))

Productgroep	Besparing*
Communicatie (SURC)	circa 6
Dienstauto's	circa 3
Drukwerk	p.m.
Energie	circa 4
Huisvesting**	circa 20
ICT	circa 17
KBI	p.m.
Post	circa 3,5
Vervoer	circa 0,5
Totaal	circa 54

* De getallen zijn ruwe schattingen van de productgroepen en de projectdirectie PIA.

** Huisvesting is ondergebracht bij het actieprogramma Stelselverbetering en maakt geen deel meer uit van PIT.

Bron: Projectdirectie PIA

Tijdens de inventarisatie van de besparingen door de projectdirectie PIA waren sommige productgroepen nog met de voorbereiding van de aanbesteding bezig, zodat nog geen (volledige) besparing opgenomen kon worden. In totaal worden de besparingen op basis van de huidige gegevens geraamd op ruim 50 miljoen euro.

Ten aanzien van de tweede categorie van besparingen is in de genoemde analyse met name gekeken naar de reductie van het aantal facturen en het aantal leveranciers.

⁷ Directe en indirecte besparingen hebben betrekking op het product en het inkoopproces. Daarnaast zijn er nog beleidsbesparingen te onderscheiden. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het vroegtijdiger betrekken van inkoop in het aankoopproces (zoals bij het specificeren van de vraag).

Cijfers over de reductie in het aantal facturen en leveranciers zijn deels via de departementen verkregen en deels op basis van cijfers van het CBS. In de analyses wordt een aantal varianten doorgerekend. Dit heeft dan met name te maken met de inschattingen van de ontwikkeling van het aantal facturen bij de departementen waarvoor geen directe cijfers voorhanden waren. Daarbij wordt in de voorzichtige variant bijvoorbeeld verondersteld dat het aantal factureren/leveranciers gelijk is gebleven. In de andere variant zijn de gegevens voor de departementen waarvoor cijfers ontbreken aangevuld volgens de trend van inkopen en factureren bij de andere departementen. Nog een andere veronderstelling bij de gehanteerde berekeningen is dat de gemiddelde behandelingskosten van een factuur 50 euro bedragen (kengetal NEVI).

Op grond van deze veronderstellingen wordt in de genoemde analyse geraamd dat de besparingen als gevolg van verbetering van de efficiency van het inkoopproces bij de rijksoverheid tussen 2002 en 2004 circa 37 miljoen euro heeft bedragen bij de voorzichtige variant. Bij de tweede variant wordt de besparing berekend op circa 62 miljoen euro. Deze besparingen zijn dan gerealiseerd in 2003 en 2004 gezamenlijk.

Indien de directe en indirecte componenten van besparingen op de rijksinkoop worden geaggregeerd, komen de geraamde structurele besparingen ten tijde van de evaluatie uit tussen de 91 miljoen euro en 116 miljoen euro. Daarbij dient aangetekend te worden dat het hierbij om een tussentijdse raming gaat. Immers, bij de inkooptaakstellingen was sprake van een 'ingroeiscenario' waarbij uiteindelijk het totale volume van 150 miljoen euro in 2007 gerealiseerd moet zijn. Geconcludeerd kan dus worden dat via de weg van inkoopbesparingen en efficiencyverbeteringen aanzienlijke resultaten zijn geboekt, maar vooralsnog niet ter grootte van het einddoel van 150 miljoen euro. Te verwachten valt dat in de komende periode nog additionele besparingen en efficiencyverbeteringen – bijvoorbeeld vanuit lopende en voorgenomen aanbestedingen vanuit de PIT-productgroepen – tot stand gebracht zullen worden. Hierdoor is het mogelijk dat uiteindelijk ook langs de weg van inkoopbesparingen en efficiencyverbeteringen de inkooptaakstellingen gerealiseerd kunnen gaan worden.

5 Bouwstenen voor de toekomst

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de leereffecten voor de toekomst aan bod. We zullen deze langs een drietal invalshoeken presenteren. Allereerst zullen we in paragraaf 5.2 aandacht schenken aan de input die vanuit het bedrijfsleven aangedragen is. Vervolgens zullen we in paragraaf 5.3 ingaan op de mate waarin het PIA-project verankerd is. We sluiten dit hoofdstuk af met paragraaf 5.4 waarin we een aantal meer algemene leereffecten voor interdepartementale samenwerking zullen presenteren.

5.2 De 'spiegel' vanuit het bedrijfsleven

In het voorgaande hoofdstuk hebben we kunnen constateren dat de projectdirectie PIA een groot aantal initiatieven heeft ontplooid. Voor een belangrijk deel waren deze initiatieven direct gericht op de overheid zelf. Daarbij kan dan worden gedacht aan zaken zoals het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen overheidsinkopers, het versterken van de rol en positie van de CDI, het bieden van inzicht in lopende en voorgenomen aanbestedingen van de rijksoverheid, enzovoort.

Bij een aantal initiatieven is het bedrijfsleven nadrukkelijk betrokken geweest. Het meest geprononceerd heeft dat natuurlijk gegolden voor de zogenaamde PIT-productgroepen. Vanuit deze groepen is het immers de bedoeling dat de overheid haar inkopen bundelt in een gezamenlijke aanbesteding. Bij een aantal productgroepen hadden op het moment van de evaluatie al dergelijke aanbestedingen plaatsgevonden. Dit gold bijvoorbeeld voor de PIT-productgroepen Energie, Dienstauto's en Post. Voor elk van deze drie productgroepen hebben we een drietal vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geconsulteerd die bij deze aanbestedingen betrokken zijn geweest. Veelal ging het daarbij om bedrijven die een offerte hebben uitgebracht. In één situatie was sprake van een bedrijf dat als intermediair fungeerde om tot aanbesteding te komen.

In het navolgende presenteren we de rode draden die uit de gesprekken met deze bedrijfsfunctionarissen naar voren zijn gekomen. Gezien het doel van dit hoofdstuk gaat het daarbij met name om leerpunten die ook voor de overheid van belang zijn. We

zullen nu verschillende van deze leerpunten de revue laten passeren. We beginnen daarbij met het MKB-aspect.

De positie van het MKB en andere beleidsvelden

Bij de uitvoering van het PIA-project is – bijvoorbeeld in vergaderingen van de Stuurgroep en het CDI-overleg – ook regelmatig de positie van het MKB ter sprake gekomen. Deze discussie ging met name ook spelen toen de PIT-productgroepen ingesteld werden. Daarbij kwam de vraag naar voren in hoeverre het bundelen van opdrachten vanuit de overheid eventueel leidt tot verschraving van de markt, in die zin dat daardoor bijvoorbeeld het MKB buiten spel wordt gezet.

We hebben hier in de gesprekken met de verschillende typen gesprekspartners – dus zowel bij het bedrijfsleven als de overheid – aandacht aan geschonken. Daaruit is naar voren gekomen dat tot nu toe de zojuist beschreven effecten zich maar in beperkte mate hebben voorgedaan. Dit heeft in essentie te maken met een tweetal oorzaken. In de eerste plaats zijn er aanbestedingen geweest op markten waar het MKB sowieso niet of nauwelijks actief is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de energiemarkt en de meeste percelen van de postmarkt. In de tweede plaats wordt daarbij naar voren gebracht dat de overheid – zelfs indien alle opdrachten gebundeld worden – maar een kleine speler is. Zo heeft de productgroep PIT-Energie geraamd dat de rijksoverheid slechts verantwoordelijk is voor 1 procent van de totale energievraag in Nederland. Ook voor de postmarkt heeft de productgroep PIT-Post geraamd dat de rijksoverheid maar goed is voor enkele procenten van de totale markt.

Voor zover er wel sprake is van (deel)percelen waar het MKB actief is – zoals bij koeriersdienst bij post – bestaat er over het algemeen overeenstemming over het feit dat de positie van het MKB onder druk komt te staan indien de overheid haar inkopen bundelt. Dit beeld wordt zowel vanuit het bedrijfsleven als vanuit de andere typen gesprekspartners bevestigd. Zo zijn er CDI's die aangeven dat zij concrete signalen van MKB-bedrijven hebben ontvangen die er op neerkomen dat dit type bedrijven zich kansloos acht. Ook wordt er op gewezen – door verschillende typen gesprekspartners – dat het MKB soms al bij voorbaat (in het bestek) uitgesloten wordt. Dit omdat er (zoals bij PIT-Post) bepaalde eisen ten aanzien van de omvang van de offerende bedrijven worden gesteld. Alle drie de geraadpleegde (grote) bedrijven die geoffreerd hebben bij PIT-Post onderkennen dit ook.

Dus hoewel verschraving van de markt – via het wegdrukken van het MKB – voorsnog in beperkte mate heeft plaatsgevonden via het PIA-project (PIT), wordt dit wel als een duidelijk potentieel gevaar naar voren gebracht.

Hier kan voor de overheid als inkoper een spanningsveld ontstaan tussen verschillende (beleids)doelstellingen, zoals:

- efficiënt omgaan met het geld van de belastingbetaler;
- bevorderen van innovatie;
- bevorderen van duurzaamheid;
- stimuleren van het MKB.

In het PIA-project is steeds benadrukt dat de overheid in dit spanningsveld een bewuste afweging moet maken en daarin ook transparant moet zijn.

Efficiency in de interne organisatie

Verskillende bedrijven die we voor de evaluatie van het PIA-project geconsulteerd hebben, geven aan dat zij het realiseren van efficiencyverbeteringen als één van de positieve punten zien van het bundelen van overheidsopdrachten. Zo kunnen bedrijven ook zelf tot dergelijke verbeteringen komen. Dit omdat zij dan volgens dezelfde standaarden en afspraken zaken kunnen doen met verschillende overheidspartijen. Overigens merken we op dat de geraadpleegde bedrijven niet louter voordelen zien van het bundelen van overheidsopdrachten. Nadelen die bijvoorbeeld naar voren worden gebracht, zijn:

- de te grote fixatie op het realiseren van prijsvoordelen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld aspecten als (after sales) service te weinig gewicht krijgen;
- gevaar dat een bedrijf die een aanbesteding ‘verliest’ bij diverse overheidspartijen (departementen) niet meer in beeld komt;
- de neiging om veel aandacht te schenken aan de aanbesteding(sprocedure) en minder aan contractbeheer (waarmee de voordelen feitelijk behaald dienen te worden);
- dat volumegaranties kunnen ontbreken waardoor bedrijven ook zelf moeten gaan trekken op decentraal overheidsniveau om de vooraf geraamde volumes alsnog te realiseren (zie ook hierna).

Enkele geconsulteerde bedrijven geven verder aan dat in hun optiek – gebaseerd op hun ervaringen met het werken bij de overheid – de besparingsopties vaak veel groter zijn dan die alleen met de ‘commodity’ wordt gerealiseerd (dus de inkoop van postzegels of

elektriciteit). Deze bedrijven pleiten er dan ook voor dat overheid meer zou moeten kijken naar de gehele keten. Dus bijvoorbeeld niet alleen maar inzoomen op de kosten van het verzenden van poststukken, maar ook naar het ontwerpen, het drukken en het inpakken van deze stukken. Daarbij komt bijvoorbeeld ook de vraag naar voren in hoeverre het wenselijk is dat alle departementen eigen postkamers hebben of dat ook hier bundeling en daarmee samenhangende besparingen gerealiseerd kunnen worden.

Verschillende bedrijven zijn er van overtuigd dat de overheid veel meer zou kunnen besparen indien zij niet te gefixeerd op één onderdeel van de keten in zou zetten, maar de hele keten zou betrekken en daarbij behorende acties zou ondernemen. Dit kan vooral ook betekenen dat tot efficiencyverbeteringen bij de overheid zelf wordt gekomen. Hieraan zal overigens door het Regiebureau via categoriemanagement aandacht worden besteed.

Overigens zien we dat bij de PIT-productgroepen dergelijke stappen deels al ondernomen worden. Deze stappen onderbouwen in feite het belang van een dergelijke integrale benadering. Zo is het de bedoeling, zoals hierboven beschreven, dat bijvoorbeeld bij PIT-Post en PIT-Energie tot een aanzienlijke reductie van het aantal facturen wordt gekomen. De productgroep PIT-Energie verwacht zelfs vooral met het stroomlijnen van dergelijke interne processen tot aanzienlijke besparingen te kunnen komen.

Beheer van (mantel)contracten

De geraadpleegde bedrijven die (een deel van) hun offerte gehonoreerd zagen vanuit de PIT-productgroepen zijn op zich positief over de wijze waarop de hele aanbestedingsprocedure verlopen is. Zij geven daarbij aan dat deze procedures in grote lijnen goed georganiseerd waren. Enkele bedrijven noemen daarbij wel dat het mandaat wat beter geregeld had kunnen worden. Deze bedrijven hadden contacten met een bepaalde werkgroep vanuit de betreffende PIT-productgroep. Zij merkten dat bij specifieke besluiten steeds weer terugkoppeling plaats diende te vinden met de hele brede achterban van alle betrokken departementen en (eventueel) andere overheidspartijen die participeerden.

Een ander aandachtspunt dat bijvoorbeeld bij PIT-Post speelt, heeft betrekking op het uitnutten of invullen van de mantelcontracten. Binnen PIT-Post is een onderscheid gemaakt in verschillende percelen. Deze percelen zijn uiteindelijk bij verschillende

bedrijven aanbesteed. Geen van deze bedrijven heeft garanties gekregen over de omvang van de poststromen. Wel zijn daarvan ramingen gemaakt. Nu de betreffende (mantel)contracten getekend zijn of worden is het – vanuit het perspectief van de bedrijven – wel zaak dat zoveel mogelijk poststromen ingevuld gaan worden volgens de aangegane contracten. Dus dat langzame post via aanbieder X gaat lopen en dat koeriersdiensten via bedrijf Y gaan lopen, enzovoort.

Een knelpunt dat daarbij in de uitvoering naar voren komt is dat de personen die daadwerkelijk beslissen over de route van de poststromen niet de personen zijn waar de bedrijven mee te maken hadden bij de aanbesteding van PIT-Post. Dit zijn met name personen bij de decentrale postkamers. Personen die daar werkzaam zijn, zijn in feite de beslissers zonder dat zij budgethouder zijn. Zij hebben daarmee in principe dus betrekkelijk weinig prikkels om te gaan handelen conform de aangegane contracten.

Het voorgaande impliceert dat na het aangaan van de mantelcontracten nog een hele slag gemaakt moet worden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de decentrale postkamers geïnformeerd moeten worden over de aangegane contracten, dat zij gestimuleerd moeten worden om hiervan gebruik te maken, enzovoort. Wat dit aangaat kan een webapplicatie een rol spelen. Hierbij kan iemand op een postkamer een keuzemenu doorlopen waaruit uiteindelijk resulteert hoe en op welke wijze bepaalde poststukken verstuurd dienen te worden, welke codes daarvoor gehanteerd dienen te worden, enzovoort. Echter, hiervoor is het wel noodzakelijk dat de postkamers beschikken over een internetaansluiting. Hierin is momenteel (nog) lang niet altijd voorzien.

Wat dit voorbeeld aangeeft, is dat het afsluiten van mantelcontracten nog maar het begin is van het effectueren van de besparingen en/of eventuele andere voordelen die er door de overheid te behalen zijn. Bij PIT-Post is daarom besloten om de komende jaren een implementatiegroep in stand te houden. Deze groep heeft als taak om samen met de betreffende bedrijven te helpen realiseren dat de aangegane mantelcontracten daadwerkelijk 'ingevuld' worden. De betreffende bedrijven zijn (zeer) positief over deze groep. Zij hopen wel dat ook in de komende jaren de implementatiegroep nog in de gelegenheid zal worden gesteld om hier ondersteuning te bieden. Een potentieel gevaar dat – vanuit het perspectief van de bedrijven – dreigt is dat de aandacht vanuit de rijksoverheid verslapt nadat de contracten zijn getekend. Dit terwijl de bedrijven aangeven dat het dan pas begint.

5.3 Verankering van het PIA-project

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop het PIA-project inmiddels al dan niet verankerd is. Dit is van belang omdat het PIA-project met ingang van 1 juli 2006 beëindigd is. Wat de verankering van het PIA-project betreft, is het zinvol om een onderscheid te maken in een aantal vormen van verankering. We zullen deze vormen hier successievelijk de revue laten passeren.

In de eerste plaats kan dan gedacht worden aan de *verankering van 'producten'* die binnen het PIA-project geïnitieerd zijn. Uit de evaluatie komt op dit punt naar voren dat belangrijke – in de zin van bekend en gebruikt door de doelgroepen (zoals overheidsinkopers) – producten bestaan uit de gesloten website voor overheidsinkopers PIANOdesk, de website www.ovia.nl en TenderNed. Op deze sites staan dan weer – of komen te staan – andere producten van het PIA-project zoals de toolkit TIPS en de Aanbestedingskalender. In de borging van deze producten is voorzien in die zin dat deze producten inmiddels overgedragen zijn aan PIANOo. PIANOo zal in de komende jaren zorg dragen voor de continuïteit van deze producten.

Met PIANOo komen we in feite op een tweede vorm van *verankering van het PIA-project*. De term 'PIANOo' staat voor Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers. PIANOo is een kenniscentrum op het gebied van aanbesteden dat met ingang van 2005 van start is gegaan. De bedoeling is dat overheidsinkopers via PIANOo met elkaar in contact kunnen treden en kennis en ervaringen op het gebied van aanbesteden kunnen uitwisselen. PIANOo zal dus invulling geven aan de *netwerkfunctie* – en dan met name qua *uitwisseling van kennis en ervaringen* op het gebied van *aanbesteden* – waarin het PIA-project ook voorzag. Deze verankering is ook in fysieke zin tot uitdrukking gebracht doordat PIANOo gehuisvest is in hetzelfde pand als waar de projectdirectie PIA haar kantoor had.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de projectdirectie PIA naast een netwerkfunctie op het gebied van inkopen en aanbesteden tevens een interne rol had. Deze rol had dan betrekking op het fungeren als buitenboordmotor om tot professionalisering van inkopen en aanbesteden binnen de departementen te komen. Ook in de *borging van deze motor- en aanjaagfunctie* van de projectdirectie PIA op het gebied van *professionalisering van inkopen en aanbesteden bij de rijksoverheid* is voorzien. De bedoeling is namelijk dat er op korte termijn een CPO Rijk aangesteld zal worden, ondersteund

door een Regiebureau Inkoop Rijksoverheid (startformatie negen personen). De CPO Rijk staat voor de uitdaging om in nauwe samenwerking met de CDI's de rijksoverheid op het gebied van inkopen en aanbesteden als één concern te laten functioneren. Hij is verantwoordelijk voor het bestuurlijke en ambtelijke draagvlak voor het (doel van) het Regiebureau en helpt het pSG-beraad om strategische besluiten te nemen over de inkoop bij de rijksoverheid. In de uitvoering ervan speelt de CPO Rijk een regisserende en coördinerende rol. Hij/zij is hierin eerder een partner van het pSG-beraad dan een adviseur. De CPO Rijk moet bovendien op voet van gelijkheid afspraken maken met budgethouders (directeuren-generaal) en hen erop kunnen aanspreken. De CPO Rijk moet verder streven naar grotere efficiëntie (besparingen), maar ook tegemoetkomen aan de beleidsdoelen die aan de inkoop worden opgedragen (duurzaam inkopen, innovatie bevorderen, administratieve lasten verminderen). In dit spanningsveld zal de CPO Rijk heldere en haalbare politieke besluitvorming moeten bevorderen. Tenslotte zal de CPO Rijk als voorzitter gaan fungeren van het CDI-overleg. Deze rol werd voorheen door de directeur PIA vervuld.

Relevant is daarbij om te constateren dat de CPO Rijk – meer dan bij de projectdirectie PIA het geval was – in de lijn verankerd zal worden. De aansturing van de CPO Rijk met het bijbehorende Regiebureau zal namelijk plaatsvinden door het Kernteam Inkoop. Dit Kernteam bestaat uit een viertal pSG's (van de Ministeries van Financiën, Verkeer en Waterstaat, Defensie en Economische Zaken) die op hun beurt zorg zullen dragen voor een verankering met het pSG-beraad. Hiermee komt zowel de aansturing van de CPO Rijk als die van de CDI's in de bekende en bestaande lijnen zoals die voor de bedrijfsvoering van de departementen gelden. Immers, de pSG's zijn verantwoordelijk voor deze bedrijfsvoering.

Een vierde vorm van verankering bestaat uit de zogenaamde '*Strategische Agenda 2006-2010*' die door de CDI's zelf is opgesteld. De strategische agenda onderscheidt zich daarmee sterk van het Actieplan PIA, dat vooral op de tekentafel van het Ministerie van Economisch Zaken tot stand was gekomen. Het biedt dan ook een betere garantie voor draagvlak bij de CDI's dan het Actieplan. Met de strategische agenda wordt uitdrukking gegeven aan de rijksbrede ambitie om ook in de komende jaren te blijven werken aan de verdere professionalisering van inkopen en aanbesteden bij de rijksoverheid. In de Strategische Agenda is daartoe een zestal prioriteiten geformuleerd. Daarbij wordt voortgeborduurd op de stappen die al in PIA-verband zijn gezet. Zo hebben we in het voorgaande al geconstateerd dat in de laatste jaren van PIA een bewuste keuze is



gemaakt om het thema 'HRM' niet meer heel intensief op te pakken. In de Strategische Agenda vormt dit thema echter één van de speerpunten waaraan in de komende jaren aandacht geschonken zal worden. Andere prioriteiten van de Strategische Agenda hebben dan betrekking op zaken als: het optimaliseren en stroomlijnen van processen bij elektronisch inkopen en aanbesteden, informatievoorziening (zoals het vergelijkbaar maken van inkoopdiagnoses) en het inspelen op externe ontwikkelingen (zoals beleids-thema's, netwerken en ontwikkelingen in de markt).

Uit het bovenstaande volgt dat PIA – als 'proces' en qua producten – op verschillende wijzen verankerd is. Ook in de gevoerde gesprekken hebben we overigens aandacht geschonken aan de verankering van het PIA-project. Voor zover de respondenten daar vanuit de onderscheiden doelgroepen zicht op hadden, werd vrijwel unaniem aangegeven dat in grote lijnen adequaat voorzien is in de borging van het PIA-project.

5.4 Leereffecten voor interdepartementale samenwerking

Bij het PIA-project was sprake van interdepartementale samenwerking op het gebied van inkopen en aanbesteden. De ambitie van de rijksoverheid is om ook op andere terreinen dan inkopen en aanbesteden meer als één concern op te gaan treden. Mede daarom

hebben we in de door ons gevoerde gesprekken voor de evaluatie van het PIA-project ook aandacht besteed aan de leereffecten die betrokkenen bij het PIA-project opgedaan hebben voor interdepartementale samenwerking in het algemeen. We zullen hier de belangrijkste (meest genoemde) punten presenteren zoals die door respondenten naar voren zijn gebracht. We merken daarbij op dat de leereffecten varieerden van strategische overwegingen tot meer praktische punten. We beginnen met de meer strategische punten die zijn ingebracht waarna de meer praktische aspecten zullen volgen.



Een eerste leerpunt dat door een meerderheid van de respondenten, die deze vraag konden beantwoorden, naar voren is gebracht, heeft betrekking op *verankering of sponsoring vanuit de ambtelijke top*. Hiermee wordt bedoeld dat het wenselijk is dat bij nieuwe experimenten op het gebied van interdepartementale samenwerking ondersteuning van de ambtelijke top wordt verkregen. Daarmee kan namelijk bereikt worden dat zaken daadwerkelijk in gang worden gezet en dat knopen doorgehakt kunnen worden daar waar zich fricties voordoen. Bij het PIA-project vervulde de Stuurgroep PIA deze rol terwijl lopende het project ook de pSG's – bijvoorbeeld via het Kernteam Inkoop – steeds nadrukkelijker in beeld kwamen.

Ten tweede is – eveneens door een meerderheid van de respondenten – ingebracht dat het wenselijk is om bij het van de grond trekken van interdepartementale samenwerking *'werkkapitaal' ter beschikking te stellen*. Hiermee kan bereikt worden dat snel en flexibel ingesprongen kan worden op kansen die zich voordoen en behoeften die blijken te spelen. Ook de projectdirectie PIA heeft over een dergelijk werkkapitaal kunnen beschikken. Daarmee heeft zij enerzijds haar eigen activiteiten (communicatie, perso-

neel, huisvesting, bijeenkomsten, websites) kunnen bekostigen. Anderzijds is zij daarmee ook in staat geweest om de afzonderlijke departementen te faciliteren in die zin dat zij bijvoorbeeld financiële ondersteuning kon verstrekken voor additionele menskracht bij de departementen op het gebied van inkopen en aanbesteden dan wel om bepaalde analyses – zoals nulmetingen en inkoopdiagnoses – uit te (laten) voeren.

In de derde plaats wijst een meerderheid van de ondervraagde respondenten er op dat het bij een interdepartementaal samenwerkingsproject van belang is dat *alle departementen projecteigenaar worden*. Dit maakt dat er continu gewaakt dient te worden dat de verschillende departementen worden betrokken. Bij het PIA-project kwam dit bij de start wat minder goed uit de verf omdat toen de indruk (bij de andere departementen) bestond dat het PIA-project vooral iets van het Ministerie van Economische Zaken was. Dit kwam vooral vanwege het feit dat de minister (staatssecretaris) van dit ministerie verantwoordelijk was voor het PIA-project en zowel de voorzitter van de Stuurgroep als de directeur van de projectdirectie PIA beiden van dit ministerie afkomstig waren. Bovendien had het Ministerie van Economische Zaken destijds het initiatief genomen tot het Actieplan PIA. Al vrij snel na de start zijn er (mede daarom) verschillende initiatieven ontplooid om het interdepartementale karakter te benadrukken. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn:

- het feit dat de projectdirectie PIA zelf steeds tot uitdrukking bracht dat het om een interdepartementaal project ging;
- het tot stand brengen van de visie 'Meer Waarde met PIA' die door alle departementen werd ontwikkeld en ondertekend;
- huisvesting die buiten – maar wel midden tussen – de departementen werd geregeld;
- het bemensen van de projectdirectie PIA vanuit de verschillende departementen;
- het actief betrekken van diverse departementen bij de PIT-productgroepen. Zo werd er bewust voor gekozen om vanuit verschillende departementen de portefeuillehouders (pSG's) en de projectmanagers te 'werven'. Op deze wijze werd PIT breed verankerd in de departementen.
- het ontwikkelen van de strategische agenda.

In de vierde plaats wordt veelvuldig genoemd dat het van belang is om bij interdepartementale samenwerking – zeker in de beginperiode – *voldoende ruimte te laten voor 'experimenteren'*. Hiermee wordt bedoeld dat juist die beginperiode ook benut moet worden om de neuzen in dezelfde richting te krijgen, te ontdekken waar de verschillende departementen staan op het betreffende thema en tot de formulering van doel-

stellingen te komen waarvoor gezamenlijk draagvlak bestaat. In de tweede fase dient dan de consolidatie plaats te vinden en ingezet te worden op het realiseren van de gezamenlijk vastgestelde doelstellingen. Bij het PIA-project is deze eerste fase ook van groot belang gebleken. Zo is in deze fase bijvoorbeeld tot een herijking van de doelstellingen gekomen en bleek dat de verschillende departementen zich in verschillende fasen bevonden qua professionaliteit van inkopen en aanbesteden. De tweede fase van het PIA-project was gericht op het realiseren van de doelstellingen.

Een vijfde leerpunt dat door bijna alle respondenten naar voren is gebracht, is dat er bij interdepartementale samenwerking *niet te geforceerd naar gestreefd dient te worden om steeds bij alle acties alle departementen te betrekken*.

Deze leerervaring is met name opgedaan vanuit de PIT-productgroepen. Bij de afzonderlijke PIT-projectgroepen is er namelijk steeds naar gestreefd om bij de verschillende aanbestedingen zo veel mogelijk departementen (en eventueel andere overheidsgeledingen) te betrekken. Dat was het gevolg van een ten onrechte bestaand beeld dat interdepartementaal gecoördineerde inkoop per productgroep gelijk zou staan aan altijd integraal gezamenlijk aanbesteden. De afspraak 'iedereen doet mee, tenzij' is daarmee verworpen tot 'iedereen doet mee'. De bedoeling van deze afspraak is nooit geweest om voor alle productgroepen alleen maar grote aanbestedingen te doen waaraan alle departementen zouden moeten deelnemen. Het doel van de PIT-strategiefase was juist om met alle departementen samen te bepalen wat de meest geschikte aanbestedingsstrategie per productgroep zou zijn, onder meer rekening houdend met de verschillende fasen van professionalisering van de ministeries.

De leerervaring die hieruit volgt, is dat het verstandiger kan zijn om in de toekomst de strategieën daarop beter toe te spitsen. Zo kwam het bij PIT voor dat departementen met veel ervaring op het gebied van inkopen van bepaalde goederen of diensten moesten 'wachten' op andere departementen voor wie de betreffende goederen of diensten bovendien niet van heel groot belang waren. De geraadpleegde respondenten pleiten er voor om in de toekomst meer uit te gaan van een model waarbij departementen – indien ze dat willen en kunnen – aansluiten bij bepaalde acties. De strategieën dienen hiervoor ruimte te bieden. Het woord "tenzij" in "iedereen doet mee, tenzij" moet dus serieuzer worden gebruikt. Het nieuwe Regiebureau Inkoop Rijksoverheid zou hier in voorkomende gevallen een adviserende rol kunnen spelen bij het mede bepalen van de meest optimale aanbestedingsstrategie in gezamenlijke aanbestedingsvraagstukken.

Een zesde leerervaring die met het PIA-project opgedaan is, is dat de *selectie van de projectdirectie en medewerkers van groot belang* is. Vrijwel alle respondenten geven aan dat dit bij het PIA-project goed uitpakte. Veelvuldig is daarbij aangegeven dat bij het PIA-project sprake is geweest van een bevolgen management en enthousiaste medewerkers. De ervaringen die met het PIA-project zijn opgedaan, hebben tegelijkertijd wel geleerd hoe belangrijk dit is om interdepartementale samenwerking van de grond te krijgen. Hierdoor is het voor toekomstige interdepartementale samenwerking raadzaam om van te voren goed na te denken over het profiel en de profielschets van het management en medewerkers die gezocht worden. Vervolgens dient ook bij de feitelijke werving en selectie vastgehouden te worden aan deze kaders.



Nog een andere leerervaring die met het PIA-project is opgedaan, is dat het bij interdepartementale initiatieven die buiten de lijn geplaatst worden van groot belang is om van meet af aan *aandacht te schenken aan communicatie* en hiervoor ook voorzieningen te treffen. Dit vanwege het feit dat in dergelijke situaties communicatie een belangrijk instrument is om departementen te betrekken bij – en te informeren over – de betreffende interdepartementale initiatieven. Bij het PIA-project was hiermee in eerste instantie onvoldoende rekening gehouden en moest dus later een inhaalslag worden gemaakt.

Een achtste leerervaring die eveneens veelvuldig is ingebracht, heeft betrekking op het aspect van huisvesting van interdepartementale initiatieven. Daarbij is gesteld dat het van groot belang is om dergelijke initiatieven fysiek buiten de departementen te

plaatsen, terwijl de bemensing vanuit meerdere departementen wordt ingevuld. Bij huisvesting binnen één departement zal bij andere departementen al snel de indruk ontstaan dat het gaat om een initiatief van het betreffende departement. Bij het PIA-project is nadrukkelijk gekozen voor een dergelijke onafhankelijke huisvesting en is bijvoorbeeld ook ingezet op een eigen e-mail adres en telefoonnummer. Diverse respondenten hebben spontaan opgemerkt dat dit achteraf gezien een gouden greep is geweest, die bij toekomstige interdepartementale samenwerkingsprojecten zeker navolging verdient.

Tenslotte kunnen leerervaringen worden afgeleid uit het detacheren van personen vanuit departementen voor interdepartementale projectorganisaties. In de evaluatie van het PIA-project bleek dat detachering een aantal knelpunten met zich meebracht (zie paragraaf 3.2). Hieruit volgt dat bij het opzetten van interdepartementale samenwerking de nodige aandacht dient te worden besteed aan praktische zaken rondom het detacheren van medewerkers. Daarbij moet gelijkheid tussen deze medewerkers worden gerealiseerd, tot een reductie van administratieve (dubbele) handelingen worden gekomen, afspraken over financiering van opleidingen worden gemaakt en worden voorkomen dat onthechting met het moederdepartement optreedt.



Bijlage I Samenstelling Begeleidingscommissie

De heer J. Winters	Ministerie van Economische Zaken (accountantsdienst)
De heer L. Peereboom	Ministerie van Economische Zaken (FEZ)
Mevrouw E. Bijlsma	Programma Andere Overheid
Mevrouw C. Bolhuis-Lemmens	Projectdirectie PIA
De heer P. van Aken	Projectdirectie PIA
Mevrouw M. van 't Wout	Projectdirectie PIA
De heer P. Pennekamp	Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kwartiermaker ABD-Interim (voorzitter)

Bijlage II Geraadpleegde personen

I. Direct betrokkenen PIA-organisatie

De heer P. Leyenaar
Mevrouw J. Schlangen
Mevrouw M. van 't Wout
De heer J. Oosterwijk
Mevrouw M. Sint
Mevrouw J. Thunissen
De heer R. Bekker
De heer P. Heij
De heer N. Niemeijer
De heer T. Liefkens
De heer P. Vermeij
Mevrouw M. Verhoef

II. Personen vanuit de departementen

De heer A. Tetteroo
De heer J. van den Broek
De heer A. van Vliet
De heer H. Thijssen
Mevrouw V. Mahabir
De heer J. van Laar
De heer M. Timmerman
De heer H. Visser
De heer T. Endenburg
De heer H. van Romburgh
Mevrouw W. van den Ingh
Mevrouw I. van de Boel
De heer L. van Santen

III. Projectleiders en andere betrokkenen

De heer G. Nijhof
Mevrouw W. van der Zwan
De heer R. Verkijk
De heer H. van der Bijl
De heer J.W. Six
De heer B. Zuiderent
De heer B. Heijs
De heer M. Bouwsma
De heer D. Waterman
De heer G. Rijnja
De heer D. de Bruin
De heer E. Walta
De heer T. Kofman
Mevrouw A. Boonstra
De heer E. Schol
De heer R. Stelwagen
De heer G. Nijhof
Mevrouw S. Kuilboer
De heer R. Kiebert

IV. Vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven

De heer H. Vermeij
De heer B. Markies
De heer T. van Spellen
De heer R. van Heerde
De heer J. Vroomans
De heer T. de Mol van Otterloo
De heer P. Bus
De heer H. Ludeking
De heer J. Nissink
De heer J. Koevoet
De heer H. Zeilstra
Mevrouw S. Felix
De heer M. Remij

Bijlage III Visiedocument 'Meer waarde met PIA'

Visie van de Rijksoverheid op de vraag: Wat is professioneel inkopen en aanbesteden?

P I A

Meer waarde met PIA

Professioneel Inkopen en Aanbesteden is een manier van werken bij de rijksoverheid.

Werken met een zichtbare meerwaarde: *best value for money* voor de rijksoverheid en voor de belastingbetaler.

Dat betekent:

Wij zorgen ervoor dat we steeds weten wat we inkopen, waarom we juist dát inkopen en op welke manier we het doen. Hierdoor ontvangen wij een beter product voor hetzelfde geld of besparen we geld. En tijd. Met dit interne inzicht kunnen wij aan de belastingbetaler verantwoording afleggen over de uitgaven die wij doen.

Wij kennen elkaar en weten op tijd en op hoofdlijnen wat de ander gaat inkopen of aanbesteden. Waar dat meerwaarde oplevert, kopen we gezamenlijk in.

Doordat we samenwerken leren we van elkaar en maken we gebruik van ieders expertise. We leggen de kennis vast, die wij samen opbouwen. Zoals voorbeelden en modellen, die we via het rijkoverheidsintranet met elkaar delen.

Waar mogelijk kopen we in langs dezelfde elektronische weg. Dat versnelt en vereenvoudigt de procedures. Bovendien houden we zo rekening met de leveranciers: zij kunnen tijdig inschrijven op voor hen interessante aanbestedingen.

Wij kennen de markt waar wij onze producten en diensten vandaan halen. Zo kunnen we onze eisen aan de markt duidelijk en proportioneel formuleren.

Uiteraard kennen we de regels waaraan we moeten voldoen. Of het nu gaat om Nederlandse of Europese wet- en regelgeving of om interne beleidslijnen (die bijvoorbeeld duurzaam inkopen of innovatief aanbesteden voorschrijven): we hebben met elkaar afgesproken dat inkopen en aanbesteden altijd eerlijk, objectief en transparant gebeurt.

Professioneel betekent dat we voortdurend naar verbetering streven en elkaar daarop aanspreken. Wij hebben daarom ons inkoopbeleid met daarin de randvoorwaarden voor ons inkoopproces expliciet vastgelegd.

Een adequate planning zorgt ervoor dat voorgenomen aanbestedingen goed worden voorbereid. Dat wil zeggen: op het juiste moment gestart en met behulp van de juiste mensen. Wij doen er alles aan de juiste mensen te werven en te behouden.

Kortom: professioneel inkopen en aanbesteden bij de rijksoverheid levert ons allen de beste kwaliteit voor ons geld.

Ministerie van Algemene Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ministerie van Defensie

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Financiën

Ministerie van Justitie

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bijlage IV Projecten en initiatieven PIA

Schema IV.1 Projecten en initiatieven thema analyse en inzicht

<i>Projecten en initiatieven</i>	<i>Resultaten</i>
<p>Inkoop-diagnoses (EI-actie 2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eindrapport Werkgroep Inkoopdiagnoses (rapport Vermeij) dat antwoord geeft op de volgende vragen: <ul style="list-style-type: none"> - Volgens welk stramien zijn de verschillende departementale inkoopdiagnoses opgezet? - Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in die opzet (bijvoorbeeld: wordt alleen het kerndepartement er in betrokken, of ook uitvoeringsorganisaties)? - Wat zijn de meest opvallende overeenkomsten en verschillen in de departementale inkoopstrategieën en uitvoeringsactiviteiten? - Is er behoefte aan aanvullende departementale inkoopdiagnoses (bijvoorbeeld bij onder een departement vallende uitvoeringsorganisaties)? Zo ja, hoe zouden die er uit moeten zien? - Hoe kan het vervolgtraject eruit zien? ■ Alle ministeries hebben minimaal een keer een inkoopdiagnose gedaan in de loop van het PIA-project ■ Standaardindeling van inkooppakketten
<p>PEP (EI-actie 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nulmetingen bij alle ministeries (kwalitatieve inkoopdiagnoses) ■ Programma Purchasing Excellence Overheid ■ Dit is een methode waarmee publieke sector zich kan meten. 55 organisaties hebben zich in 2005 laten meten en daarmee is de start gegeven voor de database waarmee anderen zich kunnen benchmarken

Schema IV.2 Projecten thema Europees aanbesteden

Projecten en initiatieven	Resultaten
Helpdesk	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport 'Vervolgonderzoek PIA-hulpfunctie voor lokale overheden' ■ Handreiking 'Verdien aan besteden' (in samenwerking met VNG) ■ Congres 'Verdien aan besteden' (in samenwerking met VNG)
Inventarisatie bestaande kennis	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eindrapport 'Bestaande kennis': een inventarisatie van bestaande kennis op het gebied van inkopen en aanbesteden ■ Negen updates van het rapport in de periode 2002-2003 ■ Overzicht van bestaande kennis op PIA-intranet (op RYX)
Aanbestedingskalender	<ul style="list-style-type: none"> ■ www.Aanbestedingskalender.nl: internetsite waarop aanbestedende diensten kosteloos hun aanbestedingen kunnen aankondigen en publiceren. Deze site maakt het mogelijk voor opdrachtnemers om Nederlandse aanbestedingen op één plek terug te vinden
Interdepartementaal contractenoverzicht/ Rijksinkoopkalender	<ul style="list-style-type: none"> ■ VovA (Voortrollend overzicht van voorgenomen Aanbestedingen) overzichten gemaakt ■ Interdepartementaal overzicht van Europees aanbestede contracten op www.Ovia.nl (en de voorganger PIA-Internet RYX)
Praktijkoplossingen Europese aanbestedingsregels (EAR)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expertmeeting praktijkoplossingen Europees Aanbesteden

Schema IV.3 *Projecten en initiatieven elektronisch inkopen en aanbesteden*

Projecten en initiatieven	Resultaten
Verkenning elektronisch aanbesteden en bestellen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport dat antwoord geeft op de volgende vragen: <ul style="list-style-type: none"> - Waar hebben we het over als we het hebben over elektronisch aanbesteden/ e-procurement? - Wat doen departementen al op deze terreinen? - Wat zouden ze willen doen? - Zijn er op korte termijn (dus tijdens de verkenning) al resultaten te behalen? - Wat zou dan de volgende stap moeten zijn? ■ Inzicht in het terrein van e-procurement ■ Inzicht in de mogelijkheden die dit biedt voor de overheid door werkbezoeken aan Railinfrabeheer (koploper in Nederland als het gaat om elektronisch aanbesteden) en aan een aantal organisaties in Londen, waaronder het Office of Government Commerce en het Department of Health) ■ Rapport CGEY op basis van enquête bij alle ministeries om informatie in beeld te krijgen over best practices, belemmeringen, wensen en voorkeuren ■ PIA factsheet 'Elektronisch aankondigen van overheidsopdrachten' ■ PIA factsheet 'Verkenning elektronisch aanbesteden en bestellen'
Elektronisch bestellen en factureren (EI-actie 6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport 'De eerste stap op weg naar elektronisch bestellen en factureren' ■ Meerjarenplanning voor samenwerking bij elektronisch bestellen en factureren (verschillende snelheden, dezelfde richting) ■ Businesscases bij ministeries ■ Pilots elektronisch bestellen ■ CD-rom: The Best of e-BEST met informatie, voorlichtingsmateriaal en voorbeelddocumenten op het gebied van elektronisch bestellen ■ Workshops: voorlichting, draagvlakvorming en gezamenlijk inventariseren van functionele eisen voor een rijksbreed inkoopportaal ■ Aanbesteding van het inkoopportaal door kopgroep EBF
Elektronisch veilen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gezamenlijke e-veiling kantoormiddelen ■ Brochure 'e-Veilen: Wie biedt?' met evaluatie, procesbeschrijving, tips en standaarddocumenten op CD-rom ■ Drie rapporten over e-veilingen bij de Rijksgebouwendienst ■ e-Veiling van Energie door Defensie
TenderNed	<ul style="list-style-type: none"> ■ TenderNed: internetsite voor elektronisch aanbesteden (het geheel langs elektronische weg uitvoeren van een aanbesteding)

Schema IV.4 Projecten en initiatieven netwerkvorming en kennisdelen

Projecten en initiatieven	Resultaten
PIA-intranet	<ul style="list-style-type: none"> ■ Intranetsite op RYX voor alle medewerkers van de rijksoverheid met informatie over 'inkopen en aanbesteden' en het 'PIA-project'
PIA-factsheet	<ul style="list-style-type: none"> ■ Factsheet met informatie over inkopen en aanbesteden op internet ■ Factsheet 'Inkopen en aanbesteden in de publieke sector: wie en wat?'
PIANOo/ PIANOdesk	<ul style="list-style-type: none"> ■ Netwerk van inkopers in de gehele publieke sector ■ Tien PIANO-themabijeenkomsten ■ PIANOdesk: besloten discussie- en samenwerkingsplatform op internet voor medewerkers in de publieke sector die betrokken zijn bij inkopen en aanbesteden ■ Zes workshops 'Effectief omgaan met selectie- en gunningcriteria'.
Bijeenkomsten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Twee PIT-Conferenties ■ PIA-lunches (tweewekelijks)
NEVI Publiek	<ul style="list-style-type: none"> ■ Uit PIANO, NPPP en NVILG ontstane vereniging voor inkopers in de publieke sector
GIT (Gemeentelijke Inkoop-toolkit)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Procesbeschrijvingen en voorbeelddocumenten voor alle soorten aanbestedingen (internetapplicatie op www.ovia.nl)
Ovia.nl	<ul style="list-style-type: none"> ■ Website www.ovia.nl Internetportal voor de overheid op het gebied van inkopen en aanbesteden
inkoop-overheid. startpagina.nl	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pagina met links naar relevante sites op het gebied van inkopen en aanbesteden voor de publieke sector
Contracten-overzicht	<ul style="list-style-type: none"> ■ Internetapplicatie op www.ovia.nl (toegankelijk voor de rijksoverheid) waar alle Europees aanbestede contracten in opgenomen zijn van 1999-heden van de ministeries
Rijksinkoopkalender	<ul style="list-style-type: none"> ■ Extra module van het contractenoverzicht waarbij oude contracten op basis van expiratiedatum automatisch in de inkoopkalender gezet worden. De inkoopkalender is een middel om als overheid vooruit te kijken naar nieuwe aanbestedingen die in de markt gezet moeten worden en waar mogelijk samenwerkt kan worden bij een aanbestedingstraject

Schema IV.5 Projecten en initiatieven thema gezamenlijk inkopen en aanbesteden

<i>Projecten en initiatieven</i>	<i>Resultaten</i>
GIA leidraad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Leidraad Gezamenlijk Inkopen en Aanbesteden (GIA) ■ Pilotprojecten gezamenlijk inkopen en aanbesteden: <ul style="list-style-type: none"> - Massamediale campagnes (vier ministeries) - Communicatieonderzoek (drie ministeries) - Uitzendkrachten (vier ministeries) ■ Rapport 'Leidraad GIA: een jaar later'
EI acties 8 en 9	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport 'Besparen op externe inhuur; eindrapport contractvergelijking' (vertrouwelijk)
PIT-acties	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acht productgroepen die een strategie voor de rijksoverheid hebben geformuleerd. ■ Uitvoering van de strategie door middel van gecoördineerde inkoop

Schema IV.6 Projecten en initiatieven thema duurzaam inkopen

<i>Projecten en initiatieven</i>	<i>Resultaten</i>
Afstemming SenterNovem en VROM	<ul style="list-style-type: none"> ■ Via detachering van een medewerker van SenterNovem bij PIA is in de PIT-productgroepen specifieke aandacht gegeven aan duurzaamheid ■ PIA-directeur zat een aantal keren in de jury van de jaarlijkse Duurzaam Inkopenprijs ■ PIA-directeur was lid van de stuurgroep Duurzaam Inkopen van VROM
Bewustwording	<ul style="list-style-type: none"> ■ Duurzaam inkopen is op de strategische agenda van de CDI's geplaatst
Verankering duurzaamheid in PIT-productgroepen	<ul style="list-style-type: none"> ■ In de aanbestedingen van de PIT-productgroepen is expliciet aandacht besteed aan het thema duurzaamheid

*Schema IV.7 Overige projecten en initiatieven thema professionalisering
inkopen en aanbesteden*

Projecten/acties	Resultaten
Opleidingen (COMOP)/HRM	<ul style="list-style-type: none"> ■ Toolkit Inkoopcompetenties Publieke Sector (TIPS): internetapplicatie op www.ovia.nl
Verbreding en striktere toepassing raam-mantelcontracten (EI-actie 7)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rapport 'Optimaliseren van het toepassen van mantel- en raamcontracten' ■ Rapport 'Een inkoophart voor de Nederlandse overheid'
Verankering inkoop in planning- en control-cyclus (EI-acties 2 en 3)	<ul style="list-style-type: none"> ■ PIA factsheet 'Intensiever contact tussen CDI en FEZ: een goede stimulans voor professionele inkoop'
Verantwoordelijkheid-heden en bevoegd-heden CDI's (EI-actie 1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inventarisatie rol, taken en bevoegdheden CDI per departement (feb. 2002) ■ Brief van voorzitter PIA-Stuurgroep aan collega-SG's met voorstellen voor verbetering positie CDI binnen de ministeries (in het kader van de Efficiencyslag Inkoop) ■ Notitie over rol en positie CDI met onder anderen de vier rollen van een CDI (notitie Van vliet, oktober 2003) ■ Rapportages van de ministeries over de positie van de CDI (stand van zaken en gewenste ontwikkelrichting) ■ Rondje dertien: inventarisatie stand van zaken begin 2005 ■ Voorstel voor gezamenlijk uitwerken kernelementen positie CDI (in het kader van de Strategische agenda)
Shared service centre inkoop opzetten (EI-actie 5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expertmeeting over shared services (in samenwerking met In Axis)

Bijlage V Overzicht PIA-lunches

<i>Datum</i>	<i>Spreker</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Aantal bezoekers</i>
22-11-02	Ditmar Waterman, Europese Commissie	Actualiteiten Europees Aanbesteden	+/- 20
17-12-02	Huib van Romburgh, LNV	Uitkomsten Parlementaire Enquête Bouwnijverheid	30
14-1-03	Leon Hombergen, V&W	Professioneel Opdrachtgeverschap	25
28-1-03	Vidya Mahabir, BZK	Professionalisering inkoop bij BZK	17
11-2-03	Caroline van den Bosch, Emeritor	Professionalisering inkoop bij Stork	15
25-2-03	Ger van der Wal en Robert Groeneveld, Prorail	Online Aanbesteden	17
11-3-03	Jan Telgen, Significant	Managen van de inkoop buiten de inkoopafdeling	29
25-3-03	Anne Fischer-Braams, Landsadvocaat	Raamcontracten	56
22-4-03	Peter Leyenaar, projectdirectie PIA	Inkoopcongres Hongarije	20
6-5-03	Gertjan Lankhorst en Mira Huussen, EZ	Achter de schermen bouwenquête	25
20-5-03	Cor Zwart, Alkmaar	Duurzaam inkopen bedrijfskleding	16
3-6-03	Koos Passchier, Interlab	Interdepartementale samenwerking bij digitale documenthuishouding	13
17-6-03	Peter van Schelven, Nederland-ICT	Aanbestedingen bezien vanuit de wereld van ICT-leveranciers	40
1-7-03	Wil van der Zwan, FIN en Ruud Verkijk, SZW	e-Veilen: wie biedt?	26
12-8-03	Peter Pennekamp, FIN	De nieuwe accountancy	30
26-8-03	Jan Uijtdehage, gemeente Apeldoorn, Stedendriehoek	Gemeentelijke inkoop samenwerking	12
9-9-03	Teun van Reeuwijk, CROW	Aanbestedingskalender	30
23-9-03	Marc Bollen, Kenniscentrum PPS	DBFM, sturing door prikkels	27

7-10-03	Leon Hombergen, RWS (V&W)	Eén kader voor inkopen bij RWS	17
21-10-03	Marc Minnee, OCW	Self service concept	18
04-11-03	Esther Heijndijk en Linda Knipscheer	BIBOB	25
18-11-03	Charles Tangerman, EZ	Nieuwe aanbestedingswet	37
02-12-03	Alex-Jan de Jong	VROM Flexchange	+/- 10
16-12-03	Mariëtte Verhoef, FIN	PIT	50
27-01-04	Elliot Thijssen, KLPD	LARA	20
10-02-04	Sander van Sluis, EZ en Ditmar Waterman, Europese Commissie	herziene Europese aanbestedingsrichtlijnen	170 (bij EZ)
24-02-04	Jeroen in 't Veld, RebelGroup	Waardegerichte inkoop heeft de toekomst	16
09-03-04	Peter Leyenaar, PIA	PIA, 't veld in voor de 2e helft	30
23-03-04	Gerben Schumacher, Verkeer en Waterstaat	Subsidies voor ontwikkelen innovatief mobiliteitssysteem via aanbestedingsprocedures	15
06-04-04	Reinier Heerink, student Universiteit Twente	Nut van de rol van een CPO	10
04-05-04	Jan Willem Severijnen en Peter Reimer, BZK	ARVODI	45-50
18-05-04	Carla Wortman, FIN & Menno Steur, Esize	Medewerkers FIN bestellen kantoorartikelen via PC	25
01-06-04	Leopold Suetters, NMA	NMA nationale bewaker van de mededinging	20
29-06-04	Wil van der Zwan, FIN & Ruud Verkijk, SZW	Ervaring opdoen, uitgangspunt voor E-veiling SZW	15
07-09-04	Hanna Sevenster, BZ en Hans Blok, VROM	Inbreukprocedures voor het Europese Hof: procedure en praktijk	35
05-10-04	Yvonne Prince, EIM en Paul van der Zeijden, EIM	Het MKB en Europese aanbestedingen	14
16-10-04	Astrid ter Wiel, Significant	Het hoe, wat en waarom van een marktconsultatie	45
02-11-04	Yvonne Prince, EIM en Paul van der Zeijden, EIM	Het MKB en Europese aanbestedingen	27
16-11-04	Paul Jacobs, Significant en Jan Hoogstraten, COA	Inkoop van routineartikelen	18

30-11-04	Erik van Uum, Centrale projectorganisatie EU	Interdepartementaal inkopen werkt!	40
14-12-04	Erik van Uum, Centrale projectorganisatie EU	Interdepartementaal inkopen werkt!	21
11-01-05	Peter Leyenaar, PIA	Meerwaarde met PIA	41
25-01-05	Dik Geelen, UWV en Joep Steffes,	Purchasing Governance en Inkoop Portal UWV	24
08-02-05	Gerrit Nijhof, belastingdienst en Jody Zweserijn, belastingdienst	Overheid verandert – post ook	30
08-03-05	Tom Koffman, DMO en Hans de Jager, DMO	De verworvenheden van de geliberaliseerde energiemarkt	47
05-04-05	Henk Oosterbeek, CFI en Annelies Soede. gemeente Amsterdam	Nevi CPD, goed voor u	27
19-04-05	Ilse van de Berg, PIA en Guido Rijnja, RVD	Raamcontract: breekijzer of administratieve last	58
03-05-05	Ditmar Waterman, LNV	Innovatiegericht aanbesteden	45
17-05-05	Hans Bongers, PIT en Jaap de Bruijn, PIT	Stijlgids voor websites van ministeries	50
31-05-05	Ineke Hogenkamp, BUZA en Peter Schuurman, BUZA	Overheidsaanbestedingen in ontwikkelingslanden	20
14-06-05	Henk Oosterbeek, CFI en Annelies Soede, gemeente Amsterdam	Nevi CPD, goed voor u	25
06-09-05	Jan Willem Dijkstra, OT2006	OT2006	39
04-10-05	Rein Willems, directeur Shell en Sijas Akkerman,	Categoriemanagement, Innovatief te werk gaan.	45
18-10-05	Peter Leyenaar, PIA	PIA na PIA	40
01-11-05	Arie van Vliet, CDI	Procesevaluatie Interdepartementaal Aanbesteden	45
15-11-05	Harry Baayen, PIANOo en Alijd Bunge, PIANOo	In gesprek met PIANOo	20
29-11-05	Karin Bolhuis, PIA en Ilse van de Berg, PIA	Samen slimmer inkopen	25
13-12-05	Ruud Verkijk, SZW en Ruart Jagt, SZW	“Get a grip” op de inkoopuitgaven: de inkoopportfolio	40

Bijlage VI Beschrijving PIT-productgroepen

Bij *PIT-Post* (portefeuillehouder pSG Financiën) is vorig jaar (2005) sprake geweest van een zeer omvangrijke aanbesteding. Hieraan hebben – naast alle departementen – ook een groot aantal andere (semi-)overheidspartijen zoals gemeenten, universiteiten en het UWV (uitvoeringsinstantie werknemersverzekeringen) deelgenomen. In 2005 is het daarbij tot een aanbesteding gekomen. Daarbij is de niet-concessie post verdeeld in negen percelen. Partijen als TPG Post, DHL en Sandd hebben hiervoor (met succes) geoffreerd. De raming vanuit PIT-Post is dat hiermee op jaarbasis circa 4 miljoen euro kan worden bespaard. Ook de geraadpleegde bedrijven in dit segment bevestigen dat de overheid het ‘goed en slim’ gedaan heeft en dat zij zeker aanzienlijke besparingen kan gaan realiseren. De bedrijven hebben namelijk lagere prijzen dan voorheen gebruikelijk was aangeboden.

Verder wordt vanuit PIT-Post ook gewerkt aan het verbeteren van de efficiency bij de overheid zelf. Dit zal vooral haar beslag dienen te krijgen door te gaan werken met verzamelfacturen die bij het Ministerie van Financiën ingediend en betaald gaan worden. Het ministerie zal via automatische incasso's dan de kosten naar de andere betrokken partijen doorberekenen.

Een andere opvallende bevinding is dat de bedrijven die geoffreerd hebben voor de aanbesteding van PIT-Post hierdoor ook gestimuleerd zijn tot innovatie. Alle drie de ondervraagde bedrijven hebben namelijk aangegeven dat zij door de aanbesteding geprikkeld zijn tot het opzetten van een ‘webshop’ die bijvoorbeeld bij decentrale postkamers ingezet kan worden. Hierdoor kunnen deze postkamers – menugestuurd – bepalen hoe en op welke wijze post verzonden dient te worden. De betreffende postbedrijven kunnen deze webapplicaties ook toepassen bij andere typen klanten dan de overheid.

PIT-Energie (portefeuillehouder pSG Defensie) heeft inmiddels aanbestedingen gedaan voor gas en elektra. Hierbij is gebruikgemaakt van e-veilen. Met e-veilen is in het kader van PIA inmiddels ervaring opgedaan in de volgende aanbestedingsprocedures:

- de levering van elektriciteit voor het cluster defensie en buitenlandse zaken;
- het ‘vergroenen’ van de voorgaande elektriciteitslevering door de aankoop van groen-certificaten;

- de levering van elektriciteit voor VROM/Rijksgebouwendienst;
- de levering van aardgas voor VROM/Rijksgebouwendienst.

Vanwege de fluctuaties in de prijzen van energie is het lastig om hier een zinvolle inschatting te maken van de te realiseren besparingen. De vraag is daarbij namelijk wat de referentieprijzen zijn waartegen de feitelijk te betalen prijzen afgezet dienen te worden. Vanuit de gesprekspartners zijn hierover dan ook geen nauwkeurige gegevens aangereikt. De geraadpleegde organisator van de e-veiling spreekt op dit punt over 'enkele miljoenen aan besparingen'. Dit zou onder meer blijken uit de dalingen van de kostprijzen die vlak voor de sluitingstijd van de elektronische veilingen nog geboden worden. Daarnaast wordt in de aanbestede opdrachten meer dan voorheen rekening gehouden met risicospreiding, bijvoorbeeld door verschillende inkoopmomenten binnen de looptijd van de opdracht te hanteren. Juist in deze flexibiliteit en de snelheid van handelen zitten de mogelijkheden (voor de overheid) om – ook na gunning van de opdracht – nog de nodige voordelen op de energiemarkt te behalen. Hierdoor kunnen de risico's van prijsstijgingen worden geminimaliseerd en de mogelijkheden om te profiteren van prijsdalingen worden vergroot.

Overigens wordt er vanuit PIT-Energie nog nadrukkelijk een ander spoor bewandeld dat gericht is op het verbeteren van de efficiency bij de overheid zelf. Dit spoor is er met name op gericht om het aantal facturen voor energie en elektriciteit drastisch te reduceren. Zo was er bij het Ministerie van Defensie tot voor kort sprake van een groot aantal betaalmeesters (circa 90) en locaties (circa 400) waar facturen voor energie terecht kwamen en behandeld werden. Dit bracht een aanzienlijke administratieve lastendruk met zich mee. Het ministerie is nu de omslag aan het maken naar één centraal punt waar de (verzamel)rekening voor energie binnen zal komen en afgehandeld zal worden. Bovendien zal er sprake zijn van nog maar één budgethouder voor energie.

Dat er sprake is van een professionalisering van inkoop en aanbesteding aan de kant van de departementen blijkt volgens de geraadpleegde respondenten van de energieleveranciers uit het bundelen van opdrachten (waardoor de leveranciers niet alleen bieden op een groter volume maar ook op meer aansluitingen), het toepassen van e-veilen en de clustering van facturen. Zeker daar waar sprake is van 'multi sites organisaties' levert dit volgens de respondenten veel efficiencyvoordelen op voor de departementen. Ook

signaleert één van de leveranciers dat er sprake is van een zekere standaardisatie in de (elektronische) aanbestedingsprocedures waardoor het bieden voor hen steeds eenvoudiger gaat worden. Beide leveranciers zien als nadeel dat de focus – naar hun oordeel – wel erg nadrukkelijk op prijs is komen te liggen. Zij hebben naar eigen zeggen in de aanbestedingsprocedure zelf onvoldoende mogelijkheden om hun verdere dienstverlening (zoals advisering over de inkoopstrategie en het inkoopmoment en de facturering) tot uitdrukking te brengen. Doordat uitsluitend op prijs wordt geconcurrereerd zouden leveranciers die goedkoop zijn maar een slechte kwaliteit van dienstverlening hebben niet meer uitgesloten kunnen worden ('de leveranciers vullen te allen tijde in het tenderdocument in dat zij aan alle voorwaarden kunnen voldoen').

Vanuit de organisator van de e-veiling is aangegeven dat er inmiddels ook uitstralings-effecten zijn naar lagere overheden. Niet alleen hebben de provincies Zuid-Holland en Gelderland 'meegelift' met één van de veilingen voor de levering van gas en elektra voor de Rijksgebouwendienst. Ook andere overheden zouden inmiddels de 'weg' naar het elektronisch veilen hebben gevonden, waarbij het protocol zoals dat door PIA is ontwikkeld als leidraad voor de veiling wordt genomen. Vanuit de andere respondenten die met PIT-Energie te maken hebben gehad, is juist de wens naar voren gebracht dat ook versterkt 'ingezet' gaat worden op het stimuleren van professionalisering van inkoop en aanbesteding bij lagere overheden. Hier zou nog sprake zijn van veel ondeskundigheid en een grote mate van afhankelijkheid van externe consultants.

De activiteiten van *PIT-Dienstauto's* zijn onder te verdelen in een tweetal aanbestedingen, namelijk de aanschaf van voertuigen en het beheer van het wagenpark. De pSG van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is portefeuillehouder van de productgroep. In de uitvoering was er sprake van een verdeling tussen departementen De aanschaf van voertuigen werd getrokken door het Ministerie van Defensie. De achtergrond hiervan was dat Defensie bij de start van PIT al bezig was met de aanschaf van voertuigen en zelf beschikt over ongeveer de helft van het wagenpark van de rijksoverheid (circa 5.000 van de 10.000 voertuigen). Het beheer van het wagenpark werd uitgevoerd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf. Van de dertien departementen hebben er twaalf aan het project meegedaan.

Bij de aanbesteding voor de aanschaf van dienstauto's zijn elf kavels benoemd (dit betreft bijvoorbeeld verschillende typen personenauto's en bestelwagens). Per kavel zijn

drie merken geselecteerd. De selectie vond plaats op diverse criteria. Hierbij werd naast prijs ook rekening gehouden met duurzaamheidscriteria. Voor de meeste kavels heeft de gunning inmiddels plaatsgevonden. De departementen kunnen vervolgens zelf per kavel bekijken welke merk men kiest. Voor wagenparkbeheer heeft een aanbesteding plaatsgevonden waarbij drie bedrijven zijn geselecteerd. De departementen kunnen hieruit een keuze maken. Ook deze aanbesteding heeft inmiddels plaatsgevonden. De contracten kennen een looptijd van drie jaar. Op verzoek van de portefeuillehouder dienstauto's heeft de voorzitter van de PIA-Stuurgroep alle collega-SG's een brief gestuurd om hun te wijzen op de mogelijkheden van deze nieuwe contracten.

Voor *PIT-Drukwerk* (portefeuillehouder pSG VWS) heeft in het voorjaar van 2006 de aanbesteding plaatsgevonden. Verwacht wordt dat de contracten medio 2006 kunnen worden afgesloten. Het traject is circa een jaar vertraagd doordat een potentiële leverancier een kort geding aanspande tegen de Staat. Op basis hiervan is er voor gekozen om de gehele aanbesteding overnieuw te gaan doen. De productgroep verzorgt de aanbesteding van drukwerk voor vrijwel alle centrale directies van de departementen en een aantal buitendiensten. De opdracht omvat ongeveer een kwart van het drukwerk van de rijksoverheid. Het gaat dan ongeveer om een bedrag van 25 miljoen euro. Het project wordt uitgevoerd door de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Defensie en Justitie.

Voor de aanbesteding is er voor gekozen om de opdracht in percelen te verdelen, zoals voorlichting, enveloppen, boeken en periodieken. De redenen hiervoor waren onder andere dat zonder deze percelen alleen de hele grote aanbieders zouden kunnen meedoen, dat de aanbesteding beter te hanteren is en dat er ook mogelijkheden komen voor gespecialiseerde bedrijven in plaats van alleen 'alleskunnners'. Met de aanbesteding wordt beoogd om een contract voor drie jaar af te sluiten, met de mogelijkheid tot een verlenging. De deelnemende departementen kunnen nadere overeenkomsten sluiten met leveranciers, volgens een leidraad van de productgroep. In de selectieprocedure zijn ook kwaliteits- en milieueisen meegenomen (zie paragraaf 4.8)

Vanuit *PIT-ICT* zijn in de afgelopen jaren verschillende typen initiatieven ontplooid. In de eerste plaats zijn er door de productgroep PIT-ICT onderhandelingen gevoerd met Microsoft. Dit vanwege het feit dat Microsoft een belangrijke software-aanbieder is voor zowel de rijksoverheid als voor andere overheidsgeledingen. Door de krachten als over-

heidspartijen te bundelen wilde PIT-ICT bereiken dat een betere onderhandelingspositie werd gecreëerd ten opzichte van een grote speler als *Microsoft*. De contractbesprekingen met Microsoft hebben uiteindelijk ook geresulteerd in besparingen (zie ook tabel 4.1 van het hoofdrapport).

In de tweede plaats is PIT-ICT actief geweest op het gebied van aanbesteding van telecommunicatie. Daarbij gaat het met name om de voorbereiding en feitelijke aanbesteding van *OT-2006* (Overheidstelefonie 2006). Ten tijde van de evaluatie liep de aanbestedingsprocedure voor de eerste onderdelen van OT-2006. Daarbij ging het bijvoorbeeld om vaste en mobiele telefonie. Hoewel er op het moment van de evaluatie (dus) nog geen inzicht bestond in de te realiseren besparingen, is de verwachting van PIT-ICT dat deze wel gerealiseerd zullen gaan worden. Bovendien is het de bedoeling dat in de loop van 2006 nog andere onderdelen van OT-2006 aanbesteed zullen worden waarbij zich wederom besparingspotenties voor zullen doen.

In de derde plaats heeft PIT-ICT veel aandacht geschonken aan '*makelen en schakelen*' en het bevorderen van *kennisuitwisseling en samenwerking*. Daaronder dienen dan bijvoorbeeld initiatieven te worden verstaan die er op gericht waren om onderling inzicht te verkrijgen in de ICT-inkopen die door verschillende departementen worden gepleegd. Zo heeft PIT-ICT bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt met welke leveranciers – en voor welke bedragen en voor welke onderdelen van ICT – de verschillende departementen zaken doen. Het doel daarvan was om – aanpalend aan de collectieve acties zoals OT 2006 en de onderhandelingen met Microsoft – samenwerking en afstemming tussen de verschillende departementen te bevorderen.

Ten tijde van de evaluatie was de productgroep PIT-ICT bovendien bezig om een visie te ontwikkelen op de *toekomstige verankering van PIT-ICT*.

PIT-KBI is gericht op Kantoorbenodigdheden en -inrichting. De portefeuillehouder van de productgroep is de pSG van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Nadat in 2005 de strategiefase werd afgerond is gestart met de uitvoering. De strategie van de productgroep richt zich naast interdepartementale besparingen op efficiencyverbeteringen binnen departementen. Hiervoor is door de productgroep een handreiking voor departementen opgesteld. Voor het vormgeven en uitvoeren van de aanbestedingen is er voor gekozen om een aantal subproductgroepen te benoemen.

Iedere subproductgroep wordt door een bepaald ministerie uitgevoerd, namelijk:

- Kantoorartikelen, Ministerie van Defensie
- Kantoorinrichting, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Papier, Ministerie van Financiën (Belastingdienst)
- Abonnementen & vakliteratuur, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Per subproductgroep is er voor gekozen om een analyse te maken van de lopende contracten. Op basis hiervan wordt nagegaan voor welke departementen de aanbesteding per subproductgroep relevant is.

De opdracht voor *PIT-Huisvesting* (portefeuillehouder pSG Buitenlandse Zaken) was om een strategie te ontwikkelen die zou leiden tot (forse) besparingen op de huisvestingskosten. Het PIT-project wijkt af van andere PIT-projecten omdat er geen sprake is van inkoop in de zin van gemeenschappelijk aanbestedingen. In essentie komt huisvesting er bij de overheid op neer dat elk departement zijn eigen huisvestingsvraag bepaalt. Deze vraag wordt dan vervolgens bij de Rijksgebouwendienst (Rgd) neergelegd om een passend aanbod te krijgen. PIT-Huisvesting heeft geopereerd langs twee lijnen:

1. Organisatie van concernbrede afstemming van vraag en aanbod van huisvesting.
2. Efficiënter gebruik van de beschikbare ruimte.

De eerste lijn was er op gericht om vraag en aanbod van huisvesting bij de overheid in een breder kader te plaatsen, zodat er sprake is van afstemming van vraag en aanbod. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan twee ministeries die van één gebouw gebruik gaan maken, waardoor kostenvoordelen behaald worden. Andere elementen van deze lijn zijn een gemeenschappelijk huisvestingsbeleid, zoals normeringen en milieu- en arboregel. Voor het realiseren van de eerste lijn is ingezet op agenderen van huisvesting in het pSG-beraad. Aan de Rgd is gevraagd om een portefeuillevisie uit te werken voor de Haagse en Utrechtse Regio.

De tweede lijn is gericht op het efficiënter gebruik van de beschikbare ruimte. Het gaat dan bijvoorbeeld om een marktconform gemiddeld oppervlaktegebruik per werkplek en bezettingsgraad van werkplekken. Aan de ministeries is gevraagd om plannen aan te leveren voor een reductie van de huisvestingskosten.

De ontwikkelde strategieën vanuit PIT-Huisvesting waren goed voor een besparingspotentieel van 64 miljoen euro, alleen al voor de Haagse regio. Er is bovendien gereali-

seerd dat de strategie van PIT-Huisvesting wordt meegenomen in het actieprogramma Stelselverbetering van het rijkshuisvestingsbeleid. Om de kennis vanuit het PIT-project te benutten nemen leden van de PIT-groep zitting in werkgroepen van het actieprogramma.

Aan *PIT-Communicatie* wordt invulling gegeven via het project 'Samenwerking Uitvoering Rijksbrede Communicatie' (SURC). SURC is een onderdeel van het Programma Andere Overheid. Dit programma richt zich op het slagvaardig organiseren van de overheid. SURC is begin 2004 gestart en komt voort uit twee projecten:

- Het project 'doelmatige voorlichting publiek en bedrijven' dat onderdeel is van het 12 puntenplan van het SG-beraad;
- Het project Communicatie van PIT.

Het werk van SURC is interdepartementaal. SURC realiseert samen met de ministeries de opzet van samenwerking op verschillende terreinen van communicatie. SURC heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Tot nu toe hebben de activiteiten van SURC een structurele jaarlijkse besparing opgeleverd van circa 6 miljoen euro. De besparingen zullen in de afronding van de deelprojecten Internet en Centrale Distributie, later dit jaar, naar verwachting nog verder oplopen. Naast besparingen zijn er ook al resultaten bereikt op het gebied van kwaliteit en samenwerking tussen de departementen.

In *PIT-Vervoer* staat centraal om tot een slimmere organisatie van het vervoersaanbod te komen, met een verrijking van de mogelijkheden en een efficiëntere financieel-administratieve afhandeling als resultaat. Vervoersmanagement omvat woon-werkverkeer en zakelijk dienstverkeer per dienstauto of openbaar vervoer. Voor dienstauto's (aanschaf en beheer) bestaat een afzonderlijk PIT-project (zie hiervoor). De doelgroep van de PIT-productgroep is de hele rijksoverheid. Het project heeft inmiddels geresulteerd in een rijksbreed mantelcontract voor woon-werkverkeer per spoor.

Bijlage VII Duurzaamheidsaspecten in PIT-productgroepen

<i>PIT-product-groep</i>	<i>Duurzaamheidscri-teria betrokken in aanbestedingen</i>	<i>Hoe en op welke wijze opgenomen</i>	<i>Belang van duurzaamheids-criteria</i>	<i>Herkenbaarheid voor het bedrijfsleven⁸</i>
Post	Ja	Via het opnemen van 'duurzaamheidshoofdstuk' in het bestek	Heeft bijvoorbeeld een rol gespeeld bij de selectie van binnenlandse en buitenlandse koeriersdiensten	De drie geconsulteerde bedrijven geven aan dat zij bekend waren met het feit dat duurzaamheid één van de criteria was. Zij hebben hier in hun offertes ook specifieke aandacht aan besteed. Bedrijven hebben ook teruggecommuniceerd gekregen hoe zij op duurzaamheid scoorden
Energie	Ja	Er zijn zowel aanbestedingen geweest voor de inkoop van elektriciteit als voor de inkoop van groencertificaten	PIT-Energie wil voldoen aan de eisen van het NMP 4 en de Kyoto afspraken. Dat betekent dat een groeipad wordt gevolgd waarbij het streven is om in 2012 100% groene stroom in te kopen	Bij 'groene' elektriciteitsproducenten zijn groencertificaten gekocht (bewijsstukken dat bepaalde hoeveelheden elektriciteit op milieuvriendelijke wijze zijn geproduceerd)
Dienst-auto's	Ja	Er is beoordeeld op onder andere energielabels, roetfilters, de Euro-4 emissie-eisen en de aanwezigheid van signalering brandstof-gebruik	Bij de selectie van de leveranciers hebben de duurzaamheidsaspecten een rol gespeeld	Voor de bedrijven was het duidelijk dat duurzaamheidscriteria in de aanbestedingen een rol speelden
Communicatie	Ja	Bij de aanbestedingen worden er in de voorwaarden milieuaspecten meegenomen.	Verschilt per productgroep. Bij bepaalde aanbestedingen moet de aanbieder een bepaald certificaat hebben.	-

⁸ Alleen voor de eerste drie productgroepen zijn bedrijven ondervraagd.

Drukkerwerk	Ja	Bedrijven met milieuzorgsystemen en/of milieusparende technieken hebben een relatief grote kans hebben om geselecteerd te worden. Bij milieusparende technieken kan onder andere gedacht worden aan waterloze offset	In de selectieprocedure worden milieucriteria relatief zwaar meegewogen	-
Huisvesting	Nvt (geen aanbesteding)			-
ICT		Hergebruik van oude pc's wordt bevorderd		-
Kantoorbenodigheden en kantoorinrichting	Ja	Deze productgroep is gericht op kostenbesparing, het voorkomen van verspilling en een efficiëntere administratie. Hiervoor gelden milieu en sociale criteria		-
Vervoer	Nog geen aanbesteding plaatsgevonden	-	Bij de departementen wordt OV-gebruik en het tegengaan van het gebruik eigen vervoersmiddelen gestimuleerd. Hierbij worden ook de mogelijkheden voor thuiswerk betrokken. Het PIT-project sluit hierbij aan door zich te richten op het slimmer organiseren van het vervoersaanbod	-

Bijlage VIII Presentie vergaderingen CDI's naar ministerie

In het navolgende schema geven we per vergadering aan welke departementen hierbij aanwezig waren. In de laatste kolom geven we procentueel weer welk deel van de departementen aanwezig was.

Ministerie Vergader- datum	EZ	AZ	BZK	VWS	FIN	VROM	BUZA	DEF	SZW	OC&W	LNV	Just	V&W	TOT. in %
6 april 2000	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
12 jan. 2001	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	92
12 april 2001	X		X	X	X	X		X	X	X		X	X	77
30 mei 2001*														-
11 sept. 2001	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	85
30 okt. 2001	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X	77
6 dec. 2001	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	92
7 febr. 2002	X		X		X		X	X	X	X	X	X	X	77
5 maart 2002	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	85
23 april 2002	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	92
5 juni 2002			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	77
18 juni 2002	X		X	X	X		X	X	X	X	X		X	77
4 sept. 2002			X		X		X	X	X	X	X	X	X	69
8 okt. 2002	X			X	X		X	X	X	X	X	X	X	77
22 okt. 2002	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X		77
20 nov. 2002	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	85
29 jan. 2003	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
19 febr. 2003	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	85
25 maart 2003	X		X	X	X	X	X		X		X		X	69
22 april 2003	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	92
28 mei 2003	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	85
25 juni 2003	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
29 juli 2003	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	92
29 sept. 2003	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
28 okt. 2003	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	85
26 nov. 2003	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	85
17 dec. 2003	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	92
29 jan. 2004	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	92
26 febr. 2004		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	85
31 maart 2004	X		X	X	X		X	X	X		X	X	X	77
29 april 2004	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	92
26 mei 2004	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100

vervolg

Ministerie Vergader- datum	EZ	AZ	BZK	VWS	FIN	VROM	BUZA	DEF	SZW	OC&W	LNV	Just	V&W	TOT. in %
1 juli 2004	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	92
26 aug. 2004	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
29 sept. 2004	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	92
27 okt. 2004	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
2 dec. 2004	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
20 jan. 2005	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	92
17 febr. 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
24 maart 2005	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	92
21 april 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
19 mei 2005	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	85
16 juni 2005	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	92
7 juli 2005	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	85
8 sept. 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
6 okt. 2005	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	92
3 nov. 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
8 dec. 2005	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
19 jan. 2006	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	85
Totaal in %	94	67	96	88	94	75	85	96	94	83	96	94	98	89

* presentielijst van de bijeenkomst op 30 mei 2001 hebben we niet ontvangen

X = minstens een persoon aanwezig op de vergadering

