

MONITOR AANBESTEDINGEN IN NEDERLAND 2017 - 2019

Onderzoek naar de waarde van, het aantal aanbestedingen en de mkb-deelname daarbinnen

OPDRACHTGEVER Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
KENMERK FH/jve/002349
AUTEUR(S) Team Significant Synergy
DATUM 26 april 2021
VERSIE Definitief

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Abstract (EN) | 4 |
| Managementsamenvatting (NL) | 6 |
| 1 Waaron dit onderzoek? | 8 |
| 1.1 Wat is de aanleiding van het onderzoek? | 8 |
| 1.2 Welke vragen moet dit onderzoek beantwoorden? | 8 |
| 1.3 Wat is de reikwijdte van het onderzoek? | 9 |
| 1.3.1 <i>Het onderzoek behandelt alle inkoopopdrachten die aansluiten bij de definitie voor 'overheidsinkoop' die is af te leiden uit de Aanbestedingswet</i> | 9 |
| 1.3.2 <i>In dit onderzoek hanteren wij een segmentering naar diensten, leveringen en werken, type aanbestedende dienst en bedrijfsomvang</i> | 9 |
| 1.3.3 <i>Het onderzoek gaat niet in op overheidsuitgaven die vallen buiten de reikwijdte van de aanbestedingsregelgeving</i> | 9 |
| 1.3.4 <i>In dit onderzoek sluiten wij, ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de cijfers met cijfers uit vorige onderzoeken, methodologisch zoveel mogelijk aan op eerdere onderzoeken</i> | 9 |
| 2 Hoe zijn de inkoopuitgaven, aantallen en de mkb-deelname berekend? | 12 |
| 2.1 Actualiseren van uitgangspunten en definities | 12 |
| 2.2 Actualiseren van gehanteerde bronnen: nationale rekeningen | 12 |
| 2.3 Actualiseren van gehanteerde bronnen: TenderNed | 14 |
| 2.4 Actualiseren van gehanteerde bronnen: academische ziekenhuizen | 14 |
| 2.5 Actualiseren van berekening speciale-sectorbedrijven | 14 |
| 2.6 Actualiseren van de mkb-analyse | 15 |
| 2.7 Actualiseren van segmentatie COFOG-functie | 16 |
| 2.8 Actualiseren van segmentatie onder en boven de drempel | 17 |
| 2.9 Actualiseren van de segmentatie naar diensten, leveringen en werken | 18 |
| 2.10 Actualiseren van segmentatie naar type aanbestedende dienst | 19 |
| 2.11 Nauwkeurigheid schattingen en rapportageniveau van de bronnen segmentatie | 20 |
| 3 Wat is het totale geschatte inkoopvolume van de Nederlandse overheden? | 22 |
| 3.1 Hoe ontwikkelt het totale geschatte inkoopvolume zich in de jaren 2017, 2018 en 2019? | 22 |
| 3.2 Hoe ontwikkelt het totale inkoopvolume van gegunde opdrachten onder en boven de drempel zich in de jaren 2017, 2018 en 2019? | 22 |
| 3.2.1 <i>Het inkoopvolume in perspectief van de totale overheidsuitgaven in dezelfde periode</i> | 22 |
| 3.2.2 <i>Het geschatte inkoopvolume is in bijna alle sectoren toegenomen</i> | 23 |
| 3.2.3 <i>Het inkoopvolume gesegmenteerd naar COFOG-functie en onder en boven de drempel</i> | 24 |
| 3.2.4 <i>Het inkoopvolume gesegmenteerd naar diensten, leveringen en werken</i> | 25 |
| 4 Hoe ontwikkelt het aantal aanbestedingsprocedures zich in de jaren 2017, 2018 en 2019? | 27 |
| 4.1 Hoe ontwikkelt het totale aantal aankondigingen boven de drempel zich in de jaren 2017, 2018 en 2019? | 27 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.2 | Hoe ontwikkelt het totale aantal (aankondigingen van) gegunde opdrachten zich onder en boven de drempel in de jaren 2017, 2018 en 2019? | 27 |
| 4.3 | Hoe ontwikkelt het totale aantal aankondigingen zich gesegmenteerd naar diensten, leveringen en werken? | 28 |
| 4.4 | Hoe ontwikkelt het aantal opdrachten boven de drempel dat geclusterd wordt zich in de jaren 2017, 2018 en 2019? | 30 |
| 5 | Wat is de deelname van het mkb aan overheidsopdrachten? | 32 |
| 5.1 | Wat is de ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb boven de drempel in relatie tot de totale waarde van gegunde opdrachten boven de drempel? | 32 |
| 5.2 | Wat is de ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb onder de drempel in relatie tot de totale waarde van gegunde opdrachten onder de drempel? | 33 |
| 5.3 | Wat is de ontwikkeling van het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb boven de drempel? | 35 |
| 5.4 | Wat is de ontwikkeling van het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb onder de drempel? | 36 |
| 6 | Korte reflectie Significant op de onderzoeksresultaten | 38 |
| 6.1 | Schattingen van totaalvolume Nederlandse overheidsinkoop 2017 - 2019 zijn voor het overgrote deel robuust en relatief nauwkeurig | 38 |
| 6.2 | Schattingen rond onderverdelingen in het inkoopvolume zijn minder robuust en minder nauwkeurig | 38 |
| 6.3 | Betere managementinformatie rond de overheidsinkoop genereren vraagt andere aanpak | 40 |
| A. | Opbouw cijfers uit nationale rekeningen | 41 |

Abstract (EN)

This is the report of the *Monitor of Procurement Procedures in the Netherlands, 2017–2019*. It concerns a survey of the procurement volume of Dutch public authorities, the number of procurement procedures and the extent to which SME companies are awarded public authority contracts. The survey was carried out in the period September 2020 to February 2021 by Significant Synergy for the Competition and Consumer Policy department of the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. The results of this survey will be used by the Ministry of Economic Affairs *inter alia* as input for the mandatory regular report to the European Commission.

The procurement volume of Dutch public authorities in the period 2017–2019

Over the period studied, the procurement volume of Dutch public authorities rose steadily from €79.3 billion in 2017 to €86.6 billion in 2019. A previous study of the volume of procurement by Dutch public authorities estimated the procurement volume for 2015 at €73.3 billion (including VAT insofar as VAT was paid and could not be offset or reclaimed). The sources used by that study included the provisional figures of Statistics Netherlands (CBS) for the national accounts that were available when the study in question was carried out. The final figures for that period have now been published. A recalculation of the study based on those final figures gives an adjusted estimate of €76.6 billion for 2015.

The researchers based their estimates of the procurement volumes in 2017, 2018 and 2019 on the aggregate of (i) expenditure on intermediate goods and services, investments in assets and social security provisions in kind based on data from the national accounts, (ii) actual or estimated procurement volumes for special-sector companies based on TenderNed data, and (iii) actual or estimated procurement volumes for university hospitals based on the published annual reports.

| 2015 (estimate in 2016) | 2015* (adjusted estimate in 2021) | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------|---|---------------|---------------|---------------|
| €73.3 billion | €76.6 billion | €79.3 billion | €86.2 billion | €86.6 billion |

Table 1 Changes in procurement volume

The number of procurement procedures in the Netherlands in the period 2017–2019

There was also an increase during the survey period in the number of procurement procedures carried out, from over 135,000 in 2017 to around 169,000 in 2019.

The researchers based the numbers of procurement procedures in 2017, 2018 and 2019 for amounts above the threshold sum for European public procurement on the number of announcements of invitations to tender and contract awards in TenderNed. The researchers then used the ratios between procurement procedures above and below the threshold sum from the study for 2015 to estimate the number of procurement procedures below the threshold. The accuracy of the estimates of the number of procurement procedures below the threshold is relatively low as further investigation of the actual ratios did not manage to confirm or disprove the assumptions made in 2015.

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Estimated number of contracts awarded – below the threshold sum ¹ | 130,900 | 150,400 | 163,500 |
| Number of announcements of contracts awarded – above the threshold sum | 5,031 | 5,790 | 6,397 |
| Total² | 135,900 | 156,200 | 169,900 |

Table 2 Estimated number of procurement procedures in the Netherlands

The extent to which SME companies were awarded Dutch public authority contracts in the period 2017–2019

The number of procurement procedures above the threshold and the total value of the contracts where the contract was awarded to an SME company appeared stable in the period 2017–2019 (over 60% of the number of procurement procedures above the threshold was awarded to an SME company). Estimates of the contract value and number of procurement procedures below the threshold where the contract was awarded to an SME company are based on a relatively small number of procurement procedures (an average of 600 per year whereby 250 per year have a contract value); it is therefore not possible to draw any conclusions about this.

¹ Rounded off to the nearest hundred.

² Rounded off to the nearest hundred.

Managementsamenvatting (NL)

Voor u ligt de *Monitor aanbestedingen in Nederland, periode 2017-2019*. Een onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid, het aantal uitgevoerde aanbestedingen en de mate waarin het mkb deelneemt aan overheidsopdrachten, uitgevoerd in de periode september 2020 tot februari 2021 door Significant Synergy in opdracht van de directie Mededinging en Consumenten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De resultaten van dit onderzoek gebruikt EZK onder andere als input voor de verplichte periodieke rapportage aan de Europese Commissie.

Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in de periode 2017-2019

Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid laat in de onderzochte periode een geleidelijke toename zien van € 79,3 miljard in 2017 naar € 86,6 miljard in 2019. Eerder onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid schatte het inkoopvolume van 2015 op € 73,3 miljard (inclusief btw, voor zover daar btw over betaald is en deze niet verrekenbaar of compensabel is). Tijdens dat onderzoek is onder andere gebruikgemaakt van de voorlopige CBS-cijfers in de nationale rekeningen, die ten tijde van de uitvoering van het betreffende onderzoek beschikbaar waren. Inmiddels zijn ook de definitieve cijfers over die periode bekendgemaakt. Een herijking van het onderzoek op basis van deze definitieve cijfers leidt tot bijstelling van deze schatting naar € 76,6 miljard voor het jaar 2015.

De schattingen van het inkoopvolume in de jaren 2017, 2018 en 2019 baseerden de onderzoekers op een som van de exploitatie-uitgaven, investeringen en sociale voorzieningen in natura op basis van gegevens uit de nationale rekeningen, (een schatting van) de inkoopvolumes van de speciale-sectorbedrijven op basis van TenderNed-gegevens en (een schatting van) de inkoopvolumes van academische ziekenhuizen op basis van gegevens uit openbare jaarverslagen.

| 2015 (schatting 2016) | 2015* (bijgestelde schatting 2021) | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------|--|----------------|----------------|----------------|
| € 73,3 miljard | € 76,6 miljard | € 79,3 miljard | € 86,2 miljard | € 86,6 miljard |

Tabel 3 Ontwikkeling van het inkoopvolume

Het aantal uitgevoerde aanbestedingen in Nederland in de periode 2017-2019

Ook het aantal uitgevoerde aanbestedingen laat in de onderzochte periode een stijging zien, van ruim 135.000 aanbestedingen in 2017 naar circa 169.000 aanbestedingen in 2019.

Het aantal uitgevoerde aanbestedingen in de jaren 2017, 2018 en 2019 boven het drempelbedrag voor Europese aanbestedingen baseerden de onderzoekers op het aantal aankondigingen en aankondigingen van gegunde opdrachten in TenderNed. Op basis van de verhoudingsgetallen tussen aanbestedingen onder en boven de drempel uit onderzoek uit 2015 schatten de onderzoekers vervolgens het aantal aanbestedingsprocedures onder de drempel. De nauwkeurigheid van de schattingen van het aantal aanbestedingen onder de drempel is relatief laag, omdat nader onderzoek naar actuele verhoudingsgetallen de aannames uit 2015 noch bevestigen noch ontkrachten.

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Geschatte aantal gegunde opdrachten - onder de drempel ³ | 130.900 | 150.400 | 163.500 |
| Aantal aankondigingen van gegunde opdrachten - boven de drempel | 5.031 | 5.790 | 6.397 |
| Totaal⁴ | 135.900 | 156.200 | 169.900 |

Tabel 4 Geschatte aantal uitgevoerde aanbestedingen in Nederland

De mate van mkb-deelname aan Nederlandse overheidsopdrachten in de periode 2017-2019

De waarde van en het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb boven de drempel lijkt in de periode 2017-2019 stabiel (ruim 60% van het aantal aanbestedingsprocedures boven de drempel wordt gegund aan het mkb). De waarde van en het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb onder de drempel is gebaseerd op een relatief klein aantal aanbestedingen (gemiddeld 600 per jaar waarvan gemiddeld 250 per jaar een opdrachtwaarde hebben) waardoor het niet mogelijk is om hier een conclusie aan te verbinden.

³ Afgerond op honderdtallen.

⁴ Afgerond op honderdtallen.

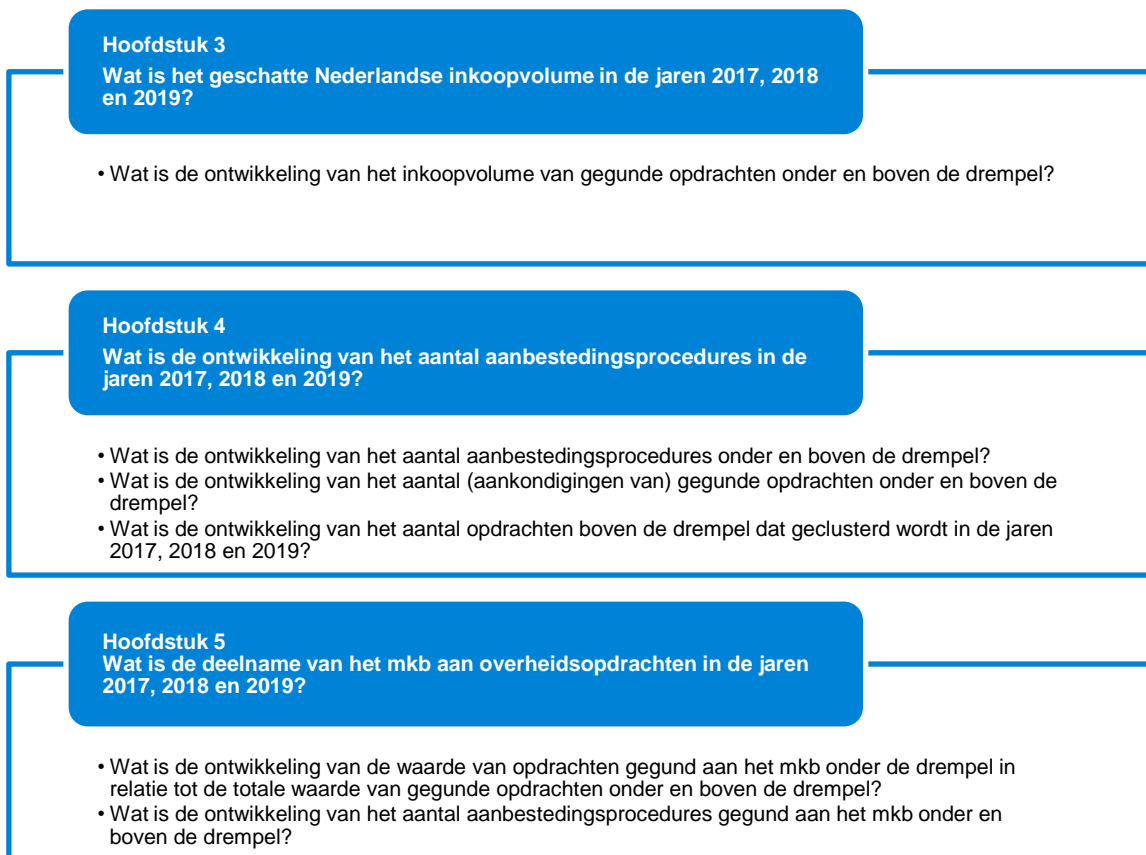
1 Waarom dit onderzoek?

1.1 Wat is de aanleiding van het onderzoek?

Nederlandse overheden kopen jaarlijks diensten, leveringen en werken in op basis van de Aanbestedingswet 2012. In deze wet staan regels en procedures voor aanbesteden. Aanbesteden is de manier voor overheden om opdrachten in de markt te zetten. De huidige Aanbestedingswet 2012 is op 1 juli 2016 in werking getreden en geldt voor alle overheden en (semi-)publieke instellingen in Nederland. De wet bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. Op grond van de Aanbestedingsrichtlijn (2014/24/EU, artikel 83 en 85) zijn lidstaten verplicht om periodiek te rapporteren aan de Europese Commissie over een aantal aspecten rondom de aanbestedingspraktijk. Op grond van deze artikelen moet de Nederlandse overheid in elk geval rapporteren over de waarde van en het aantal uitgevoerde aanbestedingen en de mate waarin het mkb deelneemt aan overheidsopdrachten. Met dit doel heeft de directie Mededinging en Consumenten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) op 16 september 2020 opdracht verstrekt aan Significant Synergy om een onderzoek uit te voeren naar het aantal en de waarde van aanbestedingen in Nederland en het aandeel mkb-deelname daarbinnen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode tussen september 2020 en februari 2021. EZK gebruikt de resultaten van dit onderzoek en zijn eigen beschikbare gegevens voor de rapportage aan de Europese Commissie in 2021.

1.2 Welke vragen moet dit onderzoek beantwoorden?

In dit onderzoek worden de volgende vragen beantwoord:



Figuur 1. Onderzoeksvragen

1.3 Wat is de reikwijdte van het onderzoek?

1.3.1 *Het onderzoek behandelt alle inkoopopdrachten die aansluiten bij de definitie voor 'overheidsinkoop' die is af te leiden uit de Aanbestedingswet*

Dit onderzoek behandelt alle inkoopopdrachten die aansluiten bij de definitie van 'overheidsinkoop' en vallen onder de reikwijdte van de Aanbestedingswet. Het betreft alle inkopen waarvoor een externe factuur is verstuurd, zowel boven als onder de Europese drempels, die voldoen aan de definitie van diensten, leveringen en werken, die vallen onder de:

- a. Aanbestedingswet 2012 en onderliggende regelgeving;
- b. Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied.

De definities van 'Aanbestedende dienst' en 'Publiekrechtelijke instellingen', zoals vastgelegd in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012, bepalen welke instellingen wettelijk verplicht zijn de aanbestedingsregels te volgen bij het inkopen van diensten, leveringen en werken door middel van overheidsopdrachten.

Het onderzoek sluit verder aan bij de definitie voor 'overheidsinkoop' zoals die is af te leiden uit de Aanbestedingswet 2012. Het omvat daarmee alle overheidsopdrachten van aanbestedende diensten, inclusief de speciale-sectorbedrijven en concessies.

1.3.2 *In dit onderzoek hanteren wij een segmentering naar diensten, leveringen en werken, type aanbestedende dienst en bedrijfsomvang*

In dit onderzoek segmenteren wij de resultaten waar mogelijk naar type opdracht (diensten, leveringen en werken) en naar soort aanbestedende dienst (centrale overheid, provincies en waterschappen, gemeenten, speciale-sectorbedrijven en overige aanbestedende diensten zoals academische ziekenhuizen). De gemeenten worden in de analyse van het aantal aanbestedingen verder gesegmenteerd naar kleine gemeenten (<50.000 inwoners), middelgrote gemeenten (50.000 - 100.000 inwoners) en grote gemeenten (>100.000 inwoners). Voor de definitie van mkb-bedrijven sluiten wij in dit onderzoek aan bij de definitie voor werknemers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze definitie gaat uit van een bedrijf met 1 tot 250 werknemers (in aantal werkzame personen, en niet in fte).

1.3.3 *Het onderzoek gaat niet in op overheidsuitgaven die vallen buiten de reikwijdte van de aanbestedingsregelgeving*

De overheid heeft ook uitgaven die niet vallen onder de definities uit de aanbestedingsregelgeving en daarmee niet worden meegenomen in de schatting van de waarde van aanbestedingen (hierna het inkoopvolume genoemd). Voorbeelden hiervan zijn subsidies aan andere aanbestedende diensten, sociale uitkeringen en uitgaven aan zorgverzekeraars.

Ten aanzien van zorgverzekeraars houdt dit onderzoek rekening met de huidige jurisprudentie (de uitspraak van het gerechtshof van Den Bosch op 12 mei 2015⁵) waaruit blijkt dat zorgverzekeraars aangemerkt moeten worden als publiekrechtelijke instellingen die voorzien in behoeften van algemeen belang met commerciële aard. Hiermee voldoen zij niet aan de definitie van een aanbestedende dienst. Zorgverzekeraars worden daarom in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

1.3.4 *In dit onderzoek sluiten wij, ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de cijfers met cijfers uit vorige onderzoeken, methodologisch zoveel mogelijk aan op eerdere onderzoeken*

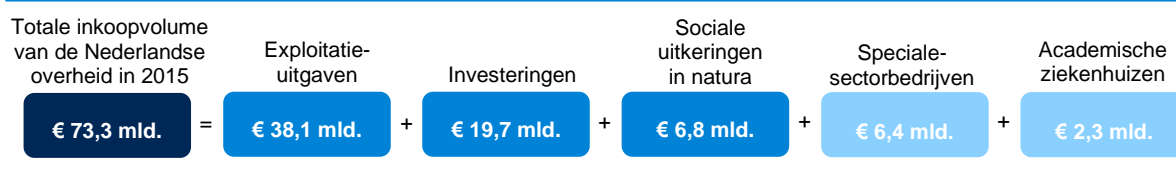
Het onderzoek sluit methodologisch zoveel mogelijk aan op twee eerdere onderzoeken uit 2016 over het inkoopvolume en de mkb-deelname. Hieronder worden deze twee onderzoeken beknopt toegelicht.

⁵ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSHE:2015:1697>

Eerder onderzoek van Significant schatte het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015 op € 73,3 miljard⁶

In 2016 heeft Significant in opdracht van het toenmalige ministerie van Economische Zaken (EZ) een macro-onderzoek uitgevoerd naar het geschatte inkoopvolume van de Nederlandse overheid. Het achterliggende doel was om betrouwbaar en voldoende actueel inzicht te genereren in de aard en omvang van de totale overheidsinkopen dat kon worden gebruikt in het traject 'Beter aanbesteden' van het ministerie van EZ.

De schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid in peiljaar 2015 kwam uit op € 73,3 miljard (inclusief btw, voor zover daar btw over betaald is en deze niet verrekenbaar of compensabel is). De schatting bestond uit een som van de exploitatie-uitgaven, investeringen en sociale voorzieningen in natura op basis van de nationale rekening en (een schatting van) de inkoopvolumes van de speciale-sectorbedrijven en academische ziekenhuizen.



Figuur 2: Schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015

Om te komen tot een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid zijn de cijfers uit de nationale rekening aangevuld met:

- Een schatting van het inkoopvolume van de *speciale-sectorbedrijven*, op basis van de contractwaardes van gepubliceerde aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels en een schatting van de inkoopuitgaven onder de aanbestedingsdrempels. In de schatting van de speciale-sectorbedrijven zit een maximale onzekerheid van € 1,3 miljard (21% btw over € 6,4 miljard) omdat de uitgaven zijn geschat exclusief btw. Een nadere studie naar de btw van de speciale-sectorbedrijven viel niet binnen de scope van dit onderzoek;
- Een schatting van het inkoopvolume van de acht *academische ziekenhuizen* op basis van hun openbare jaarverslagen.

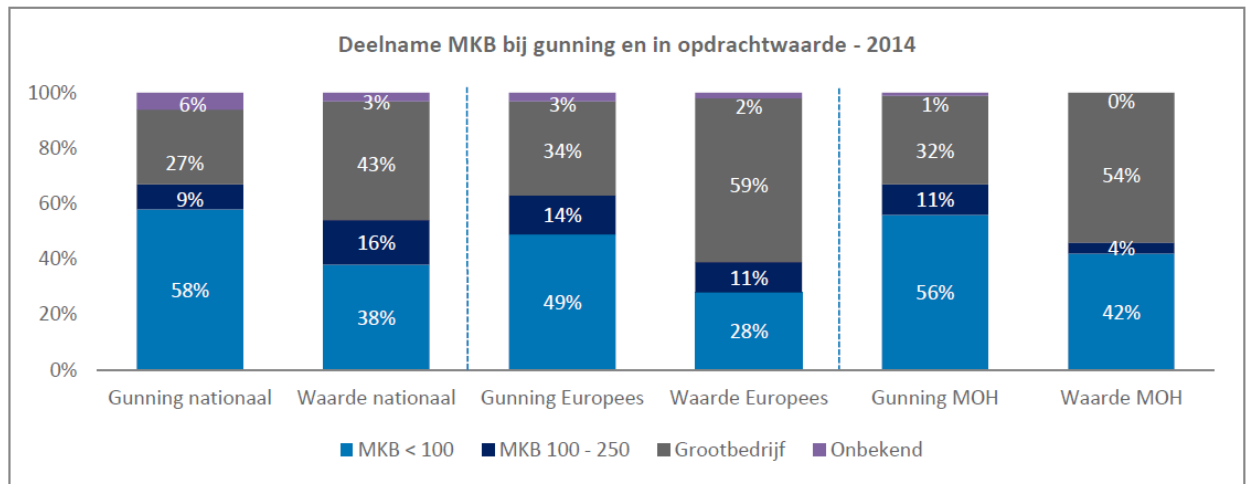
Eerder onderzoek van KWINK schatte dat in 2014 circa twee derde van overheidsopdrachten werd gegund aan mkb-bedrijven⁷

Een jaar eerder, in 2015, voerde onderzoeksbureau KWINK groep een evaluatieonderzoek uit naar de effecten van aanbestedingswet uit 2012. Een van de deelvragen was of de nieuwe wet de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten verbeterde. In dit onderzoek zette KWINK groep de deelname in de periode na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet (2014) af tegen de deelname in de periode daarvoor (2012). Circa twee derde van de bedrijven die in 2014 een overheidsopdracht kregen gegund, viel binnen de categorie mkb. Bij Europese procedures was het percentage 63%, bij zowel meervoudig onderhandse als nationale procedures 67%. In vergelijking met de periode vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet waren deze percentages nagenoeg gelijk gebleven. Dat gold ook voor het aandeel van het mkb in de totale opdrachtwaarde.

De data voor de analyse van de deelname van het mkb waren afkomstig van aankondigingen van gegunde opdrachten in 2012 en 2014. In alle onder de scope vallende procedures gaat het om aanbestedingen die zijn gegund in 2012 of 2014. Voor de analyse van de deelname van het mkb bestudeerde KWINK groep zowel aankondigingen van gegunde opdrachten onder als boven de Europese drempelwaarden.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/08/het-inkoopvolume-van-de-nederlandse-overheid>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/08/effecten-van-de-aanbestedingswet-2012>



Figuur 3: Deelname mkb in 2014 bij gunning en in totale opdrachtwaarde (KWINK groep)

2 Hoe zijn de inkoopuitgaven, aantallen en de mkb-deelname berekend?

In dit onderzoek zijn wij gestart met een herijking van de onderzoeken van Significant uit 2016 (peiljaar 2015) en KWINK groep uit 2015 (peiljaar 2014). Voor een maximale vergelijkbaarheid van de resultaten hanteren wij daarbij in de basis dezelfde bronnen, methodes, aannames en uitgangspunten als de eerdere onderzoeken.

Om een zo betrouwbaar mogelijke schatting te kunnen maken, zijn wij gestart met het actualiseren van de uitgangspunten en definities op grond waarvan uitgaven als 'inkoop overheid' worden aangemerkt. Daarop volgt het actualiseren van de bronnen die de basis vormden van de schattingen, het aanvullen en verrijken van de data met nieuwe inzichten en het herijken van de aannames rondom de gehanteerde segmentatie. Deze actualisaties hebben niet geleid tot een methodologische wijziging ten opzichte van het onderzoek naar het inkoopvolume uit 2016 en het onderzoek naar mkb-deelname uit 2015.

2.1 Actualiseren van uitgangspunten en definities

Er zijn geen wijzigingen in wetgeving of jurisprudentie bij Significant en EZK bekend die aanleiding hebben gegeven tot het actualiseren van uitgangspunten en definities zoals deze zijn gehanteerd in de onderzoeken van Significant uit 2016 en KWINK groep uit 2015. De uitgangspunten en definities zijn daardoor ongewijzigd.

2.2 Actualiseren van gehanteerde bronnen: nationale rekeningen

Tijdens het onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid uit 2016 is gebruik gemaakt van de voorlopige cijfers over 2015 in de nationale rekeningen, het samenhangende systeem waarin economische statistieken in Nederland worden geraamd. De nationale rekeningen geven een kwantitatieve beschrijving van het economische proces in Nederland en de economische relaties met het buitenland⁸. In dat onderzoek werden drie specifieke posten meegenomen:

1. *De exploitatie-uitgaven (intermediair gebruik)*. Dit zijn de uitgaven voor producten en diensten die de sector overheid verbruikt in het productieproces.
2. *Investerings (bruto-investeringen in vaste activa)*. Dit zijn de aankopen van geproduceerde materiële of immateriële activa die langer dan een jaar in het productieproces worden gebruikt inclusief afschrijvingen.
3. *(Deel van) de sociale voorziening in natura*. Specifiek zijn dit de Wmo- en Jeugdwet zorg in natura-gelden die gemeenten uitgeven aan hun aanbieders via inkoop- of subsidietrajecten. Subsidietrajecten zijn niet aanbestedingsplichtig en vielen niet binnen de scope van dit onderzoek. Het is echter niet mogelijk om aan de hand van macrocijfers een onderscheid te maken tussen de inkoop- en subsidietrajecten. Daarom ging het onderzoek uit van het totale bedrag van de Wmo en Jeugdwet zorg in naturagelden. In de praktijk kopen de gemeenten de zorg en ondersteuning in op verschillende manieren: via overheidsopdrachten, subsidie- en

⁸ [https://www.cbs.nl/nl-nl/economie/macro-economie/wat-zijn-de-nationale-rekeningen-](https://www.cbs.nl/nl-nl/economie/macro-economie/wat-zijn-de-nationale-rekeningen)

open house trajecten⁹. Het is echter niet mogelijk om aan de hand van macrocijfers of informatie uit de taakvelden een betrouwbaar onderscheid te maken tussen deze verschillende inkoopvormen. Om deze reden wordt het volledige bedrag van de sociale voorzieningen in natura meegenomen in dit onderzoek. Hiermee sluit het huidige onderzoek aan bij het eerdere onderzoek naar het Nederlandse inkoopvolume uit 2016.

Voor dit onderzoek zijn de bovenstaande posten van de nationale rekening overgenomen. Er is geen aanleiding om andere posten op te nemen of te verwijderen.

CBS rapporteert per jaar eerst de voorlopige en daarna de definitieve cijfers van de nationale rekeningen. De cijfers van de nationale rekeningen over 2015 waren ten tijde van het vorige onderzoek voorlopig maar zijn inmiddels bijgesteld naar de definitieve cijfers. Deze bijstelling heeft geresulteerd in gewijzigde uitgaven op de posten exploitatie-uitgaven, investeringen en sociale voorzieningen. In tabel 3 staan de definitieve cijfers van 2015 opgenomen.

| | Berekening op basis van de voorlopige cijfers 2015 | Berekening op basis van de definitieve cijfers 2015 |
|------------------------------|--|---|
| Exploitatie-uitgaven | € 38,1 miljard | € 40,0 miljard |
| Investeringen | € 19,7 miljard | € 20,2 miljard |
| Sociale voorzieningen | € 6,8 miljard | € 7,7 miljard |

Tabel 5. Wijziging van voorlopige naar definitieve cijfers

Door deze wijzigingen wordt het geschatte inkoopvolume van 2015 bijgesteld van € 73,3 miljard naar € 76,6 miljard. In tabel 4 is de impact van deze wijzigingen op de diverse sectoren gesegmenteerd weergegeven.

| Totaal in miljarden euro's | 2015 | 2015* | Vershil |
|----------------------------------|---------------|---------------|------------------------|
| Overheid | € 73,3 | € 76,6 | 4,5% |
| Centrale overheid | € 22,3 | € 24,7 | 10,5% |
| Rijksoverheid | € 12,9 | € 13,9 | 8,0% |
| Overige centrale overheid | € 9,5 | € 10,8 | 14,0% |
| Lokale overheid | € 41,5 | € 42,3 | 2,0% |
| Gemeenten | € 25,0 | € 25,0 | -0,2% |
| Gemeenschappelijke regelingen | € 2,3 | € 2,5 | 12,4% |
| Provincies | € 2,2 | € 2,3 | 5,1% |
| Waterschappen | € 2,4 | € 2,0 | -16,8% |
| Overige lokale overheden | € 9,6 | € 10,5 | 9,4% |
| Sociale zekerheidsfondsen | € 0,8 | € 0,9 | 16,1% |
| Speciale-sectorbedrijven | € 6,4 | € 6,4 | Geen aanpassing |
| Academische ziekenhuizen | € 2,3 | € 2,3 | Geen aanpassing |

Tabel 6. Inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015, verschil tussen voorlopige en definitieve cijfers

Voor de jaren 2017-2019 zijn de berekeningen op dezelfde manier uitgevoerd als over 2015 (uitgevoerd in 2016). De wijze van berekenen en toelichting op de posten staan opgenomen in bijlage A. De cijfers over 2017 en 2018 hebben de status definitief en de cijfers over 2019 hebben de status voorlopig.

⁹ Uit de jaarlijkse *Monitor zorguitgaven gemeenten* van het Public Procurement Research Centre (PPRC) blijkt dat het aantal subsidie- en open house trajecten bij nieuwe overeenkomsten voor Wmo- of jeugdhulpvoorzieningen tussen www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/04/monitor-gemeentelijke-zorginkoop-2019

2.3 Actualiseren van gehanteerde bronnen: TenderNed

Aanbestedingsinformatie van Europese aanbestedingen over de jaren 2017, 2018 en 2019 is ontsloten via de openbare datasets van TenderNed¹⁰. Deze informatie is door Significant verrijkt met:

- a. Ontbrekende winnende aanbieders en KvK-nummers die wel in de publicaties staan maar niet in de openbare dataset. Deze ontbrekende aanbieders en KvK-nummers zijn ontsloten door webscrape-technieken toe te passen op TenderNed publicaties;
- b. Informatie over de proceduretaak van de aanbesteding die TenderNed bijhoudt. Op deze manier is het mogelijk om per aanbesteding te zien of er sprake is van een Vooraankondiging (T01), Aankondiging van een opdracht (T02), Rectificatie (T03), Aankondiging van een gegunde opdracht (T04) of een Vroegtijdige beëindiging (T05). Voor het aantal aankondigingen zijn aanbestedingen met als proceduretaak T01 geselecteerd en voor aankondigingen van gegunde opdrachten zijn aanbestedingen met proceduretaak T04 geselecteerd. Tot slot zijn enkel aanbestedingen meegenomen waarvan de aanbestedende diensten in het verplichte TenderNed-veld 'nationaal of Europees' 'Europees' hebben geselecteerd. Bij de tellingen wordt vervolgens uitgegaan van het aantal unieke TenderNed-kenmerken.

2.4 Actualiseren van gehanteerde bronnen: academische ziekenhuizen

Op basis van de winst- en verliesrekening in de jaarrekeningen is het mogelijk om een inschatting te maken van het inkoopvolume van academische ziekenhuizen. Van de in de jaarverslagen opgenomen winst- en verliesrekening zijn op basis van de posten 'overige bedrijfskosten' (min dotaties en algemene kosten) en de 'kosten personeel niet in loondienst' de inkoopuitgaven geschat. De lasten van de winst- en verliesrekening zijn inclusief btw, omdat academische ziekenhuizen over het algemeen geen btw kunnen verrekenen.

Het onderzoek naar het inkoopvolume uit 2016 ging uit van de jaarverslagen uit 2015, met uitzondering van één ziekenhuis, omdat van dat ziekenhuis nog geen jaarverslag beschikbaar was. Ten tijde van het huidige onderzoek waren wel alle jaarverslagen uit 2015 beschikbaar. Een herberekening op basis van deze jaarverslagen leverde geen wijziging op in het totale geschatte inkoopvolume van de academische ziekenhuizen in 2015.

2.5 Actualiseren van berekening speciale-sectorbedrijven

Het inkoopvolume van speciale-sectorbedrijven¹¹ is geschat op basis van de opdrachtwaardes ('definitieve waarden') van gepubliceerde aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels op TenderNed, aangevuld met een schatting van de inkoopuitgaven onder de aanbestedingsdrempels.

Voor de schatting van de opdrachtwaarde boven de Europese drempels is gebruikgemaakt van de opdrachtwaarden zoals die door aanbestedende diensten zijn opgegeven in TenderNed, voor zover wij die in dit onderzoek als 'reëel' hebben aangemerkt. Alle waarden van gegunde Europese aanbestedingen groter dan € 4.500 worden - in lijn met hoe dat in het onderzoek naar inkoopuitgaven in 2015 is behandeld - als reëel beschouwd. Onrealistische waarden zoals € 999.999.999.999 worden niet meegenomen. De opdrachten zonder opdrachtwaarde zijn geschat door het gemiddelde te nemen van de opdrachtwaarde van het type aanbestedende dienst (**speciale-sectorbedrijven**) en het type procedure. Bij het berekenen van deze gemiddelde opdrachtwaardes zijn waardes groter dan € 1.00.000.000 niet meegenomen. Het aandeel reële waardes staat opgenomen in de tabel 5.

¹⁰ <https://www.tenderned.nl/cms/over-tenderned/aankondigingen-analyseren-en-downloaden>

¹¹ een aanbestedende dienst of een overheidsbedrijf of een bedrijf of instelling waaraan door een aanbestedende dienst een bijzonder recht of een uitsluitend recht is verleend, voor zover die dienst, dat bedrijf of die instelling een activiteit uitoefent als bedoeld in de artikelen 3.1 tot en met 3.6 van de aanbestedingswet 2012, tenzij de desbetreffende activiteit op grond van artikel 3.21 van de aanbestedingswet 2012 is uitgezonderd

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|
| Aantal aanbestedingen speciale-sectorbedrijven boven de drempel | 248 | 333 | 287 |
| Aantal aanbestedingen speciale-sectorbedrijven met een reële opdrachtwaarde | 107 | 106 | 55 |
| Aandeel aanbestedingen speciale-sectorbedrijven met een reële opdrachtwaarde | 43% | 32% | 19% |

Tabel 7. Aandeel reële opdrachtwaarde speciale-sectorbedrijven zoals gepubliceerd op TenderNed.

Het aandeel aanbestedingen boven de drempel bij speciale-sectorbedrijven met een reële waarde is afgenomen. Dit heeft als praktisch gevolg dat het inkoopvolume van een steeds groter aandeel van de aanbestedingen geschat moet worden. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat de nauwkeurigheid van de schattingen van het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven afneemt. Er zijn, voor zover bekend bij Significant en EZK, geen andere onderzoeken die een schatting maken over het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven. Om deze reden, en om de vergelijkbaarheid met het onderzoek uit 2016 te borgen, is in overleg met de opdrachtgever van dit onderzoek gekozen om de bovenstaande methode - ondanks de afnemende nauwkeurigheid van de schattingen - aan te houden. Hierna is op basis van de verhouding van het volume van aanbestedingen onder en boven de Europese drempels (zie paragraaf 2.8) het totale inkoopvolume geschat.

Omdat de overheid over het algemeen geen btw kan verrekenen, bestaan de schattingen uit bedragen inclusief btw (voor zover btw is betaald en niet verrekenbaar of compensabel is). Echter, speciale-sectorbedrijven kunnen in tegenstelling tot de andere diensten binnen de scope van dit onderzoek wél btw verrekenen. Het is niet nader onderzocht of de speciale-sectorbedrijven alle btw kunnen verrekenen, omdat dit onder andere afhankelijk is van de te leveren diensten van de speciale-sectorbedrijven die al dan niet btw-plichtig zijn. De schatting van de speciale-sectorbedrijven is daarom gebaseerd op de uitgaven exclusief btw. De maximale onzekerheid is hierbij respectievelijk € 1,6 miljard voor 2017, € 2,3 miljard voor 2018 en € 1,8 miljard voor 2019.

2.6 Actualiseren van de mkb-analyse

Om een antwoord te geven op de vragen over de deelname van het mkb aan overheidsopdrachten in de jaren 2017, 2018 en 2019 zijn de winnaars van gegunde opdrachten boven de drempel in TenderNed nader geanalyseerd. Voor een groot deel van de aanbestedingen zijn een of meerdere winnaars opgenomen in de aankondiging van een gegunde opdracht. Door middel van de openbare data van TenderNed en de toepassing van webscrape-technieken is voor een groot deel van deze opdrachten informatie over de winnaar(s) verzameld. Bij circa een derde van de aanbestedingen stond echter geen informatie over de winnende aanbidders opgenomen in de publicaties.

De informatie over de winnaars is vervolgens verrijkt met de grootteklasse uit het Algemeen Bedrijvenregister (ABR) van het CBS. Dit is gebeurd op basis van een koppeling met het Kamer van Koophandel (KvK)-nummer. De primaire koppeling is op het peilmoment van 1 december van 2017, respectievelijk 2018 en 2019.

De grootteklasse van een bedrijf is verbonden aan de zogenaamde bedrijfseenheid. Onder een bedrijfseenheid kunnen meerdere juridische eenheden met verschillende KvK-nummers vallen. Het kan ook voorkomen dat een KvK-nummer aan meerdere bedrijfseenheden is gekoppeld. In die gevallen gaat het onderzoek uit van de grootteklasse van de bedrijfseenheid met de meeste werkzame personen. Voor een klein deel van de aanbestedingen was het niet mogelijk om in het ABR de grootteklasse te vinden. In tabel 6 en 7 staat de dekkinggraad weergegeven voor de analyses over de aantallen en volumes boven de drempel en onder de drempel. Bij de dekkinggraad onder de drempel dient opgemerkt te worden dat dit de dekkinggraad is voor de onderhandse aanbestedingen in TenderNed en niet de dekkinggraad van alle onderhandse aanbestedingen.

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|
| Aantal gegunde opdrachten boven de drempel | 5.031 | 5.790 | 6.397 |
| Aantal gegunde opdrachten boven de drempel waarvan een of meerdere winnaars bekend zijn | 2.830 | 3.201 | 3.386 |
| Aandeel gegunde opdrachten met bekende winnaars | 56% | 55% | 53% |
| Procentueel aandeel gegunde opdrachten met bekende winnaar waarvan de grootteklasse niet in het ABR gevonden is | 3% | 3% | 2,0% |
| Dekkingsgraad aantal gegunde opdrachten boven de drempel | 55% | 54% | 52% |
| Aantal gegunde opdrachten waarvan een of meerdere winnaars bekend zijn en de opdrachtwaarde bekend is boven de drempel | 1.296 | 1.261 | 1.157 |
| Dekkingsgraad volume opdrachten boven de drempel | 26% | 22% | 18% |

Tabel 8. Dekkingsgraad mkb-analyse boven de drempel

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|------|
| Aantal gegunde opdrachten onder de drempel | 1.271 | 1.236 | 792 |
| Aantal gegunde opdrachten waarvan een of meerdere winnaars bekend zijn onder de drempel | 501 | 758 | 602 |
| Aandeel gegunde opdrachten met bekende winnaars | 39% | 61% | 76% |
| Procentueel aandeel gegunde opdrachten met bekende winnaar waarvan de grootteklasse niet in het ABR gevonden is | 3% | 3% | 2% |
| Dekkingsgraad aantal gegunde opdrachten onder de drempel | 38% | 60% | 75% |
| Aantal gegunde opdrachten waarvan een of meerdere winnaars bekend zijn en de opdrachtwaarde bekend is onder de drempel | 226 | 247 | 262 |
| Dekkingsgraad volume opdrachten onder de drempel | 18% | 20% | 33% |

Tabel 9. Dekkingsgraad mkb-analyse onder de drempel

In dit rapport zijn de resultaten van de deelname van het mkb gebaseerd op de bovenstaande informatie. Bij het verwerken van CBS-microdata is het niet toegestaan om waarden die worden gevormd door minder dan tien respondenten te exporteren en openbaar te publiceren vanwege het te grote risico op herleidbaarheid naar individuele respondenten. Indien dit het geval is moet in dezelfde kolom en rij ook een waarde worden weggelaten. Om deze reden was het niet altijd mogelijk om per categorie alle resultaten te publiceren. In de grafieken in hoofdstuk 5 wordt dit weergegeven als "onbekend/niet geëxporteerd"

De inzichten worden niet geëxtrapoleerd voor alle inkoopuitgaven en inkooptrajecten.

2.7 Actualiseren van segmentatie COFOG-functie

Het CBS hanteert de *Classification of the Functions of Government* (COFOG 99) van de Verenigde Naties om de cijfers van de nationale rekeningen te segmenteren. Bij de revisie van de nationale rekeningen in 2018 heeft het CBS een

geactualiseerde versie van de COFOG gehanteerd¹². De gewijzigde manier van segmenteren heeft geleid tot een wijziging in de resultaten naar COFOG-functie. Het CBS heeft hiernaast, in het kader van het onderzoek, als maatwerk diverse segmentaties naar COFOG-functieniveau gemaakt voor de periode tussen 2017 en 2019. De nieuwe segmentatie heeft het CBS gepubliceerd op zijn website¹³.

2.8 Actualiseren van segmentatie onder en boven de drempel

Om de ontwikkeling van het aantal aanbestedingsprocedures boven de drempel te bepalen gebruiken wij in dit onderzoek de openbare dataset van TenderNed. Deze dataset geeft onder meer inzicht in het aantal aankondigingen en aankondigingen van gegunde opdrachten (onder en boven de drempel) in 2017, 2018 en 2019.

Om het aantal aanbestedingsprocedures onder de drempel te bepalen gaat dit onderzoek uit van de verhoudingsgetallen uit het onderzoek *Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012*¹⁴. De in dat onderzoek geconstrueerde verhoudingsgetallen geven een indicatie van het percentage aanbestedingen dat onder de drempel wordt uitgevoerd en het percentage aanbestedingen dat valt onder diensten, leveringen, werken. Het is Significant niet bekend of deze percentages in de loop der tijd verschoven zijn: sinds 2015 hebben voor zover bekend geen nieuwe onderzoeken plaatsgevonden naar het aantal aanbestedingen onder de drempel. Op basis van deze verhoudingsgetallen en het aantal aanbestedingen boven de drempel is het aantal gegunde opdrachten onder de drempel geschat.

| | | 2014 | Ratio |
|-------------------|---------------------------|--------|-------|
| Diensten | Meervoudig onderhands | 44.000 | 94% |
| | Openbaar (nationaal) | 1.200 | 3% |
| | Openbaar (Europees) | 1.600 | 3% |
| | Niet openbaar (Europees) | 250 | 1% |
| Leveringen | Meervoudig onderhands | 22.000 | 93% |
| | Openbaar (nationaal) | 600 | 3% |
| | Openbaar (Europees) | 950 | 4% |
| | Niet openbaar (Europees) | 50 | 0% |
| Werken | Meervoudig onderhands | 18.000 | 91% |
| | Openbaar (nationaal) | 1.400 | 7% |
| | Niet-openbaar (nationaal) | 100 | 1% |
| | Openbaar (Europees) | 200 | 1% |
| | Niet openbaar (Europees) | 150 | 1% |

Tabel 10. Ratio's aanbestedingen onder en boven de drempel uit het onderzoek *Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012*

Tijdens het huidige onderzoek zijn diverse andere (semi-) openbare bronnen bekeken die mogelijk inzicht geven in actuele verhoudingsgetallen. Het onderzoek heeft onder andere gekeken naar informatie uit TenderNed, Negometrix en CTM. TenderNed is het centrale aanbestedingsplatform van de Nederlandse overheid. Negometrix en CTM zijn de twee marktleidende commerciële inkooptransactieplatformen in Nederland. Ook is een enquête uitgezet onder verschillende aanbestedende diensten. Op basis van deze bronnen en informatie is geen eenduidige conclusie te trekken die de aannames uit het onderzoek *Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012* bevestigen of ontkrachten. Om de methodologische vergelijkbaarheid tussen de onderzoeken zoveel mogelijk te waarborgen zijn voor het huidige onderzoek de verhoudingsgetallen van het onderzoek uit 2015 aangehouden.

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/21/nationale-rekeningen-revisie-2015>

¹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/49/inkoopvolume-van-de-nederlandse-overheid-2015-2019>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/08/lastenontwikkeling-van-de-aanbestedingswet-2012>

Om het inkoopvolume van de aanbestedingen onder de drempel te bepalen is gebruikgemaakt van dezelfde aanname als het vorige onderzoek. In het rapport *transactiekosten aanbesteden*¹⁵ is onder andere de opdrachtwaarde voor aanbestedingen van werken onder de drempel onderzocht. Deze opdrachtwaarde komt overeen met 40% van het drempelbedrag voor een Europese aanbestedingsprocedure voor werken. Op basis van het geschat aantal aanbestedingen onder de drempel en de schatting van de gemiddelde opdrachtwaarde onder de drempel is vervolgens het inkoopvolume onder de drempel geschat. Dit resulteert in de volgende ratio's van het inkoopvolume van aanbestedingen onder en boven de drempel:

| Ratio's | 2015 | 2017 | 2018 | 2019 | Totaal 2017-2019 |
|-------------------------|------|------|------|------|------------------|
| Onder de drempel | 64% | 63% | 68% | 66% | 66% |
| Boven de drempel | 36% | 37% | 32% | 34% | 34% |

Tabel 11. Ratio's onder en boven de drempel

Ook hier is het bij Significant niet bekend of deze percentages in de loop der tijd verschoven zijn: sinds 2015 hebben voor zover bekend bij Significant en EZK geen nieuwe onderzoeken plaatsgevonden naar de verhouding van aanbestedingen onder en boven de drempel.

Bij het vorige onderzoek naar het inkoopvolume uit 2016 is gekeken in TenderNed naar de ingevulde opdrachtwaarden van gegunde opdrachten boven de drempel. Deze waarden vormen opgeteld een schatting van het inkoopvolume van aanbestedingen boven de drempel. Bij het vorige onderzoek sloot deze schatting op basis van de opdrachtwaarden in TenderNed met een afwijking van één procentpunt aan op de gekozen aanname uit het lastenonderzoek uit 2015. Het huidige onderzoek heeft voor de jaren 2017, 2018 en 2019 wederom per jaar een schatting gemaakt van het inkoopvolume van aanbestedingen boven de drempel op basis van de ingevulde opdrachtwaarden op TenderNed. Deze schattingen wijken af van de schattingen op basis van de verhoudingsgetallen uit tabel 6. Een mogelijke verklaring hiervoor is het dalende percentage aanbestedingen waarbij de aanbestedende dienst daadwerkelijk de opdrachtwaarde invult in TenderNed. In 2017 was dit 33%, in 2018 26% en in 2019 nog maar 21%. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat een schatting op basis van de opdrachtwaardes in TenderNed minder nauwkeurig wordt. De afwijkende schatting geeft daarom geen overtuigende aanleiding om te kiezen voor een andere aanname dan de verhoudingsgetallen uit het onderzoek *Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012*. Omdat er daarnaast geen aanleiding is om aan te nemen dat de verhoudingsgetallen per jaar verschillen - het is waarschijnlijker dat de fluctuatie per jaar te wijten is aan instabiliteit van de brongegevens - hebben wij gekozen voor één totale ratio over de jaren 2017, 2018 en 2019.

2.9 Actualiseren van de segmentatie naar diensten, leveringen en werken

Op basis van de openbare data van TenderNed is het aantal aanbestedingen gesegmenteerd naar diensten, leveringen en werken van de aanbestedingen boven de drempel vastgesteld. Om het aantal aanbestedingen (gesegmenteerd naar diensten, leveringen en werken) onder de drempel te schatten is gebruikgemaakt van de verhoudingsgetallen uit het onderzoek *Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012* dat in 2015 is uitgevoerd (zie ook paragraaf 2.8).

Op basis van de opdrachtwaarden in TenderNed van aanbestedingen boven de drempel en een schatting van ontbrekende opdrachtwaardes conform de methode van de **speciale-sectorbedrijven** (zie paragraaf 2.5) zijn ratio's geschat die het inkoopvolume boven de drempel segmenteren naar diensten, leveringen en werken. Om de ratio's te schatten van de segmentatie van het inkoopvolume van diensten, leveringen en werken onder de drempel is gekeken naar enerzijds het geschatte aantal aanbestedingen onder de drempel en anderzijds de geschatte opdrachtwaarde van aanbestedingen onder de drempel op basis van 40% van het drempelbedrag voor een Europese aanbestedingsprocedure. De berekende ratio's staan in de tabellen 10 en 11 opgenomen.

¹⁵ https://www.eib.nl/pdf/transactiekosten_aanbesteden.pdf

| Onder de drempel | 2017 | 2018 | 2019 | Totaal 2017-2019 |
|------------------|------|------|------|------------------|
| Diensten | 14% | 14% | 15% | 14% |
| Leveringen | 5% | 6% | 8% | 6% |
| Werken | 80% | 80% | 78% | 79% |

Tabel 12. Gehanteerde ratio's voor de onderverdeling van het inkoopvolume naar diensten, leveringen en werken onder de drempel

| Boven de drempel | 2017 | 2018 | 2019 | Totaal 2017-2019 |
|------------------|------|------|------|------------------|
| Diensten | 63% | 56% | 62% | 60% |
| Leveringen | 12% | 14% | 14% | 13% |
| Werken | 25% | 30% | 24% | 27% |

Tabel 13. Gehanteerde ratio's voor de onderverdeling van het inkoopvolume naar diensten, leveringen en werken boven de drempel

Omdat de bovenstaande ratio's gebaseerd zijn op diverse schattingen is gekozen om, net als bij de segmentatie onder en boven de drempel, de gemiddelde ratio voor de jaren 2017-2019 te hanteren.

2.10 Actualiseren van segmentatie naar type aanbestedende dienst

De Europese aanbestedingen in TenderNed hebben wij gesegmenteerd volgens de indeling uit de nationale rekeningen. De begrippen en classificaties van de nationale rekeningen zijn wereldwijd gestandaardiseerd en vastgelegd in internationale richtlijnen waardoor vergelijkingen tussen landen mogelijk zijn. In de nationale rekeningen wordt een onderscheid gemaakt tussen de sectoren niet-financiële vennootschappen, financiële instellingen, huishoudens, buitenland en overheid. De segmentatie heeft plaatsgevonden op basis van de naam van de aanbestedende dienst en/of de 'soort aanbestedende dienst' zoals opgegeven in TenderNed. Deze segmentatie naar type aanbestedende dienst is niet veranderd ten opzichte van het onderzoek uit 2016.

Binnen de nationale rekeningen bestaat de sector 'overheid' (S.13) uit alle overheidsinstellingen en uit alle instellingen zonder winstoogmerk (izw's) die geen marktactiviteiten verrichten en onder toezicht van een overheidsinstelling staan. De sector omvat ook andere niet-marktproducenten, zoals bedoeld in de punten 20.18 tot en met 20.39 in de verordening (EU) Nr. 549/2013¹⁶.

De sector 'overheid' in de nationale rekeningen bestaat uit drie subsectoren: 'centrale overheid', 'lokale overheid' en 'sociale zekerheidsfondsen':

- a. Centrale overheid
 - Subsector van de sector overheid. Tot deze subsector behoren:
 - i. Het Rijk (ministeries en begrotingsfondsen, zoals Gemeentefonds, Provinciefonds, Mobiliteitsfonds en Infrastructuurfonds);
 - ii. De universiteiten;
 - iii. Product- en bedrijfsschappen;
 - iv. Verschillende landelijke stichtingen en organisaties (zoals onderzoeksinstituten (bijvoorbeeld NWO, KNAW) en aan de universiteiten gelieerde instituten), ideële organisaties (waaronder Oxfam NOVIB, Veilig Verkeer Nederland);

¹⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/nationale-rekeningen>

- v. verzelfstandigde landelijke overheidsdiensten (zoals de Informatie Beheer Groep)
- b. Lokale overheid:
 - Subsector van de sector overheid. Tot deze subsector behoren:
 - i. provincies en waterschappen;
 - ii. gemeenten, exclusief hun quasi-vennootschappen zoals gemeentelijke vervoersbedrijven;
 - iii. gemeenschappelijke regelingen, zoals samenwerkingsverbanden van gemeenten op het gebied van afvalverwerking, waterzuivering, brandweer, sociale werkvoorziening;
 - iv. verzelfstandigde lokale overheidsdiensten, zoals bureaus voor arbeidsbemiddeling en regionale politiekorpsen;
 - v. privaatrechtelijke lokale instellingen op het gebied van arbeid, maatschappelijk werk, cultuur en onderwijs zoals banenpools, het Jeugd Werk Garantieplan, centra voor asielzoekers, musea, bibliotheken, scholen voor bijzonder onderwijs en studiebegeleidingsdiensten.
 - c. Sociale zekerheidsfondsen
 - Een subsector van de overheid. Tot de sociale zekerheidsfondsen behoren
 - i. De toezichts- en uitvoeringsorganen van de wettelijke sociale verzekeringsregelingen zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), waarin de vroegere uitvoeringsinstanties zijn samengegaan;
 - ii. De sociale fondsen (bijvoorbeeld AOW-fonds, WW-fonds en WIA). De vroegere arbeidsongeschiktheidsregelingen voor overheidspersoneel (FAOP) vallen ook onder de wettelijke sociale verzekering.

2.11 Nauwkeurigheid schattingen en rapportageniveau van de bronnen segmentatie

Het geschatte totale inkoopvolume, met als uitzondering het inkoopvolume van de **speciale-sectorbedrijven**, komt voort uit diverse bronnen die als betrouwbaar kunnen worden aangemerkt. Sinds de rapporten uit 2016 hebben, voor zover bekend bij Significant en het ministerie van EZK, geen relevante nieuwe onderzoeken plaatsgevonden in het kader van de verhouding van de overheidsuitgaven onder- en boven de drempel, het aantal aanbestedingen onder de drempel, het inkoopvolume van de **speciale-sectorbedrijven** en de onderverdeling van het inkoopvolume boven de drempel naar diensten, leveringen en werken. Dit heeft als gevolg dat een aantal van de in dit rapport getoonde segmentaties met enige voorzichtigheid bekeken moet worden. In tabel 13 staat per bron en segment een kwalitatief oordeel opgenomen van de nauwkeurigheid van de schattingen en het rapportageniveau.

| Onderwerp/segment | Nauwkeurigheid uit bron af geleide schattingen | Rapportageniveau |
|---|--|--|
| Bron | | |
| Inkoopvolume | | |
| Nationale rekeningen | Hoog | n.v.t. |
| TenderNed, speciale-sectorbedrijven | Laag | Op totaalniveau per jaar. Deze schatting is minder nauwkeurig dan de andere twee bronnen |
| Jaarverslagen academische ziekenhuizen | Midden | n.v.t. |
| Aantallen | | |
| TenderNed | Hoog | n.v.t. |
| Segmenten | | |
| Inkoopvolume | | |
| Soort aanbestedende dienst | Hoog | Per COFOG-functie |
| Verhouding onder en boven de drempel | Laag | Op totaalniveau per jaar |
| Verhouding diensten, leveringen en werken | Laag | Op totaalniveau per jaar |
| Schatting speciale-sectorbedrijven | Laag | Op totaalniveau per jaar |
| Aantallen | | |

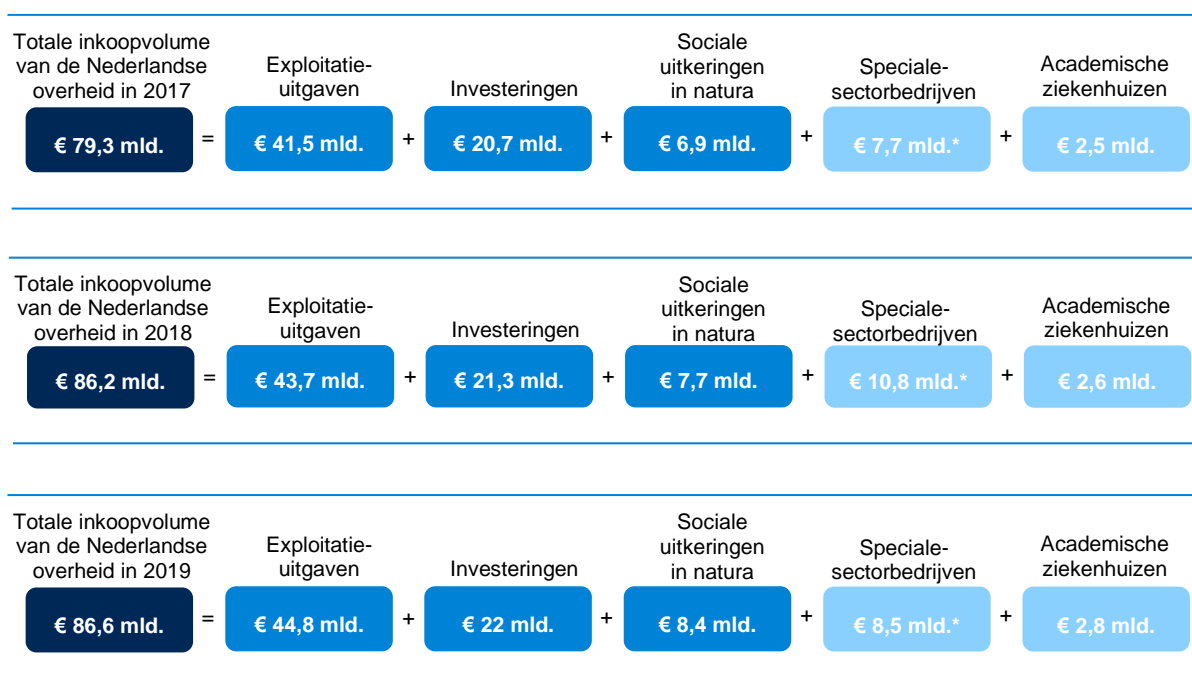
| | | |
|--------------------------------|--|--|
| Soort aanbestedende dienst | Onder de drempel: Laag Boven de drempel: Hoog | Onder de drempel op totaalniveau per jaar Boven de drempel: per soort aanbestedende dienst |
| Onder en boven de drempel | Onder de drempel: Laag Boven de drempel: Hoog | Onder de drempel op totaalniveau per jaar Boven de drempel: per soort aanbestedende dienst |
| Diensten, leveringen en werken | Onder de drempel: Laag Boven de drempel: Hoog | Onder de drempel: op totaalniveau per jaar Boven de drempel: per soort aanbestedende dienst |
| Mkb-deelname | | |
| Bronnen | | |
| TenderNed - aantallen | Onder de drempel: hoog Boven de drempel: hoog | Onder de drempel: per soort aanbestedende dienst en per type van de beschikbare data, geen totaalschatting Boven de drempel: per soort aanbestedende dienst en per diensten, leveringen en werken |
| TenderNed - inkoopvolume | Onder de drempel laag Boven de drempel: laag | Per type en per soort aanbestedende dienst van de beschikbare data, geen totaalschatting |

Tabel 14. Nauwkeurigheid schattingen en rapportageniveau

3 Wat is het totale geschatte inkoopvolume van de Nederlandse overheden?

3.1 Hoe ontwikkelt het totale geschatte inkoopvolume zich in de jaren 2017, 2018 en 2019?

De schatting van het totale inkoopvolume is steeds opgebouwd uit vijf posten. De eerste drie posten, exploitatie-uitgaven, investeringen en sociale uitkeringen in natura, zijn geschat op basis van de gegevens uit de nationale rekeningen. De laatste twee posten zijn geschat op basis van respectievelijk de gegevens van TenderNed en de jaarverslagen van de aanbestedende diensten.



Figuur 4: Schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2017, 2018 en 2019

3.2 Hoe ontwikkelt het totale inkoopvolume van gegunde opdrachten onder en boven de drempel zich in de jaren 2017, 2018 en 2019?

3.2.1 Het inkoopvolume in perspectief van de totale overheidsuitgaven in dezelfde periode

Het totale geschatte inkoopvolume laat tussen 2017 en 2018 een stijging zien van 6,9 miljard (8,7%) en tussen 2018 en 2019 een stijging van € 0,4 miljard (0,4%). In totaal stegen de totale overheidsuitgaven van Nederland in tussen 2017 en 2018 met 4,4% en tussen 2018 en 2019 met 4%¹⁷.

¹⁷ [Overheidsuitgaven en bestedingen: functies, transacties, overheidssectoren \(cbs.nl\)](#)

| | 2015* - 2017 | 2017 - 2018 | 2018 - 2019 |
|-----------------------------------|--------------|-------------|-------------|
| Stijging overheidsuitgaven | + 1,8% | + 4,4% | + 4% |
| Stijging inkoopvolume | + 3,5% | + 8,7% | + 0,4% |

Tabel 15. Vergelijking stijging overheidsuitgaven en stijging schatting inkoopvolume

3.2.2 *Het geschatte inkoopvolume is in bijna alle sectoren toegenomen*

Indien het inkoopvolume wordt gesegmenteerd over de diverse subsectoren van de overheid geeft dat het volgende beeld.

| Totaal in miljarden euro's | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Overheid | € 79,3 | € 86,2 | € 86,6 |
| Centrale overheid | € 25,6 | € 26,5 | € 28,3 |
| Rijksoverheid | € 14,5 | € 15,2 | € 16,6 |
| Overige centrale overheid | € 11,1 | € 11,3 | € 11,7 |
| Lokale overheid | € 42,6 | € 45,3 | € 45,9 |
| Gemeenten | € 24,8 | € 27,1 | € 27,7 |
| Gemeenschappelijke regelingen | € 2,6 | € 2,6 | € 2,5 |
| Provincies | € 2,5 | € 2,5 | € 2,4 |
| Waterschappen | € 1,7 | € 1,8 | € 1,9 |
| Overige lokale overheden | € 10,9 | € 11,3 | € 11,5 |
| Sociale zekerheidsfondsen | € 0,9 | € 1,0 | € 1,1 |
| Speciale-sectorbedrijven* | € 7,7 | € 10,8 | € 8,5 |
| Academische ziekenhuizen | € 2,5 | € 2,6 | € 2,8 |

Tabel 16. Inkoopvolume naar subsector

| | 2017 - 2018 | | 2018 - 2019 | |
|----------------------------------|--------------|-----------------------------|---------------|-----------------------------|
| | Relatief | Absoluut (miljarden euro's) | Relatief | Absoluut (miljarden euro's) |
| Overheid | 8,7% | € 6,9 | 0,4% | € 0,4 |
| Centrale overheid | 3,4% | € 0,9 | 6,8% | € 1,8 |
| Rijksoverheid | 4,2% | € 0,6 | 9,5% | € 1,4 |
| Overige centrale overheid | 2,3% | € 0,3 | 3,2% | € 0,4 |
| Lokale overheid* | 6,3% | € 2,7 | 1,3% | € 0,6 |
| Gemeenten | 9,0% | € 2,2 | 2,2% | € 0,6 |
| Gemeenschappelijke regelingen | -2,1% | € -0,1 | -2,8% | € -0,1 |
| Provincies | 2,2% | € 0,1 | -5,3% | € -0,1 |
| Waterschappen | 4,7% | € 0,1 | 2,0% | € 0,0 |
| Overige lokale overheden | 3,3% | € 0,4 | 1,4% | € 0,2 |
| Sociale zekerheidsfondsen | 10,9% | € 0,1 | 4,8% | € 0,0 |
| Speciale-sectorbedrijven* | 40,2% | € 3,1 | -21,4% | € -2,3 |
| Academische ziekenhuizen | 5,6% | € 0,1 | 9,4% | € 0,2 |

Tabel 17. Ontwikkeling inkoopvolume naar sector

De stijging van het inkoopvolume tussen 2017 en 2019 is met name terug te zien in de sector Centrale overheid (van € 25,6 miljard in 2017 naar € 28,3 miljard in 2019) en de sector Lokale overheid (van € 42,6 miljard in 2017 naar € 45,9 miljard in 2019). Opvallend is de sterke stijging (2017 - 2018) en sterke daling (2018 - 2019) van het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven. De nauwkeurigheid van de ontwikkeling van het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven is echter beperkt vanwege het beperkte aantal waarnemingen (zie ook paragraaf 2.11).

Een sterke relatieve en absolute stijging van het inkoopvolume in de periode 2017 - 2018 zien wij bij de gemeenten (9,0% en € 2,2 miljard). De sterke relatieve stijging van het inkoopvolume bij de sociale zekerheidsfondsen (10,9%) heeft met een absolute stijging van € 0,1 miljard een beperkte invloed op de absolute toename van het totale inkoopvolume.

In de periode 2018 - 2019 is de sterkste relatieve en absolute toename van het inkoopvolume terug te vinden bij de rijksoverheid (9,5% en € 1,4 miljard).

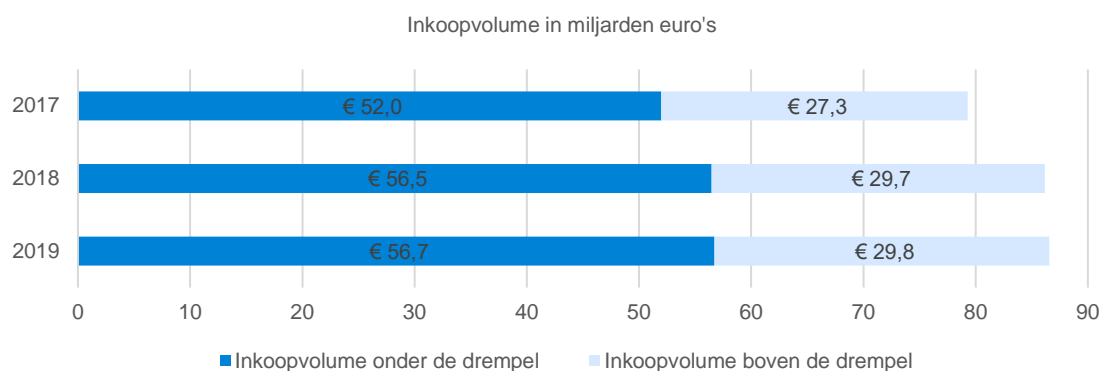
3.2.3 *Het inkoopvolume gesegmenteerd naar COFOG-functie en onder en boven de drempel*

| Totaal in miljarden euro's | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| 1. Algemeen overheidsbestuur | € 8,4 | € 8,4 | € 8,8 |
| 2. Landsverdediging | € 3,9 | € 4,1 | € 4,7 |
| 3. Openbare orde en veiligheid | € 4,7 | € 5,1 | € 5,4 |
| 4. Economische aangelegenheden | € 15,3 | € 15,7 | € 16,0 |
| 5. Milieubescherming | € 6,4 | € 6,9 | € 6,9 |
| 6. Huisvesting en gemeenschapsvoorziening | € 2,0 | € 2,1 | € 2,1 |
| 7. Volksgezondheid | € 9,2 | € 10,4 | € 11,2 |
| 8. Recreatie, cultuur en religie | € 4,3 | € 4,7 | € 4,7 |
| 9. Onderwijs | € 10,8 | € 11,2 | € 11,4 |
| 10. Sociale bescherming | € 4,1 | € 4,1 | € 4,1 |
| 11. Niet toegewezen | € 10,2 | € 13,4 | € 11,3 |
| Totaal | € 79,3 | € 86,2 | € 86,6 |

Tabel 18. Inkoopvolume per COFOG-functie

| | 2017 - 2018 | | 2018 - 2019 | |
|---|-------------|-----------------------------|-------------|-----------------------------|
| | Relatief | Absoluut (miljarden euro's) | Relatief | Absoluut (miljarden euro's) |
| 1. Algemeen overheidsbestuur | 0% | € 0,0 | 4% | € 0,4 |
| 2. Landsverdediging | 7% | € 0,3 | 15% | € 0,6 |
| 3. Openbare orde en veiligheid | 7% | € 0,3 | 6% | € 0,3 |
| 4. Economische aangelegenheden | 3% | € 0,4 | 2% | € 0,3 |
| 5. Milieubescherming | 7% | € 0,5 | -1% | € -0,0 |
| 6. Huisvesting en gemeenschapsvoorziening | 9% | € 0,2 | -1% | € -0,0 |
| 7. Volksgezondheid | 13% | € 1,2 | 7% | € 0,8 |
| 8. Recreatie, cultuur en religie | 10% | € 0,4 | -1% | € -0,0 |
| 9. Onderwijs | 4% | € 0,4 | 2% | € 0,2 |
| 10. Sociale bescherming | -1% | € -0,0 | 0% | € 0,0 |
| 11. Niet toegewezen | 32% | € 3,2 | -15% | € -2,1 |
| Totaal | 9% | € 6,9 | 0% | € 0,4 |

Tabel 19. Ontwikkeling van het inkoopvolume per COFOG-functie

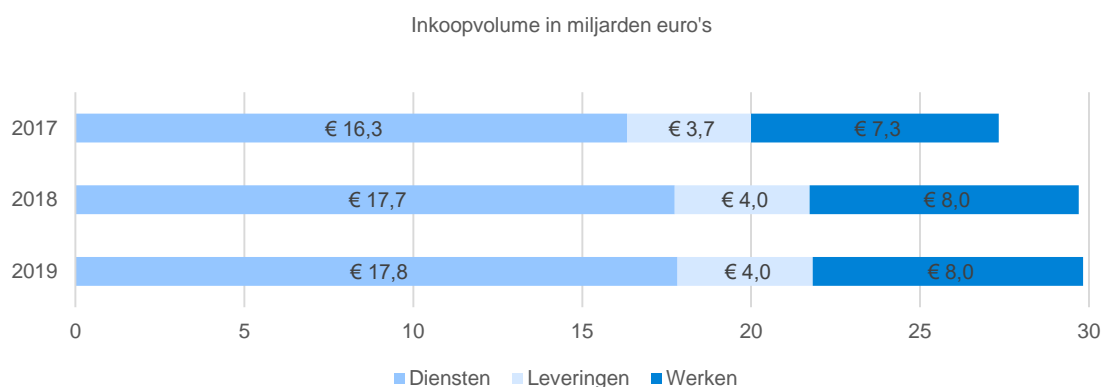


Figuur 5. Inkoopvolume onder en boven de drempel per jaar

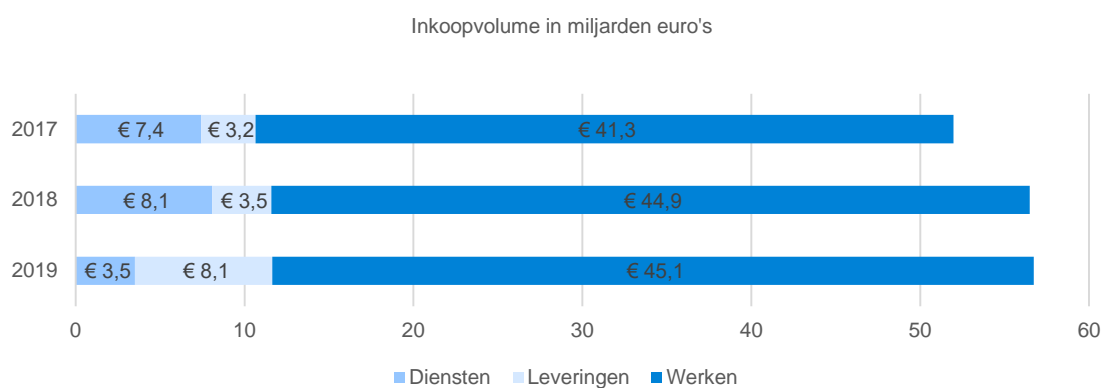
De sterkste relatieve en absolute stijging van het inkoopvolume in de periode 2017 - 2018 vinden wij terug in de COFOG-functie Volksgezondheid (13% en € 1,2 miljard). De COFOG-functie Milieubescherming laat in deze periode ook een sterke relatieve en absolute stijging van het inkoopvolume zien (7% en € 0,5 miljard).

In de periode 2018 - 2019 zien wij een sterke relatieve en absolute stijging van het inkoopvolume in de COFOG-functies Landsverdediging (15% en € 0,6 miljard) en opnieuw Volksgezondheid (7% en € 0,8 miljard).

3.2.4 Het inkoopvolume gesegmenteerd naar diensten, leveringen en werken



Figuur 6. Inkoopvolume naar diensten, leveringen en werken boven de drempel



Figuur 7. Inkoopvolume naar diensten, leveringen en werken onder de drempel

Het inkoopvolume van aanbestedingen boven de drempel bestaat naar schatting voor het overgrote deel uit de inkoop van 'diensten'. Indien naar de schatting onder de drempel gekeken wordt zijn aanbestedingen van 'werken'

verantwoordelijk voor het overgrote deel van het inkoopvolume. Dit kan te maken hebben met de gekozen rekenmethode (aantal aanbestedingen x 40% van de aanbestedingsdrempel) omdat de aanbestedingsdrempel voor werken hoger is dan de drempel voor diensten en leveringen.

4 Hoe ontwikkelt het aantal aanbestedingsprocedures zich in de jaren 2017, 2018 en 2019?

4.1 Hoe ontwikkelt het totale aantal aankondigingen boven de drempel zich in de jaren 2017, 2018 en 2019?

| Aankondigingen van opdrachten - boven de drempel | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Centrale overheid | 655 | 675 | 693 |
| Lokale overheid | 3.891 | 4.662 | 4.371 |
| Gemeenten <50.000 inwoners | 466 | 641 | 559 |
| Gemeenten 50.000 - 100.000 inwoners | 330 | 469 | 400 |
| Gemeenten >100.000 inwoners | 741 | 880 | 707 |
| Provincies | 193 | 223 | 174 |
| Waterschappen | 227 | 271 | 259 |
| Overig lokale overheid | 1.934 | 2.178 | 2.272 |
| Speciale-sectorbedrijven | 444 | 387 | 335 |
| Eindtotaal | 4.990 | 5.724 | 5.399 |

Tabel 20. Aantal aankondigingen van opdrachten boven de drempel per segment

| Aankondigingen van opdrachten - boven de drempel | 2017 - 2018 | | 2018 - 2019 | |
|--|-------------|------------|-------------|-------------|
| | Relatief | Absoluut | Relatief | Absoluut |
| Centrale overheid | 3% | 20 | 3% | 18 |
| Lokale overheid | 20% | 771 | -6% | -291 |
| Gemeenten <50.000 inwoners | 38% | 175 | -13% | -82 |
| Gemeenten 50.000 - 100.000 inwoners | 42% | 139 | -15% | -69 |
| Gemeenten >100.000 inwoners | 19% | 139 | -20% | -173 |
| Provincies | 16% | 30 | -22% | -49 |
| Waterschappen | 19% | 44 | -4% | -12 |
| Overig lokale overheid | 13% | 244 | 4% | 94 |
| Speciale-sectorbedrijven | -13% | -57 | -13% | -52 |
| Eindtotaal | 15% | 734 | -6% | -325 |

Tabel 21. Ontwikkeling aantal aankondigingen van opdrachten boven de drempel per segment

Het totaal aantal aankondigingen van opdrachten boven de drempel fluctueert in de jaren 2017, 2018 en 2019. Waar in de periode 2017 - 2018 een stijging te zien is (+15%, +734) van het aantal aankondigingen, daalt in de periode 2018 - 2019 het aantal aankondigingen boven de drempel (-6%, -325).

4.2 Hoe ontwikkelt het totale aantal (aankondigingen van) gegunde opdrachten zich onder en boven de drempel in de jaren 2017, 2018 en 2019?

| Aankondigingen van gegunde opdrachten boven de drempel | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|------------|------------|
| Centrale overheid | 891 | 830 | 914 |

| | | | |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Lokale overheid | 3.892 | 4.627 | 5.196 |
| Gemeenten <50.000 inwoners | 408 | 547 | 653 |
| Gemeenten 50.000 - 100.000 inwoners | 299 | 390 | 511 |
| Gemeenten >100.000 inwoners | 1.227 | 1.253 | 1.285 |
| Provincies | 195 | 222 | 251 |
| Waterschappen | 221 | 310 | 282 |
| Overig | 1.542 | 1.905 | 2.214 |
| Speciale-sectorbedrijven | 248 | 333 | 287 |
| Eindtotaal | 5.031 | 5.790 | 6.397 |

Tabel 22. Aantal aankondigingen van gegunde opdrachten boven de drempel per segment

| Aankondigingen van gegunde opdrachten - boven de drempel | 2017 - 2018 | | 2018 - 2019 | |
|---|-------------|----------|-------------|----------|
| | Relatief | Absoluut | Relatief | Absoluut |
| Centrale overheid | -7% | -61 | 10% | 84 |
| Lokale overheid | 19% | 735 | 12% | 569 |
| Gemeenten <50.000 inwoners | 34% | 139 | 19% | 106 |
| Gemeenten 50.000 - 100.000 inwoners | 30% | 91 | 31% | 121 |
| Gemeenten >100.000 inwoners | 2% | 26 | 3% | 32 |
| Provincies | 14% | 27 | 13% | 29 |
| Waterschappen | 40% | 89 | -9% | -28 |
| Overig lokale overheid | 24% | 363 | 16% | 309 |
| Speciale-sectorbedrijven | 34% | 85 | -14% | -46 |
| Eindtotaal | 15% | 759 | 10% | 607 |

Tabel 23. Ontwikkeling aantal aankondigingen van gegunde opdrachten boven de drempel per segment

De ontwikkeling van het aantal aankondigingen van gegunde opdrachten boven de drempel stijgt in nagenoeg alle sectoren over de periode 2017-2019. Alleen voor de centrale overheid daalt in de periode 2017-2018 het aantal aankondigingen van gegunde opdrachten boven de drempel (-7%, -61).

In de periode 2018-2019 stijgt het totaal aantal aankondigingen van gegunde opdrachten boven de drempel opnieuw (+10%, +607). Alleen bij de waterschappen (-9%, -28) en de speciale-sectorbedrijven (-14%, -46) daalt het aantal aankondigingen van gegunde opdrachten in deze periode.

| Geschatte aantal gegunde opdrachten - onder de drempel ¹⁸ | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Eindtotaal | 130.900 | 150.400 | 163.500 |

Tabel 24. Geschatte aantal gegunde opdrachten onder de drempel

Het geschatte aantal gegunde opdrachten onder de drempel stijgt in de periode 2017 - 2019 van 130.900 naar 163.500. Deze aantallen zijn net als in het onderzoek *Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012* afgerond op honderdtallen.

4.3 Hoe ontwikkelt het totale aantal aankondigingen zich gesegmenteerd naar diensten, leveringen en werken?

| Aankondigingen van opdrachten - boven de drempel | | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|------|------|------|
| Centrale overheid | Diensten | 405 | 423 | 436 |
| | Leveringen | 209 | 196 | 218 |
| | Werken | 41 | 56 | 39 |

¹⁸ Afgerond op honderdtallen.

| Aankondigingen van opdrachten - boven de drempel | | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|-------|-------|-------|
| Lokale overheid | Diensten | 2.381 | 3.032 | 2.713 |
| | Leveringen | 1.210 | 1.300 | 1.319 |
| | Werken | 300 | 330 | 339 |
| Gemeenten <50.000 inwoners | Diensten | 306 | 472 | 391 |
| | Leveringen | 112 | 120 | 121 |
| | Werken | 48 | 49 | 47 |
| Gemeenten 50.000 - 100.000 inwoners | Diensten | 240 | 357 | 247 |
| | Leveringen | 68 | 86 | 126 |
| | Werken | 22 | 26 | 27 |
| Gemeenten >100.000 inwoners | Diensten | 503 | 601 | 474 |
| | Leveringen | 166 | 203 | 166 |
| | Werken | 72 | 76 | 67 |
| Provincies | Diensten | 124 | 146 | 123 |
| | Leveringen | 21 | 31 | 16 |
| | Werken | 48 | 46 | 35 |
| Waterschappen | Diensten | 145 | 193 | 158 |
| | Leveringen | 54 | 51 | 63 |
| | Werken | 28 | 27 | 38 |
| Overig | Diensten | 1.063 | 1.263 | 1.320 |
| | Leveringen | 789 | 809 | 827 |
| | Werken | 82 | 106 | 125 |
| Speciale-sectorbedrijven | Diensten | 224 | 209 | 193 |
| | Leveringen | 141 | 115 | 93 |
| | Werken | 79 | 63 | 49 |
| Totaal | Diensten | 3.010 | 3.664 | 3.342 |
| | Leveringen | 1.560 | 1.611 | 1.630 |
| | Werken | 420 | 449 | 427 |
| Eindtotaal | | 4.990 | 5.724 | 5.399 |

Tabel 25. Aantal aankondigingen van opdrachten boven de drempel per type opdracht

| Aankondigingen van gegunde opdrachten - boven de drempel | | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|-------|-------|-------|
| Centrale overheid | Diensten | 612 | 567 | 684 |
| | Leveringen | 186 | 169 | 167 |
| | Werken | 93 | 94 | 63 |
| Lokale overheid | Diensten | 2.626 | 3.054 | 3.019 |
| | Leveringen | 1.066 | 1.345 | 1.921 |
| | Werken | 200 | 228 | 256 |
| Gemeenten <50.000 inwoners | Diensten | 279 | 356 | 356 |
| | Leveringen | 107 | 151 | 268 |
| | Werken | 22 | 40 | 29 |
| Gemeenten 50.000 - 100.000 inwoners | Diensten | 207 | 287 | 226 |
| | Leveringen | 74 | 83 | 263 |
| | Werken | 18 | 20 | 22 |
| Gemeenten >100.000 inwoners | Diensten | 1.020 | 986 | 907 |
| | Leveringen | 140 | 211 | 312 |
| | Werken | 67 | 56 | 66 |

| Aankondigingen van gegunde opdrachten - boven de drempel | | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|
| Provincies | Diensten | 139 | 155 | 161 |
| | Leveringen | 25 | 26 | 47 |
| | Werken | 31 | 41 | 43 |
| Waterschappen | Diensten | 152 | 236 | 170 |
| | Leveringen | 50 | 54 | 86 |
| | Werken | 19 | 20 | 26 |
| Overig | Diensten | 829 | 1.034 | 1.199 |
| | Leveringen | 670 | 820 | 945 |
| | Werken | 43 | 51 | 70 |
| Speciale-sectorbedrijven | Diensten | 137 | 164 | 148 |
| | Leveringen | 72 | 110 | 101 |
| | Werken | 39 | 59 | 38 |
| Totaal | Diensten | 3375 | 3.785 | 3.851 |
| | Leveringen | 1.324 | 1.624 | 2.189 |
| | Werken | 332 | 381 | 357 |
| Eindtotaal | | 5.031 | 5.790 | 6.397 |

Tabel 26. Aantal aankondigingen van gegunde opdrachten boven de drempel per type opdracht

| Geschatte aantal gegunde opdrachten - onder de drempel ¹⁹ | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Diensten | 82.500 | 92.500 | 94.100 |
| Leveringen | 29.900 | 36.700 | 49.500 |
| Werken | 18.500 | 21.200 | 19.900 |
| Eindtotaal | 130.900 | 150.400 | 163.500 |

Tabel 27. Schatting van aantal gegunde opdrachten onder de drempel per type opdracht

4.4 Hoe ontwikkelt het aantal opdrachten boven de drempel dat geclusterd wordt zich in de jaren 2017, 2018 en 2019?

Het clusteren van opdrachten is het samenvoegen van gelijksoortige opdrachten door aanbestedende diensten en het samenvoegen van ongelijksoortige opdrachten die tegelijk of volgtijdelijk uitgevoerd worden. Het onnodig samenvoegen van opdrachten is niet toegestaan volgens de Aanbestedingswet.

De aanbestedingen met aanbestedingsdocumenten op TenderNed zijn voor dit onderdeel nader onderzocht. Eerst zijn aanbestedingen met percelen uit de dataset gehaald. In de opendataset van TenderNed staat perceelinformatie opgenomen voor aanbestedingen die rechtstreeks via TenderNed zijn gepubliceerd. Informatie over percelen van aanbestedingen die via andere aanbestedingsplatformen doorgestuurd worden naar TenderNed zijn niet bekend. In 2017 was het aandeel onbekend 51% en in 2018 en 2019 was dit aandeel 54%.

Op basis van een API van TenderNed hebben wij een index opgesteld met URL's van documenten die bij de verschillende publicaties horen. Na het indexeren van de URL's is door middel van een script de inhoud van de documenten opgehaald en weggeschreven in een database. De aanbestedingen met documenten zijn vervolgens met behulp van een text matchingsmodule nader onderzocht en geclassificeerd. Bij deze classificatie is onder andere rekening gehouden met ontkenningen zoals 'geen onnodige samenvoeging' en het onderwerp waarop de woorden samenvoeging en clustering betrekking had. De aanbestedingsdocumenten waarbij deze woorden voorkomen zonder ontkenning zijn vervolgens

¹⁹ Afgerond op honderdtallen.

geclassificeerd in 'geclusterd.' Dit wil zeggen dat in deze documenten aanbestedende diensten zeggen dat er sprake is van een clustering. De onderbouwing van de aanbestedende dienst over de clustering is niet nader onderzocht.

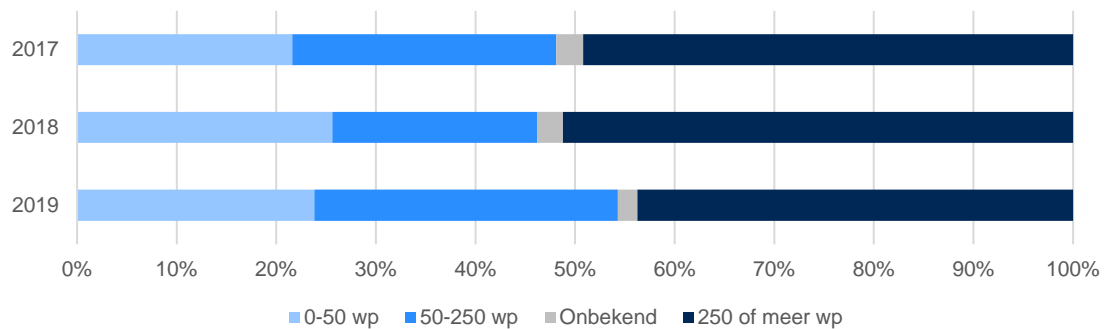
| Aankondigingen van gegunde opdrachten - boven de drempel | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|-------|
| Aantal aanbestedingen | 5.031 | 5.790 | 6.397 |
| Aantal aanbesteding met 1 perceel (voor zover bekend) | 2.402 | 2.500 | 2.434 |
| Aantal aanbestedingen met 1 perceel (voor zover bekend) en Tenderdocumenten | 1.192 | 2.129 | 2.112 |
| Aantal aanbestedingen met classificatie 'geclusterd' | 155 | 295 | 80 |

Tabel 28. Ontwikkeling van het aantal opdrachten boven de drempel waarvan sprake is van 'clustering'

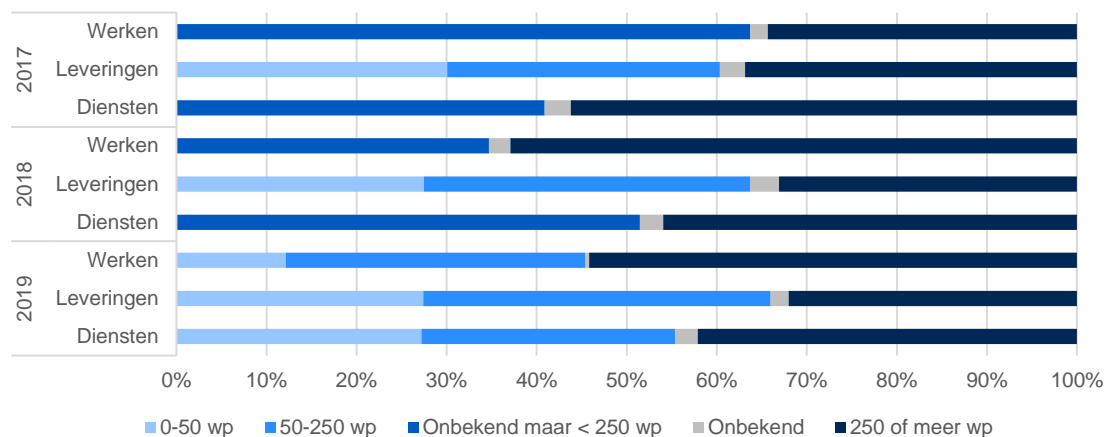
5 Wat is de deelname van het mkb aan overheidsopdrachten?

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de deelname van het mkb aan overheidsopdrachten opgenomen. Zoals in paragraaf 2.6 beschreven staat is de analyse gebaseerd op informatie van winnende inschrijvingen in TenderNed onder en boven de aanbestedingsdrempel. Het CBS hanteert een grens van 250 werkzame personen (wp) tussen het mkb en grootbedrijf. Alle ondernemingen met minder dan 250 wp vallen onder het mkb. Zoals in paragraaf 2.6 staat aangegeven was het niet altijd toegestaan om iedere uitsplitsing te exporteren uit de CBS omgeving. Deze waarden staan onderstaand opgenomen als "onbekend/niet geëxporteerd".

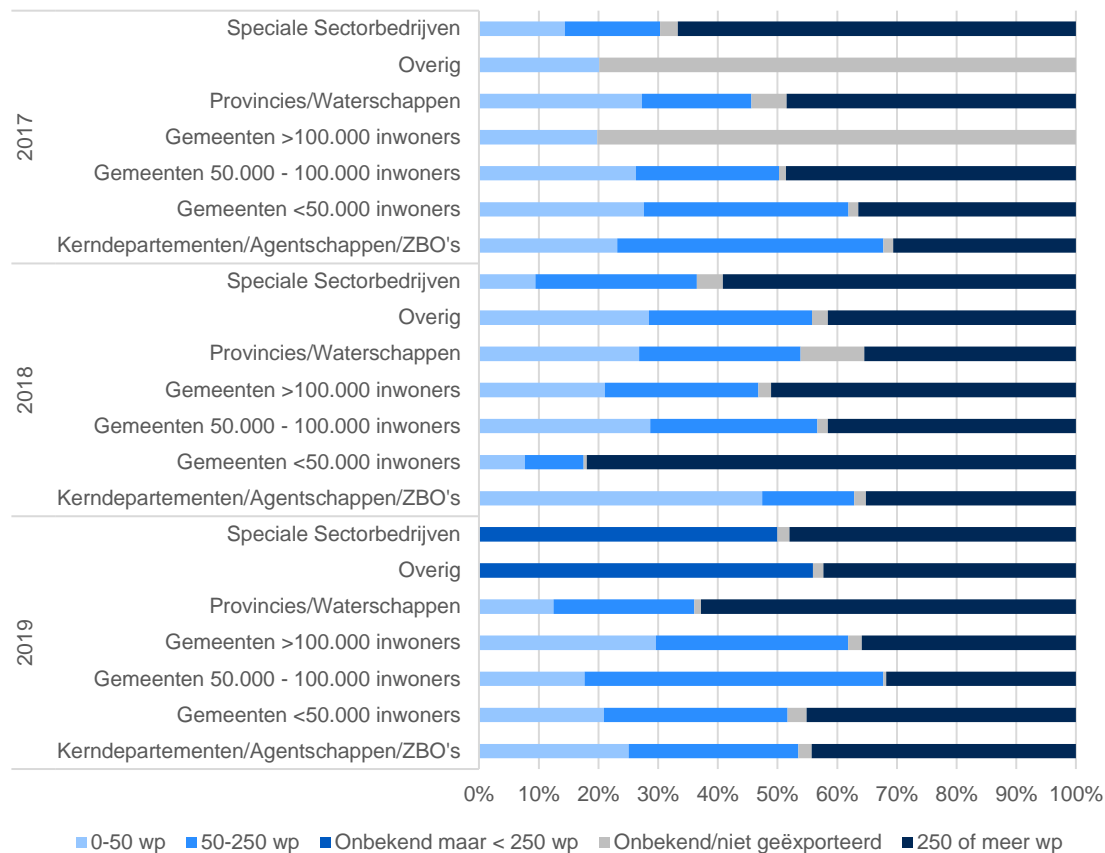
5.1 Wat is de ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb boven de drempel in relatie tot de totale waarde van gegunde opdrachten boven de drempel?



Figuur 8. Ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) boven de drempel in relatie tot de waarde van gegunde opdrachten boven de drempel.



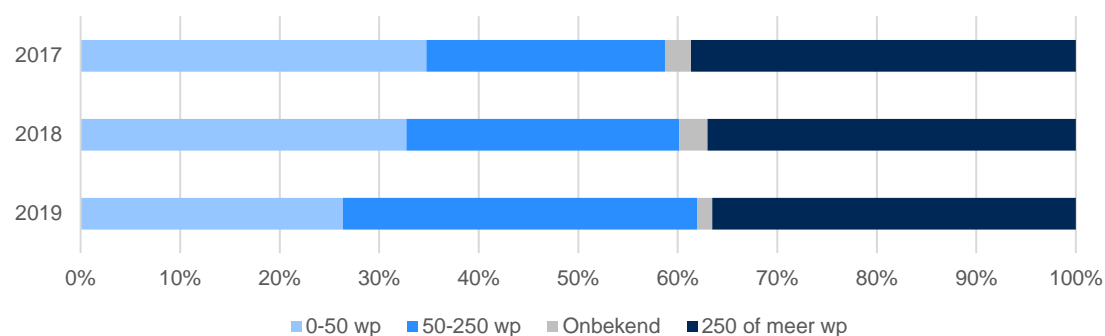
Figuur 9. Ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) boven de drempel in relatie tot de waarde van gegunde opdrachten boven de drempel gesegmenteerd per type opdracht.



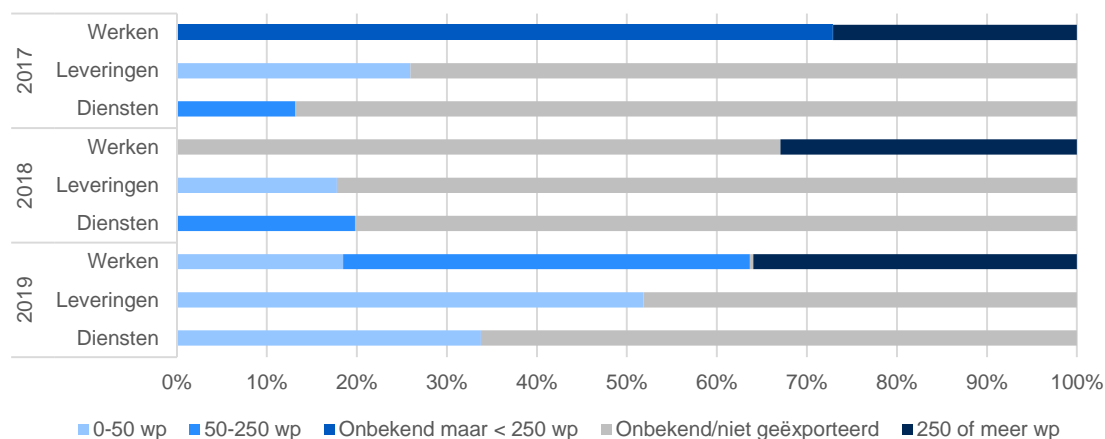
Figuur 10. Ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) boven de drempel in relatie tot de waarde van gegunde opdrachten boven de drempel gesplitst per segment.

De waarde van het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb boven de drempel over de periode 2017 - 2019 lijkt stabiel waarbij in 2019 het aandeel mkb groter is geworden ten opzichte van 2017 en 2018. Wel is er een kanttekening dat de figuren zijn opgesteld op basis van een beperkt deel van het totaal aantal aanbestedingen boven de drempel (26% in 2017, 22% in 2018 en 17% in 2019).

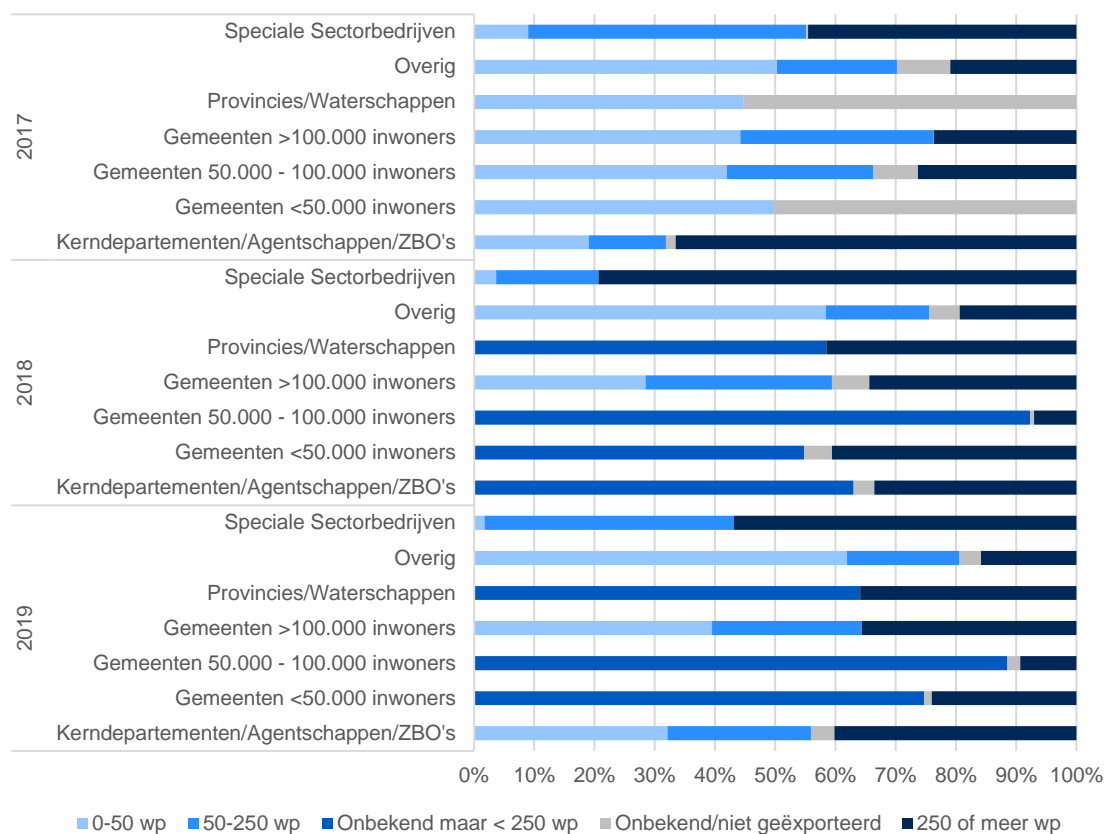
5.2 Wat is de ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb onder de drempel in relatie tot de totale waarde van gegunde opdrachten onder de drempel?



Figuur 11 Ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb onder de drempel in relatie tot de waarde van gegunde opdrachten onder de drempel



Figuur 12 Ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) onder de drempel in relatie tot de waarde van gegunde opdrachten onder de drempel gesegmenteerd per type opdracht.

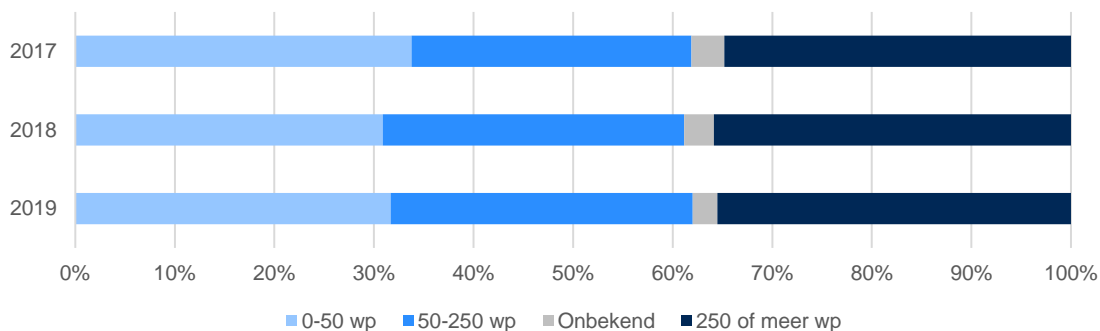


Figuur 13 Ontwikkeling van de waarde van opdrachten gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) onder de drempel in relatie tot de waarde van gegunde opdrachten onder de drempel gesplitst per segment.

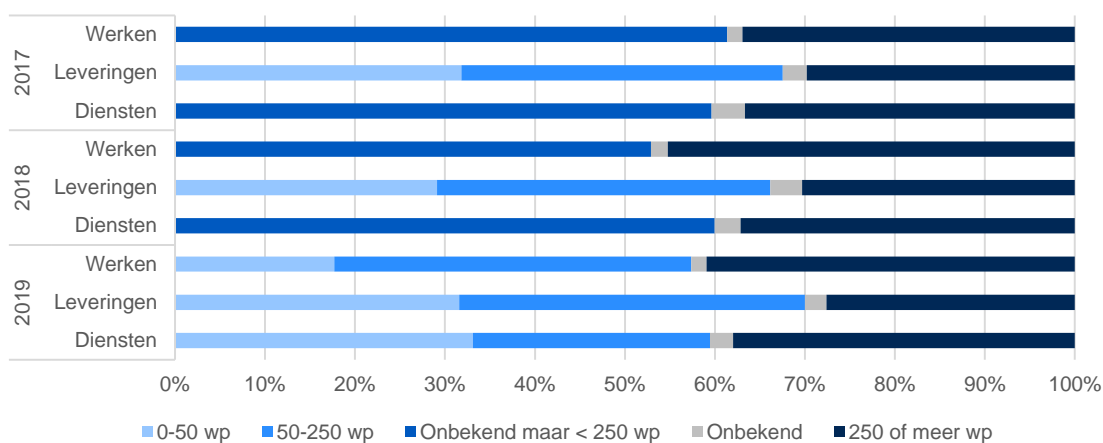
De waarde van het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb onder de drempel over de periode 2017 - 2019 geeft geen eenduidig beeld. Door de vele "onbekende/niet geëxporteerde waardes" rondom werken, diensten en

leveringen en het beperkte aantal aanbestedingen (gemiddeld 250 per jaar) is het niet mogelijk om een duidelijke uitspraak over te doen over de ontwikkelingen.

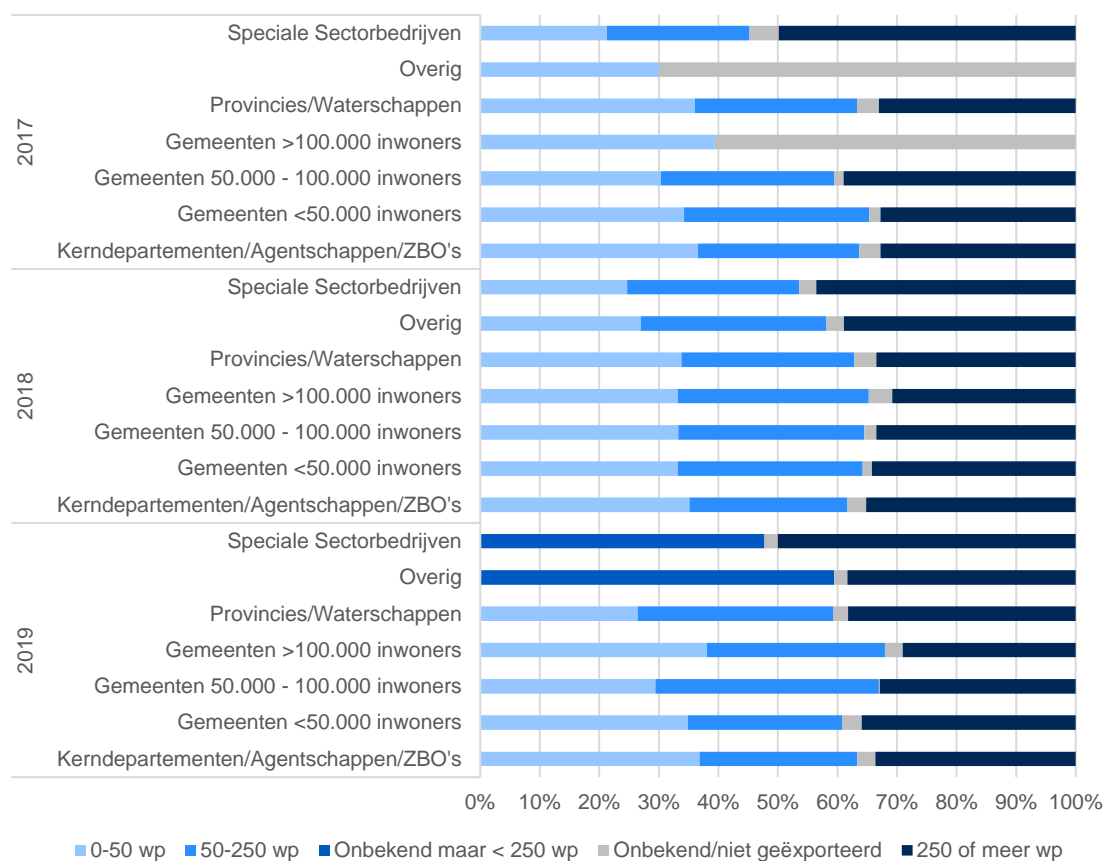
5.3 Wat is de ontwikkeling van het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb boven de drempel?



Figuur 14. Ontwikkeling aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) boven de drempel



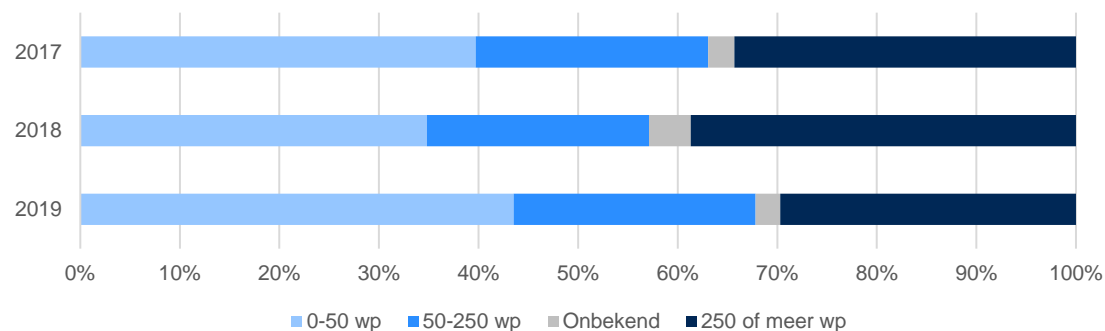
Figuur 15. Ontwikkeling aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) boven de drempel per type opdracht



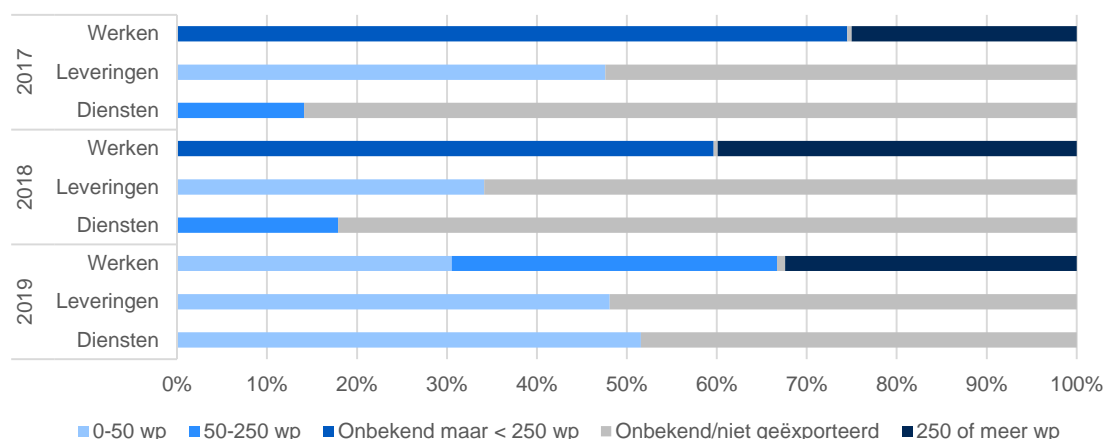
Figuur 16. Ontwikkeling aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) boven de drempel per segment

Het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb boven de drempel over de periode 2017 - 2019 is stabiel.

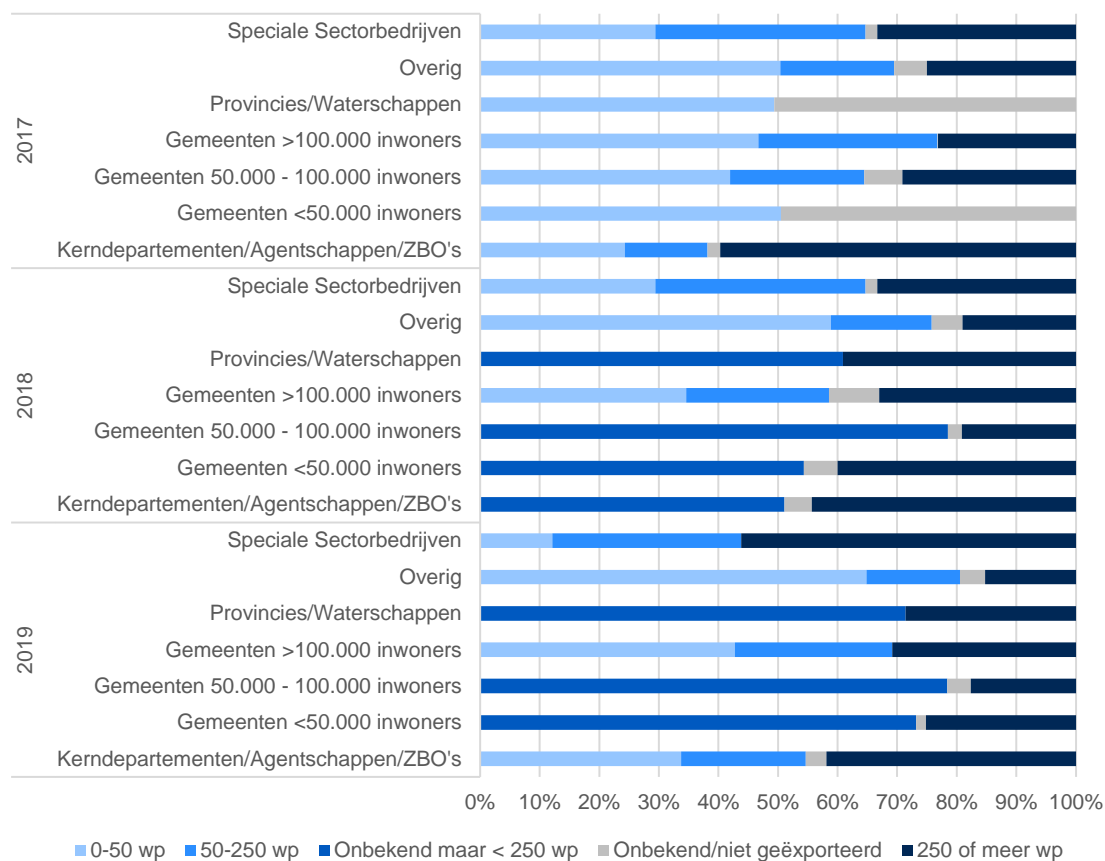
5.4 Wat is de ontwikkeling van het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb onder de drempel?



Tabel 29. Ontwikkeling aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) onder de drempel



Tabel 30. Ontwikkeling aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) onder de drempel per type opdracht



Figuur 17. Ontwikkeling aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb in werkzame personen (wp) onder de drempel per segment

Over de periode 2017 - 2019 lijkt het aantal aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb onder de drempel toe te nemen. In de periode 2017 - 2018 lijkt het aantal aanbestedingsprocedures onder de drempel gegund aan het grootbedrijf juist te dalen. Opvallend is het aantal onbekende/niet geëxporteerde aanbestedingsprocedures gegund aan het mkb onder de drempel. Een nadere toelichting op het ontbreken van data staat in paragraaf 2.6.

6 Korte reflectie Significant op de onderzoeksresultaten

6.1 Schattingen van totaalvolume Nederlandse overheidsinkoop 2017 - 2019 zijn voor het overgrote deel robuust en relatief nauwkeurig

Dit onderzoek dat door Significant Synergy in opdracht van EZK is uitgevoerd heeft na de vorige schattingen van het totaalvolume van de Nederlandse overheidsinkoop van € 57,5 miljard (cijfers 2006: schatting uit onderzoek 'Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden', IOO) uit 2009, en € 73,3 miljard (cijfers 2015: schatting uit onderzoek 'Inkoopvolume Nederlandse Overheid', Significant) uit 2016, nu een derde peilmoment opgeleverd voor hoe de overheidsinkoop zich ontwikkelt. Voor 2019 hebben wij de totale overheidsinkoop nu becijferd op € 86,6 miljard.

Ten opzichte van de met definitieve cijfers van CBS bijgestelde schatting uit 2015 van € 76,6 miljard (€ 73,3 miljard is bijgesteld aan de hand van definitieve CBS-cijfers tot € 76,6 miljard zoals in dit onderzoek is beschreven) betreft het een toename van het volume van de overheidsinkoop van ruim 13% in vier jaar tijd, gemiddeld zo'n 3,1% per jaar. Bezien in het perspectief van een gemiddelde toename van zo'n 4% per jaar van het totaal van de overheidsuitgaven (uitgaven ook buiten 'inkoop') loopt de ontwikkeling van het inkoopvolume 'in de pas' of blijft hier iets bij achter.

Door de hoge betrouwbaarheid van de voor deze macrocijfers gebruikte bronnen en indelingen (CBS, nationale rekeningen en jaarrekeningen) geeft de progressie van het inkoopvolume volgens de hier gehanteerde definities naar de mening van Significant een betrouwbaar beeld. De schattingen zijn robuust en relatief nauwkeurig. De schatting van de hoogte van de inkoopuitgaven in de speciale sectoren is minder nauwkeurig vanwege de gehanteerde bron (TenderNed). De opdrachtwaarden in TenderNed zijn beperkt opgegeven waardoor het schatten van de ontbrekende waarden kan resulteren in een minder nauwkeurige schatting. Ondanks de minder nauwkeurige schatting van de hoogte van de speciale sectoren, kan het nieuwe ijkgetal van € 86,6 miljard naar onze mening met vertrouwen worden gebruikt en gecommuniceerd.

6.2 Schattingen rond onderverdelingen in het inkoopvolume zijn minder robuust en minder nauwkeurig

De schattingen rond de wijze waarop het totale inkoopvolume is te segmenteren over verschillende onderverdelingen (sectoren, boven/onder de aanbestedingsdrempel, mkb-deelname) geven een aanmerkelijk minder nauwkeurig en minder robuust beeld. Dit was overigens al het geval bij eerdere onderzoeken zoals het genoemde IOO-onderzoek uit 2009, dat zich weer mede baseerde op oudere onderzoeken van onder meer PricewaterhouseCoopers en Significant, en ons eigen meest recente onderzoek uit 2016. Al de gebruikte onderzoeken moesten zich - bij ontbreken van gestructureerde datasets rond de gevraagde onderverdelingen - baseren op aannames, waarvan sommige het karakter hadden van *best professional guesses*. Dat is vanuit het perspectief van het opbouwen van steeds meer inzicht in de inkoopstromen van de overheid op zich niet erg: beter werken met *best professional guesses* dan helemaal niet beschikken over indicatieve cijfers.

Tijdens dit onderzoek hebben wij ingezet op het waar dit praktisch mogelijk en haalbaar was verbeteren en verstevigen van de eerder gehanteerde aannames, bijvoorbeeld door - naast de CBS en TenderNed-data - andere bronnen ter vergelijking toe te voegen (onder andere de transactiedata op geaggregeerd niveau uit de commerciële aanbestedingsplatformen van Negometrix en CTM), informatieaanvragen via enquêtes onder inkopers, en nieuwe informatie te genereren door tekst *mining & matching*-technieken toe te passen op aanbestedingsdocumenten uit TenderNed.

De realiteit van dit onderzoek is dat onze aanvullende inspanningen de cijfers en aannames uit 2015 rond de verschillende onderverdelingen niet hebben ontkracht, maar ze helaas ook niet hebben weten te verstevigen. De cijfers afkomstig uit de nieuwe bronnen bleken te fragmentarisch (slechts ziend op een relatief klein deel van inkooptransacties) en ongelijksoortig (met andere doelen of voor een specifieke taak verzameld) om zinvol te trianguleren naast de CBS en TenderNed-data zonder bias en methodologische verzwakking te introduceren. In gewone mensentaal: de nieuwe informatie maakte de robuustheid van de onderverdelingen in het onderzoek niet beter (maar ook niet slechter).

De nieuwe informatie in dit onderzoek levert wel enkele opvallendheden op. Zo laten de (relatief beperkte) aantallen transacties door de drie in Nederland marktleidende inkoopssystemen TenderNed, Negometrix en CTM een hoger percentage 'aantal aanbestedingen boven de drempel ten opzichte van het totaal aantal aanbestedingen' zien dan de 4% waarmee in 2015 is gerekend op basis van het onderzoek *Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012* zoals beschreven in paragraaf 2.8. Onze voorlopige aanname is dat dit komt omdat de transacties die 'de systemen halen' een groter inkoopvolume vertegenwoordigen dan de vele kleine aanbestedingen en mvo's die nog steeds in het geheel buiten de inkooptransactiesystemen omgaan (zoals opdrachtverstrekkingen per e-mail en telefoon) en daarmee in dit onderzoek niet zichtbaar zijn. Grotere aanbestedingen onder de drempel worden sneller via een transactiesysteem uitgevoerd dan kleinere, de eerste categorie is dan ook oververtegenwoordigd in die transactiesystemen.

Wij hebben geen overtuigende informatie gezien om de aanname van 4% van destijds zinvol bij te stellen; daarvoor zou aanvullend onderzoek nodig zijn. Niettemin lijkt het ons verstandig rekening te houden met de mogelijkheid dat het aantal aanbestedingen boven de drempel procentueel (ten opzicht van aanbestedingen onder de drempel) door de jaren heen toeneemt, bijvoorbeeld ten gevolge van toegenomen inzicht in inkoopuitgaven binnen aanbestedende diensten, en de aggregatie van inkopen die ten gevolge daarvan binnen organisaties plaatsvindt. De 4% die in dit onderzoek is gehandhaafd van eerdere onderzoeken zou in dat geval een onderschatting kunnen blijken. Wij geven EZK ter overweging dit nader te onderzoeken, aangezien de 4%/96%-verhouding die in dit onderzoek wordt aangehouden ook gebruikt is om de verhouding 'volume onder de drempel/volume boven de drempel' te schatten.

Tenslotte is het opvallend dat de kwaliteit van de (decentrale) invoer voor dergelijke nationale inkoopstatistieken eerder lijkt af te nemen dan toe te nemen. Zo is bijvoorbeeld de vulling (en daarmee de informatiewaarde) van het invoerveld 'Opdrachtwaarde' in de aankondigingen die in TenderNed zijn aangetroffen duidelijk achteruitgegaan, en is de animo van overheden om in te gaan op de in dit onderzoek verspreide enquêtes - met de gebruikelijke rappelingen - beperkt gebleken.

Wij vragen de lezer van dit onderzoek deze nuance mee te nemen in het gebruik van de cijfers uit dit rapport. Daar waar de totaalvolumina van de overheidsinkoop, en het nieuwe peilgetal van € 86,6 miljard (2019) met vertrouwen kunnen worden gebruikt en gecommuniceerd, moeten de onderverdelingen eerder als indicatief worden beschouwd.

| Onderwerp/segment | Nauwkeurigheid uit bron afgeleide schattingen |
|---|---|
| <i>Inkoopvolume</i> | |
| Soort aanbestedende dienst | Hoog |
| Verhouding onder en boven de drempel | Laag |
| Verhouding diensten, leveringen en werken | Laag |
| Schatting speciale-sectorbedrijven | Laag |
| <i>Aantallen</i> | |
| Soort aanbestedende dienst | Onder de drempel: laag - Boven de drempel: hoog |
| Onder en boven de drempel | Onder de drempel: laag - Boven de drempel: hoog |
| Diensten, leveringen en werken | Onder de drempel: laag - Boven de drempel: hoog |
| <i>Mkb-deelname (bronnen)</i> | |
| TenderNed - aantallen | Onder de drempel: hoog - Boven de drempel: hoog |
| TenderNed - inkoopvolume | Onder de drempel: laag - Boven de drempel: laag |

6.3 Beter managementinformatie rond de overheidsinkoop genereren vraagt andere aanpak

Zonder af te willen doen aan de bruikbaarheid van de resultaten van dit onderzoek: het is en blijft werken met getallen uit de nationale rekeningen (CBS) die niet zijn opgesteld met het doel inkoopinformatie te genereren. Zo kunnen de onderzoeksresultaten een nuttige invulling geven aan de statistiekverplichting rond aanbestedingsgedrag van de lidstaat Nederland aan de Europese Commissie, maar voor het genereren van gerichte managementinformatie voor inkoopdoeleinden is meer nodig.

De onderverdelingen in dit onderzoek naar aanbesteden boven/onder de drempel, de hoogte van de schatting van het inkoopvolume van de speciale sectoren en de mate waarin mkb als winnaar voorkomt van aanbestedingen, zijn voorbeelden hiervan. Maar hier kan ook verder worden gedacht aan de mate waarin de overheid in haar inkoop invulling geeft aan de inhoudelijke (beleidsrijke) doelen die zij zichzelf heeft gesteld op internationaal (Sustainable Development Goals) en nationaal (Regeerakkoord) niveau, en op het niveau van de diverse overheidssectoren (bijvoorbeeld voor de sector Rijk: 'Inkopen met Impact').

Met de technieken van analyse op *ongestructureerde* datasets (machine learning, webscraping, text mining, artificial intelligence) die de laatste jaren sterk in ontwikkeling zijn, is er de komende jaren ook uitzicht op andere en op punten betere informatievoorziening over het aanbestedingsgedrag van overheden. Maar toch: 'Je kunt niet *minen* wat er niet is.' Dus als overheden 'aan de voorkant' geen basisinformatie over de aard en omvang van hun aanbestedingen vastleggen (zoals het invoeren van de opdrachtwaarde in de openbare aankondiging van opdracht), dan is die informatie 'aan de achterkant' aanzienlijk moeilijker te (re)construeren.

Adviseren over de informatieopbouw rond aanbestedingen van de overheid was geen doel van dit onderzoek. Wij volstaan hier met een aantal algemeen denkbare verbeterrichtingen:

- a. Houd oog voor de snel toenemende mogelijkheden van data-analyse op gecombineerde (ongestructureerde en gestructureerde) datasets zoals machine learning, webscraping, text mining, artificial intelligence;
- b. Snelle verscherping van het inzicht rond de onderverdelingen zoals die in dit onderzoek zijn gevraagd (boven/onder de drempel en mkb) kan op korte termijn beter worden aangepakt door de aanbestedende diensten meer te verplichten om transparant te zijn over hun inkoopuitgaven. Er wordt dan aan een steeds beter gevulde gestructureerde dataset gewerkt. Gedacht kan worden aan:
 - i. Het verplichten van aanbestedende diensten om reële opdrachtwaardes in TenderNed op te geven (dit geeft een scherper beeld van de opdrachtwaardes boven en dus ook onder de drempel). Dit betekent ook het controleren of de waardes ook 'reëel' zijn;
 - ii. Het instellen van een informatieplicht rondom de inkoopuitgaven (bijvoorbeeld in een centrale database). Dit kunnen spendgegevens zijn (al is het lastig om die te uniformeren) of inzichten van de rechtmatigheidsanalyses die voor de accountants worden gecontroleerd en vastgesteld;
 - iii. Het periodiek uitzetten van een 'centrale enquête' onder alle aanbestedende diensten waarin globale ratio's worden opgevraagd. Dat voorkomt dat overheden door de jaren worden bestookt met verschillende kleinere onderzoeken, waardoor de animo om mee te werken afneemt;
 - iv. Het steekproefsgewijs op basis van het uitvragen van spendgegevens bepalen van de volumes en aantallen. Er is echter afnemend draagvlak voor dit soort uitvragen als er geen verplichting of prikkel is voor aanbestedende diensten om te participeren.
- c. Het lijkt ons raadzaam om de managementinformatie rond aanbestedingsgedrag van Nederlandse overheden niet te beperken tot volumina en aantallen, maar deze de komende jaren te verrijken met inhoudelijke (beleidsrijke) indicatoren. Te denken valt aan het werken aan dashboarding rond de mate waarin overheden in hun aanbestedingen invulling geven aan Sustainable Development Goals, nationale afspraken (Regeerakkoord), en doelen op het niveau van de diverse overheidssectoren (bijvoorbeeld voor de sector Rijk: 'Inkopen met Impact').

A. Opbouw cijfers uit nationale rekeningen

In de nationale rekeningen worden de drie onderstaande posten op de volgende manier berekend:

Exploitatie-uitgaven

De exploitatie-uitgaven van de Nederlandse overheid staan in de nationale rekeningen opgenomen in de post 'intermediair gebruik'. In sommige tabellen wordt ook de naam 'aankoop goederen en diensten' gebruikt voor deze post. Deze post bevat de producten die in de verslagperiode door de sector overheid zijn verbruikt in het productieproces, gewaardeerd tegen aankooprijzen, exclusief aftrekbare btw. Dit kunnen al dan niet in de verslagperiode aangekochte grondstoffen, halffabricaten en brandstoffen zijn, maar ook diensten zoals communicatiediensten, schoonmaakdiensten en diensten van externe accountants. Over het algemeen kan de sector overheid geen btw verrekenen.

Het intermediair gebruik is gebaseerd op informatie die overheden aan het CBS verstrekken, de zogenaamde IV3-informatie. Op de IV3-informatie voert het CBS diverse correcties uit om de cijfers zuiverder te maken, voordat ze worden gepubliceerd in de nationale rekeningen. Na een nader onderzoek van de IV3-informatie van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen constateerden wij in 2015 dat een tweetal lastencategorieën binnen het intermediair gebruik ('belastingen' en 'administratieve boekingen') geen inkoopuitgaven bevatten. Verder is het de vraag of er in de subcategorieën 'aankoop grond' en '(overige aankoop) onroerende zaken' sprake is van een uitgave in aanbestedingsrechtelijke zin. Er is namelijk geen sprake van een overheidsopdracht. Het 'grijze' gebied betreft ongeveer 5% van het volume van de IV3-informatie voor gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Voor het schatten van de totale exploitatie-uitgaven van de Nederlandse overheid worden, op advies van het CBS, twee correcties op de cijfers uitgevoerd:

a. *Correctie toegerekende bankdiensten*

Het verschil tussen de door een bank ontvangen of betaalde rente en de interbancaire rente wordt in de nationale rekeningen beschouwd als productie van banken. De afname van deze productie (de 'bankdienst') door ondernemingen, de overheid of zelfstandigen wordt beschouwd als intermediair verbruik²⁰. Binnen de scope van dit onderzoek vallen deze bankdiensten niet binnen het inkoopvolume van de overheid. De correctie vindt plaats door het intermediair gebruik te verminderen met het verschil tussen de werkelijke rente en de rente²¹. De correctie van de toegerekende bankdiensten laten tussen 2017 en 2019 een daling zien van 5,5%;

b. *Correctie zorgtelse*

De Zorgverzekeringswet (hierna Zvw) wordt door het CBS op basis van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) gezien als een overheidsregeling. Dat betekent dat alle inkomsten en uitgaven van zorgverzekeraars (met uitzondering van het beleggingsresultaat) in het kader van de Zvw (voor zover het betrekking heeft op de basiszorg) worden gezien als inkomsten en uitgaven van de overheid, ook als het in werkelijkheid om inkomsten en uitgaven van zorgverzekeraars gaat. Het verschil tussen de totale inkomsten en uitgaven aan zorg van zorgverzekeraars (in het kader van de Zvw) boekt het CBS als 'aankoop van verzekeringsdiensten'. Aan de inkomstenkant van de zorgverzekeraars gaat het om de vereveningsbijdrage, de vergoeding voor de beheerslasten met betrekking tot zorg voor jongeren (18-), de nominale premies en eigen-risicobetalen. Aan de uitgavenkant gaat het om de totale macrototaalprestaties (=zorglasten, inclusief zorg gefinancierd uit het eigen risico) in het kader van de basiszorg. Het eigen risico speelt feitelijk geen rol, omdat het aan beide kanten van de

²⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=p#id=productie-van-banken>.

²¹ <http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=slnl&pa=82563ned>.

vergelijking zit. Het verschil tussen deze inkomsten en uitgaven wordt geboekt als de aankoop van verzekeringsdiensten. Bij de Wet langdurige zorg (hierna Wlz) gaat het bij de aankoop van verzekeringsdiensten om de vergoedingen die worden betaald voor de beheerslasten van zorgkantoren die worden gemaakt in het kader van de uitvoering van de Wlz.

Deze uitgaven worden gezien als het fictief intermediair gebruik. Zoals in de scope is aangegeven worden zorgverzekeraars niet gezien als aanbestedende diensten. Om deze reden wordt het intermediair gebruik verminderd met het 'fictief' intermediair gebruik van de zorgverzekeraars.



Figuur 18: Exploitatie-uitgaven in de nationale rekeningen



Investeringsen

De aankopen van geproduceerde materiële of immateriële activa die langer dan een jaar in het productieproces worden gebruikt inclusief afschrijvingen (bijvoorbeeld een gebouw, vervoermiddel of machine) worden in de nationale rekeningen weergegeven als de 'bruto-investeringen in vaste activa'. Investeringsen worden pas opgenomen in de nationale rekeningen als het economisch eigendom overgaat van de aanbieder naar de overheidsinstelling. Indien de overheid in jaar X start met aanbetalen/voorfinancieren van een investering en het investeringsobject in jaar X + 2 wordt geleverd dan wordt enkel in jaar X + 2 het totale geïnvesteerde bedrag (van jaar X tot en met jaar X + 2) opgenomen als investering. De bruto investeringen in vaste activa laten tussen 2017 en 2019 een stijging zien van 7,4%.

Voor het schatten van het inkoopvolume in investeringen van de Nederlandse overheid worden, op advies van het CBS, een tweetal aanpassingen uitgevoerd:

a. Verkoop van gebruikte vaste activa

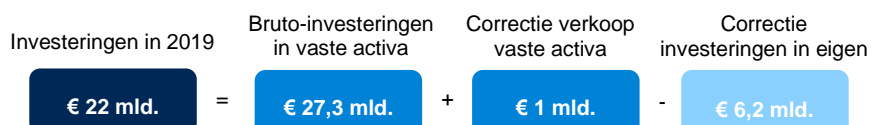
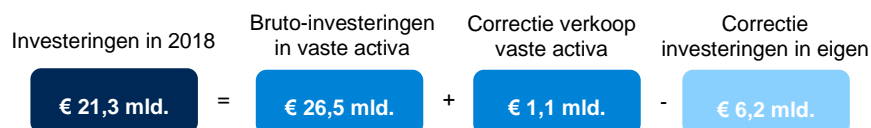
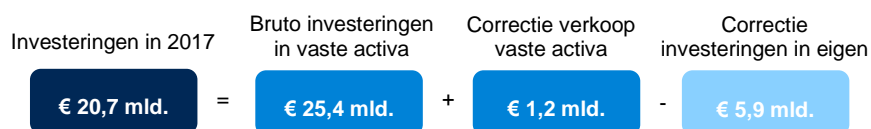
In de bruto-investeringen in vaste activa is het saldo van aan- en verkopen van vaste activa inbegrepen. De verkoop van vaste activa omvat de uitvoer van gebruikte investeringsgoederen en de verkoop ervan aan huishoudens. Voor het bepalen van het inkoopvolume is de verkoop niet relevant, omdat het alleen gaat om de aankopen. Om in plaats van het saldo alleen de aankopen in de bruto-investeringen in vaste activa mee te nemen, is de verkoop van vaste activa bij het volume opgeteld;

b. Investeringen in eigen beheer

Investeringen in eigen beheer zijn de door de sector overheid voortgebrachte goederen in eigen beheer door bruto-investeringen in eigen vaste activa. Deze investeringen omvatten het voortbrengen van vaste activa zoals weg- en waterbouw en dergelijke, of het ontwikkelen van computerprogrammatuur. In het intermediair gebruik zijn de aangekochte goederen en diensten voor deze investeringen al opgenomen. Om een dubbel telling te voorkomen worden de 'investeringen in eigen beheer' in mindering gebracht op de bruto-investeringen.



Figuur 19: Investeringen in de nationale rekeningen



Sociale uitkeringen in natura

De post 'sociale uitkeringen in natura' bevat ook inkoopuitgaven van gemeenten. Het gaat specifiek om de Wmo- en Jeugdzorg in natura gelden (maatwerkvoorzieningen) die gemeenten uitgeven aan aanbieders. Deze inkoopuitgaven zijn geselecteerd op basis van de Inkoopuitgaven aan de Jeugdwet en staan opgenomen in de post 'overig' binnen de sociale uitkeringen in natura. De post 'overig' komt overeen met de functies 661, 662, 663, 682, en 683 van de IV3-informatie²² die gemeenten tot 2018 aanleveren aan het CBS. Vanaf 2017 wordt gewerkt met taakvelden en op basis van de beschikbare vertaaltabel²³ zijn de volgende taakvelden geselecteerd: 6.4, 6.6, 6.71, 6.72, 6.81 en 6.82.

²² http://vraagbaakiv3gemeenten.nl/files/2016-07/1469024663_iv3-informatievoorschrift-2017-v8.3.pdf.