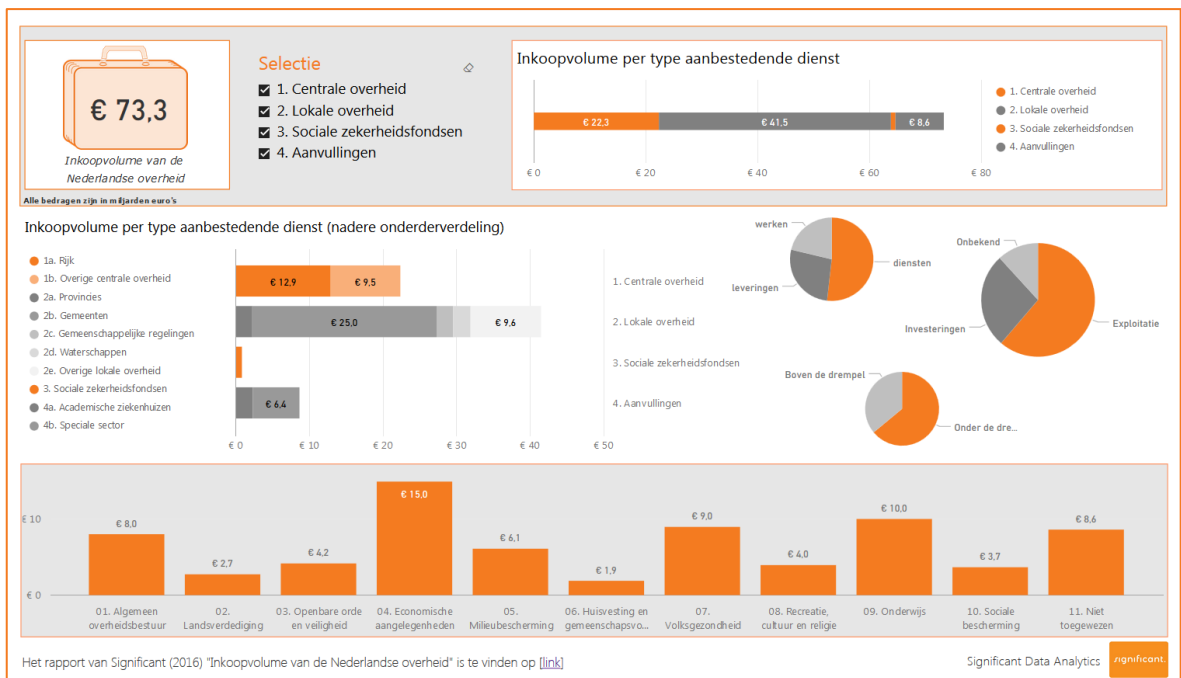


Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid

Een macroanalyse



Ministerie van Economische Zaken

Barneveld, 15 september 2016

Versie: 1.0

Projectnummer: RWW/wt/16.227

Auteur(s): Roel van Weert, Nienke Boneschansker, Bart Geurts en Nino Lopulalan

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling	7
1.3 Onderzoeksaanpak	8
1.4 Leeswijzer	8
2. Scope van het onderzoek	9
2.1 Scope volgens de Aanbestedingswet 2012	9
2.2 Overheidsuitgaven buiten de scope van het onderzoek	10
3. Bepalen van de onderzoeksmethode voor de schatting	12
3.1 Eerdere onderzoeken naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid	12
3.2 Tussenconclusie: Een top-down benadering aangevuld met bottom-up informatie is gegeven de beschikbare informatie de meest betrouwbare methode van schatten	14
3.3 Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in de Nationale rekeningen	15
3.4 Conclusie: Aanvullingen op de Nationale rekeningen zijn noodzakelijk	17
4. Resultaat: Schattingen op basis van de vastgestelde onderzoeksmethode	19
4.1 Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015 wordt geschat op € 73,3 miljard	19
4.2 Het inkoopvolume in de exploitatie-uitgaven wordt geschat op € 38,1 miljard	19
4.3 Het inkoopvolume in de investeringen wordt geschat op € 19,7 miljard	21
4.4 Het inkoopvolume in de sociale voorziening in natura wordt geschat op € 6,8 miljard	21
4.5 Het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven wordt geschat op € 6,4 miljard	22
4.6 Het inkoopvolume van de academische ziekenhuizen wordt geschat op € 2,3 miljard	23
4.7 Betrouwbaarheid van de schattingen van het inkoopvolume	24
5. Resultaat: segmentatie op basis van de vastgestelde onderzoeksmethode	25
5.1 Dashboard van de inkoopuitgaven	25
5.2 Onderverdeling naar COFOG-functie	26
5.3 Onderverdeling naar soort aanbestedende dienst	27
5.4 Onderverdeling naar onder en boven de aanbestedingsdrempels	28
5.5 Onderverdeling naar werken, diensten en leveringen	29
5.6 Het geschatte inkoopvolume gesegmenteerd	29
5.7 Betrouwbaarheid en rapportageniveau van de segmentatie	31
A. Berekeningen	32

Managementsamenvatting

Aanleiding

01 De Minister van Economische Zaken is voornemens met het traject 'Beter aanbesteden' de toepassing van de aanbestedingsregels te verbeteren. Om het belang van aanbesteden en de urgentie van 'Beter aanbesteden' aan te tonen, wil het ministerie van Economische Zaken inzicht in het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid door middel van een herijking van de eerder uitgevoerde onderzoeken en het verkrijgen van nieuwe cijfers. De directie Mededinging en Consumenten heeft Significant gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

Doel- en vraagstelling van het onderzoek

02 De doelstelling van het onderzoek is om te komen tot een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid, met het achterliggende doel betrouwbaar en voldoende actueel inzicht te genereren in de aard en omvang van de totale overheidsinkoop dat kan worden gebruikt in het traject 'Beter aanbesteden'. De doelstelling vertaalt zich in de volgende onderzoeksvraag:

03 *Geef een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid, waarmee wordt bedoeld op alle inkoopopdrachten die onder de reikwijdte van de aanbestedingsregelgeving vallen, te weten de Europese richtlijnen, de Aanbestedingswet 2012 en onderliggende regelgeving alsmede de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied.*

Onderzoeksaanpak

04 Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is een onderzoeksaanpak gehanteerd waarin achtereenvolgens de volgende stappen zijn doorlopen:



Figuur 1. Onderzoeksaanpak

05 Het resultaat van deze stappen wordt onderstaand besproken.

Definiëren van de scope van het onderzoek

- 06 De scope van dit onderzoek sluit aan bij de definitie voor 'overheidsinkoop' zoals die is af te leiden uit de Aanbestedingswet uit 2012 (hierna Aanbestedingswet 2012). Het omvat alle overheidsopdrachten van aanbestedende diensten inclusief de speciale-sectorbedrijven.
- 07 Door het hanteren van de definities van de Aanbestedingswet 2012 worden diverse overheidsuitgaven niet meegenomen bij de schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid terwijl de overheid hier wel indirect invloed op heeft. Gedacht kan worden aan de financiële overdrachten of -bijdragen van een aanbestedende dienst aan een andere aanbestedende dienst die niet zijn verstrekt door middel van een overheidsopdracht en aan het inkoopvolume van zorgverzekeraars.
- 08 De overheid kan over het algemeen geen btw verrekenen. Om deze reden wordt de betaalde btw opgenomen in de schattingen. Het inkoopvolume wordt geschat op basis van de uitgaven van de overheid inclusief btw voor zover daar btw over betaald is en deze niet verrekenbaar of compensabel is.

Bepalen van de onderzoeksmethode voor de schatting

- 09 Op basis van een deskresearch naar verschillende onderzoeken die tussen 2009-2014 zijn verschenen, zien wij de combinatie van top-down informatie voor het schatten van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden, aangevuld met bottom-up informatie uit onderzoeken om te komen tot de gewenste onderverdeling van deze uitgaven als de meest passende onderzoeksmethode voor het maken van een betrouwbare schatting. Dit is op hoofdlijnen dezelfde aanpak die in het 'Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden' onderzoek¹ uit 2009 door IOO is gehanteerd. Deze methode gebruikt cijfers uit de Nationale rekeningen (van CBS) om te komen tot een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid. Daarbij wordt een aantal segmentaties gemaakt op basis van cijfers uit eerder uitgevoerde onderzoeken. Deze onderzoeksmethode dient als uitgangspunt van het voorliggende onderzoek.
- 10 De gehanteerde definities in de Nationale rekeningen komen niet een-op-een overeen met de scope van de Aanbestedingswet 2012. Het voornaamste verschil is dat het CBS een andere categorie-indeling hanteert in de definities van welke organisaties gerekend kunnen worden onder de 'overheid' dan de Aanbestedingswet 2012. Omdat de academische ziekenhuizen en speciale-sectorbedrijven (op ProRail na) niet zijn opgenomen in de cijfers van de Nationale rekeningen maar wel in de scope van het onderzoek vallen, zijn deze cijfers via een andere methode en andere bronnen geschat.

Schatten van het inkoopvolume op basis van de vastgestelde methode

- 11 Ten tijde van dit onderzoek zijn de voorlopige ramingen van de Nationale rekeningen uit 2015 gepubliceerd. Daarom is gekozen om het jaar 2015 als peiljaar te hanteren voor het schatten van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/07/15/het-totale-inkoopvolume-van-nederlandse-overheden>.

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



Figuur 2. Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015

13 In totaal zijn drie posten uit de Nationale rekeningen aangemerkt als posten waarin het inkoopvolume van de Nederlandse overheid staat opgenomen:

- i. De exploitatie-uitgaven (intermediair gebruik). Dit zijn de uitgaven voor producten en diensten die de sector overheid verbruikt in het productieproces;
- ii. 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;
- iii. (Deel van) de sociale voorziening in natura: Specifiek gaat het om de Wmo en Jeugdwet zorg in natura gelden die gemeenten uitgeven aan aanbieders. Gemeenten kopen dit in via inkoop of subsidietrajecten. Subsidietrajecten zijn niet aanbestedingsplichtig en vallen niet binnen de scope van dit onderzoek. Het is echter niet mogelijk is om aan de hand van macrocijfers een onderscheid te maken tussen de inkoop en subsidietrajecten. Om deze reden wordt het totale bedrag van de Wmo en Jeugdwet zorg in naturagelden meegenomen in dit onderzoek.

14 Om te komen tot een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid zijn de cijfers uit de Nationale rekeningen aangevuld met een schatting van het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven van op basis van de contractwaardes van gepubliceerde aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels die aangevuld wordt met een schatting van de inkoopuitgaven onder de aanbestedingsdrempels. Hiernaast is de schatting aangevuld met een schatting van het inkoopvolume van de academische ziekenhuizen op basis van hun jaarverslagen. In de schatting van de speciale-sectorbedrijven zit een maximale onzekerheid van €1,3 miljard omdat de uitgaven zijn geschat exclusief btw. Een nadere studie naar de BTW van de speciale-sector bedrijven volledig verrekenbaar is valt niet binnen de scope van dit onderzoek.

Maken van een segmentatie op basis van de vastgestelde methode

15 Op basis van verschillende aanvullende bronnen is het inkoopvolume uitgesplitst over een aantal assen:

a. Functionele onderverdeling (COFOG):

De cijfers van de Nationale rekeningen kunnen worden uitgesplitst naar de volgende functionele indeling: algemeen bestuur; landsverdediging; economische aangelegenheden; milieubescherming; huisvesting/gemeenschapsvoorzieningen; volksgezondheid; recreatie, cultuur en religie; onderwijs; sociale bescherming;

b. Onderverdeling naar soort aanbestedende dienst:

In de Nationale rekening wordt voor de overheid een onderscheid gemaakt in centrale overheid, decentrale overheid en sociale zekerheidsfondsen. Voor dit onderzoek wordt de centrale overheid onderverdeeld in rijk en overig centrale overheid en de decentrale overheid onderverdeeld in provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen en overige lokale overheid. De cijfers uit de Nationale rekeningen zijn op basis van deze indeling opgevraagd bij het CBS. Hiernaast wordt gerapporteerd over academische ziekenhuizen en de speciale-sectorbedrijven;

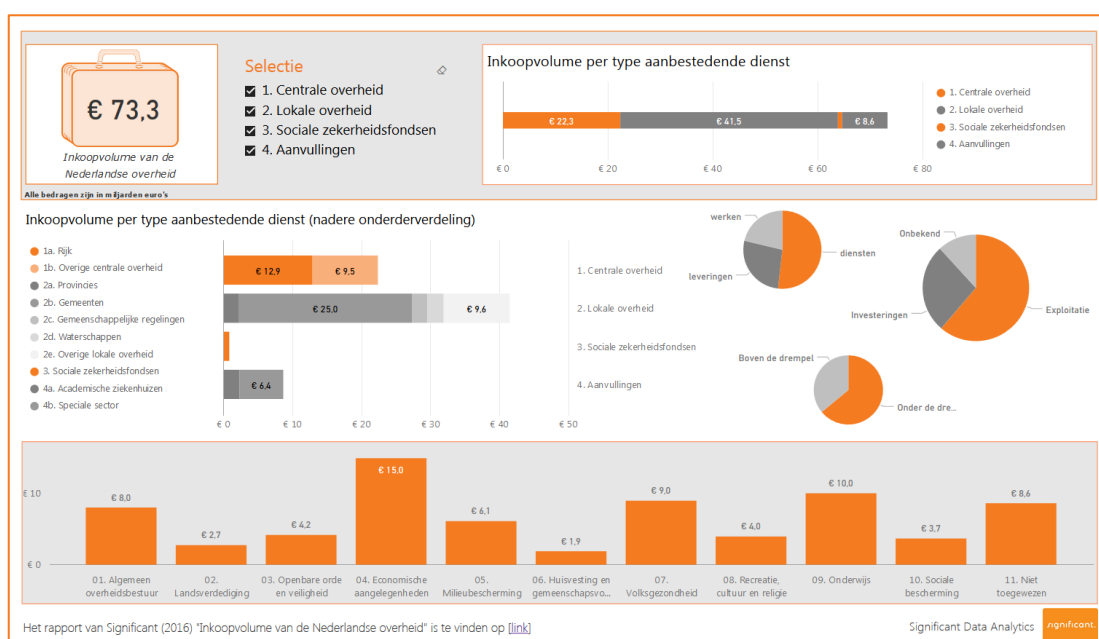
c. Onderverdeling naar inkoopuitgaven onder en boven de aanbestedingsdrempels:

Vanwege het ontbreken van een recent integraal onderzoek naar de omvang van aanbestedingen onder en boven de aanbestedingsdrempels worden in dit onderzoek de inzichten uit twee bronnen aan elkaar gekoppeld. Op deze wijze kan, hoewel zacht, een inschatting worden gemaakt van de verdeling van aanbesteding boven en onder de aanbestedingsdrempels;

d. Onderverdeling naar werken, diensten en leveringen:

Om de verdeling van het inkoopvolume van 2015 te bepalen over de werken, diensten en leveringen is gebruik gemaakt van informatie uit de TED waarbij voor alle aanbestedingen uit 2015 de gemiddelde opdrachtwaarde per werk, dienst en levering per aanbestedende dienst is berekend om tot een verhoudingsgetal te komen.

Het resultaat van de segmentatie staat weergegeven in een doorklikbaar dashboard. Alle bedragen in het dashboard zijn in miljarden euro's [<http://www.significant.nl/inkoopvolumeoverheidnl2015>].



Figuur 3. Screenshot van dashboard inkoopvolume van de Nederlandse overheid

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

16 De Minister van Economische Zaken is voornemens met het traject 'Beter aanbesteden' de toepassing van de aanbestedingsregels te verbeteren. Eén van de doelen die het Ministerie van Economische Zaken (hierna: het ministerie van EZ) stelt rond het 'Beter aanbesteden' is het verbeteren van de beeldvorming over aanbesteden. Om het belang van aanbesteden en de urgentie van 'Beter aanbesteden' aan te tonen wil het ministerie van EZ inzicht in het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid. Dit betreft zowel inkoop door de Rijksoverheid als door decentrale overheden, publiekrechtelijke lichamen en alle andere instanties die vallen onder de reikwijdte van de aanbestedingsregelgeving. In 2009 heeft IOO in opdracht van het ministerie van EZ een onderzoek uitgevoerd waarbij het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2007 werd geraamd op € 57,5 miljard². Deze schatting is inmiddels 9 jaar oud. Bovendien zijn sindsdien in de media en academische circuit ook andere bedragen genoemd waaronder in 2014 € 134 miljard door de Europese Unie³. Samen met recente ontwikkelingen zoals de decentralisatie van taken van de Rijksoverheid levert dit de vraag op of het destijds geraamde bedrag nog steeds een betrouwbare indicatie is voor de omvang van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid.

17 Om betrouwbaar inzicht te krijgen in het huidige inkoopvolume van de Nederlandse overheid heeft het ministerie van EZ behoefte aan een herijking van de eerder uitgevoerde onderzoeken en het verkrijgen van nieuwe cijfers over 2015. De directie Mededinging en Consumenten heeft Significant gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Hierbij moet worden gekeken naar alle inkoopopdrachten die vallen onder de reikwijdte van de aanbestedingsregelgeving. Het betreft alle inkopen waarvoor een externe factuur is verstuurd, zowel boven als onder de Europese aanbestedingsrempels, die voldoen aan de definitie van werken, diensten of leveringen.

1.2 Doel- en vraagstelling

18 De doelstelling van het onderzoek is om te komen tot een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid, met het achterliggende doel betrouwbaar en voldoende actueel inzicht te genereren in de aard en omvang van de totale overheidsinkoop dat kan worden gebruikt in het traject 'Beter aanbesteden'. De primaire onderzoeksvraag van deze opdracht formuleren wij als volgt:

19 *Geef een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid, waarmee wordt bedoeld op alle inkoopopdrachten die onder de reikwijdte van de aanbestedingsregelgeving vallen, te weten de Europese richtlijnen, de Aanbestedingswet 2012 en onderliggende regelgeving alsmede de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied.*

20 Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek een peiljaar, namelijk het jaar 2015, vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met een mogelijke verschuiving van de inkoopvolumes

² IOO (2009) Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden

³ DG GROW G4 (2016) Public Procurement Indicators 2014

als gevolg van de decentralisatie van taken van de Rijksoverheid naar gemeenten. Tevens wordt een aparte inschatting gemaakt van het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven.

1.3 Onderzoeksaanpak

21 Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt een onderzoeksaanpak gehanteerd bestaande uit twee fasen: 1) het vaststellen van de scope en daarmee in lijn gebrachte onderzoeksmethode en 2) het op basis van deze scope en methode maken van schattingen en segmentatie van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid. De onderzoeksaanpak staat in de onderstaande figuur grafisch weergegeven.



Figuur 4. De onderzoeksaanpak

22 Het onderzoek is gestart met de afbakening van de scope: de Aanbestedingswet uit 2012. Vervolgens zijn op basis van een deskresearch eerdere onderzoeken naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid geanalyseerd en geselecteerd op relevantie voor het bepalen van de onderzoeksmethode. Dit aantal bleek beperkt. Op basis van vijf relevante onderzoeken uit de afgelopen jaren, is gekozen voor een onderzoeksmethode waarbij cijfers uit de Nationale rekeningen worden gebruikt voor het schatten van het inkoopvolume. Een vervolgstap was het in lijn brengen van de gehanteerde definities in de Nationale rekeningen met de scope van het onderzoek. Het deel van de overheidsinkoop dat niet uit de Nationale rekeningen gedestilleerd kon worden, te weten de speciale-sectorbedrijven en academische ziekenhuizen, zijn vervolgens via een andere methode en andere bronnen verkregen. Op basis van de vastgestelde scope en onderzoeksmethode is vervolgens een schatting gemaakt van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid. Voor het selecteren van de juiste posten uit de Nationale rekeningen en het verkrijgen van de data is intensief overleg gevoerd met het CBS. Ten slotte zijn verschillende segmentaties gemaakt om meer inzicht te krijgen in de cijfers.

1.4 Leeswijzer

23 In hoofdstuk 2 is de scope van dit onderzoek afgebakend om te bezien welke uitgaven aangemerkt kunnen worden als 'overheidsinkoop'. Hoofdstuk 3 beschrijft de methode voor het schatten van het totale inkoopvolume en de segmentering. In Hoofdstuk 4 presenteren wij de schattingen van het totale inkoopvolume en hoofdstuk 5 bevat tot slot de segmentering van het inkoopvolume.

2. Scope van het onderzoek

24 Voor de schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid worden alle inkoopopdrachten opgenomen die onder de reikwijdte van de aanbestedingsregelgeving vallen, te weten de Europese richtlijnen, de Aanbestedingswet 2012 en onderliggende regelgeving alsmede de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied. Concreet betekent dit dat het inkoopvolume kan worden ingeschat door de som van de opdrachtwaarden van aanbestedingsplichtige instellingen te berekenen. Om te definiëren welke aanbestedingsplichtige instellingen tot de Nederlandse overheid behoren, wordt in dit onderzoek aangesloten bij de definities in de Aanbestedingswet 2012 die relevant zijn voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden deze definities toegelicht.

2.1 Scope volgens de Aanbestedingswet 2012

25 Op basis van de definities van 'Aanbestedende dienst' en 'Publiekrechtelijke instellingen', zoals vastgelegd in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012, kan worden vastgesteld welke instellingen wettelijk verplicht zijn de aanbestedingsregels te volgen bij het inkopen van werken, diensten en leveringen door middel van overheidsopdrachten⁴.

26 Onderstaand worden de meest relevante begrippen van de aanbestedingswetgeving met betrekking tot de scope van dit onderzoek gedefinieerd.

a. *Aanbestedende dienst:*

De staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen;

b. *Publiekrechtelijke instelling:*

Een instelling die specifiek ten doel heeft te voorzien in behoeften van algemeen belang, anders dan van industriële of commerciële aard, die rechtspersoonlijkheid bezit en waarvan:

- i. de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling worden gefinancierd;
- ii. het beheer is onderworpen aan toezicht door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling of;
- iii. de leden van het bestuur, het leidinggevend of toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling zijn aangewezen;

c. *Speciale-sectorbedrijf:*

- i. een aanbestedende dienst,
- ii. een overheidsbedrijf;

⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat de Aanbestedingswet 2012 per 1 juli 2016, ten tijde van dit onderzoek, is gewijzigd in verband met de invoering van onder meer richtlijn 2014/24/EU. Echter, omdat dit onderzoek betrekking heeft op het inkoopvolume van de Nederlandse overheid voor 1 juli 2016 wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van de aanbestedingsregels voorafgaand aan invoering van richtlijn 2014/24/EU en aanverwante regelgeving en wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in navolging daarvan.

- iii. 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 Aanbestedingswet 2012 is uitgezonderd;

- d. *Overheidsopdracht:*

Een overheidsopdracht voor werken, een overheidsopdracht voor leveringen, een overheidsopdracht voor diensten of een raamovereenkomst;

- e. *Aanbestedingsgrenzen*⁵:

Artikel 2.1 van de Aanbestedingswet 2012 bepaalt dat deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing is op overheidsopdrachten voor werken waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan het in artikel 7, onderdeel c, van richtlijn nr. 2004/18/EG genoemde bedrag, exclusief omzetbelasting. Voor het onderzoeksjaar 2015 gaat het om de volgende drempelbedragen⁶:

	Werken	Leveringen	Diensten
De centrale overheid	€ 5.186.000	€ 134.000	€ 134.000
Andere aanbestedende diensten	€ 5.186.000	€ 207.000	€ 207.000
Speciale-sector	€ 5.186.000	€ 414.000	€ 414.000

Tabel 1. Aanbestedingsgrenzen in 2015

27 In dit onderzoek worden in termen van de Aanbestedingswet 2012 alle overheidsopdrachten (boven en onder de aanbestedingsgrenzen) van aanbestedende diensten inclusief speciale-sectorbedrijven meegenomen voor de schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid. In het onderzoek wordt het geschatte inkoopvolume gesegmenteerd naar inkoopuitgaven onder- en boven de aanbestedingsdrempels.

28 De overheid kan over het algemeen geen btw verrekenen. Om deze reden wordt de betaalde btw opgenomen in de schattingen. Het inkoopvolume wordt geschat op basis van de uitgaven van de overheid inclusief btw voor zover daar btw over betaald is en deze niet verrekenbaar of compensabel is.

2.2 Overheidsuitgaven buiten de scope van het onderzoek

29 Door het hanteren van de definities van de Aanbestedingswet 2012 worden diverse overheidsuitgaven niet meegenomen bij de schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid terwijl de overheid hier wel indirect invloed op heeft. Gedacht kan worden aan de volgende uitgaven:

- a. Voor financiële overdrachten of -bijdragen van een aanbestedende dienst aan een andere Aanbestedende dienst geldt in dit onderzoek dat, voor zover die financiële overdracht of -bijdrage niet verstrekt is door middel van een overheidsopdracht, maar bijvoorbeeld via een fonds of subsidie

⁵ De Aanbestedingswet en daaraan gerelateerde Gids proportionaliteit zijn ook van toepassing op opdrachten met een waarde lager dan de gestelde drempelwaarden.

⁶ EU-verordening nr. 1336/2013 van de Commissie van 13 december 2013 (Publicatieblad EU 14 december 2013, L335/18).

verstrekkt is (zoals bijvoorbeeld de productgebonden subsidies voor openbaar vervoer van € 1,4 miljard), deze niet meegerekend wordt in het totale inkoopvolume dat in dit onderzoek ingeschat wordt. Dit geldt ook voor de sociale uitkering in geld (zoals de uitgaven aan de Algemene Ouderdomswet van € 35,8 miljard) en een groot deel van de sociale uitkeringen in natura (zoals de uitgaven aan de Wet Langdurige zorg van € 17,8 miljard). Deze uitgaven vallen niet onder de reikwijdte van de Aanbestedingswet 2012.

- b. Ten aanzien van zorgverzekeraars is bij de toepassing van definities uit de Aanbestedingswet 2012 rekening gehouden met de huidige jurisprudentie waaruit blijkt dat zorgverzekeraars aangemerkt moeten worden als publiekrechtelijke instellingen die voorzien in behoeften van algemeen belang met commerciële aard⁷. Hiermee voldoen zij niet aan de definitie van een aanbestedende dienst en daarom worden zorgverzekeraars in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁷ Zie onder meer: (ECLI:NL:GHSHE:2015:1697 van 12 mei 2015).

3. Bepalen van de onderzoeksmethode voor de schatting

³⁰ De afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid. De betreffende onderzoeken hebben alleen een eigen doelstelling, scope en toepassingsgebied. De schattingen die de betreffende onderzoeken voor het inkoopvolume van de overheid opleveren lopen sterk uiteen (van € 57,5 miljard in 2007 door IOO tot € 134 miljard in 2014 door de Europese Unie). Niettemin vormen de betreffende onderzoeken het beschikbare bronmateriaal om te komen tot een betrouwbaar inzicht in de omvang van het huidige volume. Om tot een nu passende onderzoeksmethode te komen zijn deze en andere eerder uitgevoerde onderzoeken geanalyseerd en geselecteerd op relevantie voor het bepalen van de methode voor de schatting van het inkoopvolume.

3.1 Eerdere onderzoeken naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid

³¹ Op basis van een deskresearch zijn de bij het ministerie van EZ en Significant bekende en voor dit onderzoek meest relevante onderzoeken geanalyseerd en geselecteerd. In de volgende paragrafen worden de onderzoeken en hun relevantie voor dit onderzoek nader toegelicht.

3.1.1 *Het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden - IOO - 2009 (peiljaar 2007)*

³² In dit IOO onderzoek⁸ wordt op basis van cijfers uit de Nationale rekeningen en in het bijzonder de posten intermediair gebruik en investeringen van het CBS een inschatting gemaakt van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden in 2007. Vanuit een top-down benadering is het inkoopvolume voor 2007 geschat op € 57,5 miljard. Bij de selectie van de posten uit de Nationale rekeningen is gericht gekeken naar de aanbestedingswetgeving. De speciale-sectorbedrijven zijn niet opgenomen in de Nationale rekeningen en om die reden in dit IOO onderzoek buiten beschouwing gebleven. Met behulp van andere onderzoeken naar de inkoopuitgaven tussen 2001 en 2008 is in het onderzoek van IOO vervolgens een splitsing gemaakt van deze inkoopvolumes naar uitgaven boven en onder de aanbestedingsdrempels.

3.1.2 *Public Procurement Indicators 2014 - DG GROW G4 - 2016 (peiljaar 2014)*

³³ In dit jaarlijks door de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek⁹ wordt het inkoopvolume van de Nederlandse overheid berekend op basis van drie elementen van de Nationale rekeningen: het intermediair gebruik, de bruto investeringen en de totale sociale uitkeringen in natura. De Europese Commissie komt op basis van dit onderzoek op een totaal geschat inkoopvolume van Nederland in 2014 op € 133,8 miljard. Met name van de laatste post, sociale uitkeringen in natura (€ 71 miljard), is het de vraag in hoeverre dit wel als 'overheidsinkoop' is aan te merken. Sociale uitkeringen in natura bestaan uit uitkeringen wettelijke sociale voorzieningen in natura (€ 55,7 miljard in 2015) en uitkering sociale voorzieningen in natura (€ 15,3 miljard in 2015)¹⁰. In de wettelijke sociale uitkeringen in natura zijn uitgaven opgenomen in het kader van de Wet Langdurige Zorg en de Zorgverzekeringswet. De uitgaven binnen deze twee wetten worden conform de scope

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/07/15/het-totale-inkoopvolume-van-nederlandse-overheden>.

⁹ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15421/>.

¹⁰ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82571ned&D1=0-42,92-113&D2=88&HDR=G1&STB=T&VW=T>.

zoals beschreven in hoofdstuk 2 niet aangemerkt als ‘overheidsopdracht’ en vallen daarom niet binnen de scope van dit onderzoek. Ook de uitkering sociale voorzieningen in natura bestaat voor een groot deel uit uitgaven die niet worden aangemerkt als overheidsopdracht, zoals huurtoeslag en kinderopvang. De uitgaven aan de Wmo (€ 6 miljard) en Jeugdwet (een groot deel van de € 2,7 miljard die staat opgenomen onder ‘overig’) worden conform de aanbestedingswetgeving wel gezien als overheidsopdracht.

Door de sociale voorzieningen in natura volledig mee te nemen als inkoopvolume van de Nederlandse overheid hanteert de Europese Commissie een veel ruimere scope voor het inkoopvolume dan die van de aanbestedingsregelgeving. Het resultaat ervan is naar onze mening dan ook slecht bruikbaar voor de doeleinden van dit onderzoek.

3.1.3 Nalevingsmeting 2012 en 2014 - Significant - 2015 (peiljaar 2012 en 2014)

34 Dit onderzoek van Significant¹¹, de nalevingsmeting, geeft inzicht in welke mate aanbestedingsplichtige opdrachten daadwerkelijk Europees werden aanbesteed in 2012 en 2014. Het onderzoek richt zich enkel op de overheidsopdrachten met een waarde boven de Europese aanbestedingsdrempels. Het onderzoek richt zich, in tegenstelling tot de nalevingsmeting over 2010 en eerder, enkel op het aantal Europese aanbestedingen en niet op het inkoopvolume. Uitspraken over het inkoopvolume van de overheidsopdrachten boven de aanbestedingsdrempels worden niet gedaan. In het onderzoek wordt per sector gerapporteerd wat het nalevingspercentage is per type overheidsopdracht (werken, diensten en leveringen). De onderzoekers maken gebruik van informatie uit TenderNed over 2012 en 2014 en informatie van aanbestedende diensten over het inkoopvolume. Door een lage respons hebben de gerapporteerde nalevingspercentages een ruim betrouwbaarheidsinterval.

3.1.4 Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012 - Ecorys - 2015 (peiljaar 2009-2014)

35 Dit onderzoek van Ecorys¹² richt zich op de lastenontwikkeling en geeft met name inzicht in het aantal aanbestedingen boven en onder de aanbestedingsdrempels. Aan deze aanbestedingen wordt geen inkoopvolume gekoppeld. Voor het aantal aanbestedingen onder de aanbestedingsdrempels wordt gebruik gemaakt van het onderzoek ‘Inkopen onder de Europese aanbestedingsdrempels. Inventarisatie van de feitelijke opdrachten onder de Europese drempelwaarden voor aanbestedingen’ (2007) door PricewaterhouseCoopers & Significant. Dit is ook een van de bronnen van het IOO onderzoek. In het Ecorys onderzoek wordt benoemd dat de lasten in 2014 € 1,5 miljard bedroegen en dat dit ongeveer 2,5% van het totale aanbestedingsvolume die geschat was in het IOO onderzoek¹³

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/08/nalevingsmeting-2012-en-2014>.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/08/lastenontwikkeling-van-de-aanbestedingswet-2012>.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/07/15/het-totale-inkoopvolume-van-nederlandse-overheden>.

3.1.5 Transactiekosten aanbesteden - EIB - 2014 (peiljaar 2013-2014)

36 Dit onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)¹⁴ richt zich op de transactiekosten van onderhandse aanbestedingen met betrekking tot de werken in de bouwsector. Het geeft inzicht in het aantal aanbestedingen en het inkoopvolume van de aanbestedingen van werken in de periode april 2013-maart 2014. De onderzoekers hebben op basis van de EIB Monitor Aanbestedingen en een enquête van 432 bedrijven en interviews met experts een schatting gemaakt van het aantal aanbestedingen en de betreffende omvang. Het gaat in totaal om een inkoopvolume van € 12,1 miljard voor onderhandse aanbestedingen voor 'werken' in de bouw. De betrouwbaarheid van de cijfers in het onderzoek zijn echter onduidelijk. De onderzoekers geven aan dat door het werken met verschillende bronnen van verschillende mate van nauwkeurigheid nuance verschillen ontstaan. De onderzoekers vermelden niet wat het effect is op de betrouwbaarheid van de cijfers.

3.1.6 De inkoopuitgaven van de Rijksoverheid

37 De Rijksoverheid monitort sinds enkele jaren haar inkoopuitgaven aan goederen en diensten en rapporteert deze jaarlijks. De betreffende rapportages zijn sinds kort publiek toegankelijk. De inkoopuitgaven aan goederen en diensten van de Rijksoverheid in 2014 zijn in november 2015 per ministerie gepubliceerd op <https://data.overheid.nl/>. De inkoopuitgaven zijn gesplitst naar hoofdkostensoort waarna per leverancier op basis van een staffel aangegeven wordt wat de inkoopuitgaven zijn. De inkoopuitgaven voor externe inhuur zijn niet opgenomen in de Open Inkoopdata Rijk¹⁵. De open data geeft dus informatie over de inkoopuitgaven van de Rijksoverheid maar geen inzicht in de onderverdeling van uitgaven onder- en boven de aanbestedingsdrempel en de onderverdeling naar werken, leveringen en diensten. In de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk van 2014¹⁶ en 2015¹⁷ wordt hiernaast ook het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid gerapporteerd. Dit inkoopvolume was respectievelijk € 10,4 miljard (2014) en € 10,2 miljard (2015).

3.2 Tussenconclusie: Een top-down benadering aangevuld met bottom-up informatie is gegeven de beschikbare informatie de meest betrouwbare methode van schatten

38 De bovenstaande onderzoeken laten zien dat er slechts beperkt bottom-up informatie/onderzoeken beschikbaar zijn voor het bepalen van het inkoopvolume (EIB onderzoek en de Rijksspend). Deze informatie is te fragmentarisch om zinvolle extrapolatie naar het geheel van de inkoopuitgaven van de overheid mogelijk te maken. Het is om deze reden niet mogelijk om op basis van bottom-up informatie de inkoopuitgaven van de Nederlandse overheid te schatten. Van de top-down informatie/onderzoeken stellen wij op grond van onze deskresearch vast dat er weinig tot geen aanvullende en nieuwe informatie beschikbaar is ten opzichte van de uitgangssituatie van het IOO onderzoek. Om deze reden vinden wij de methode van het IOO onderzoek het meest passend om het inkoopvolume van de Nederlandse overheid te schatten.

¹⁴ http://www.eib.nl/pdf/transactiekosten_aanbesteden.pdf

¹⁵ <https://data.overheid.nl/informatie-over-spendata>

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/01/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2014>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/02/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2015>

39 Dit betekent dat bij de schattingen van dit onderzoek uitgegaan wordt van de top-down informatie van de Nationale rekeningen aangevuld met bottom-up informatie van andere onderzoeken en bronnen ten behoeve van aanvullingen en segmentatie van het inkoopvolume.

40 Ten tijde van dit onderzoek zijn de voorlopige ramingen van de Nationale rekeningen uit 2015 gepubliceerd. Daarom is gekozen om het jaar 2015 als peiljaar te hanteren voor het schatten van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid.

3.3 Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in de Nationale rekeningen

3.3.1 Beschrijving van de Nationale rekeningen

41 De zogenoemde 'Nationale rekeningen' vormen de officiële overzichtstatistiek van de nationale economie. Het nationaal inkomen, de economische groei, het overheidstekort en het beschikbaar inkomen van huishoudens zijn enkele belangrijke macro-economische indicatoren in deze publicatie. Verder geven de Nationale rekeningen onder meer cijfers over consumptie, investeringen, in- en uitvoer en werkgelegenheid. 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. Het CBS publiceert de Nationale rekeningen¹⁸.

42 De sector overheid (S.13) bestaat 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. 549/2013¹⁹.

43 De sector overheid in de Nationale rekeningen bestaat uit drie subsectoren: centrale overheid, lokale overheid en sociale zekerheidsfondsen.

- a. Tot de centrale overheid behoren:
 - i. Het Rijk (ministeries en begrotingsfondsen, zoals Gemeentefonds, Provinciefonds en Infrastructuurfonds);
 - ii. Universiteiten;
 - iii. Product- en bedrijfsschappen;
 - iv. Een groep van landelijke stichtingen en organisaties. Voorbeelden van deze landelijke stichtingen en organisaties zijn:
 - Onderzoeksinstituten (*onder andere NWO, KNAW en aan de universiteiten gelieerde instituten*);
 - Verzelfstandigde overheidsdiensten als ProRail en het Centraal Bureau voor de Statistiek.
- b. Tot de lokale overheid behoren:

¹⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/nationale-rekeningen>

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=NL>

- i. Provincies en waterschappen;
 - ii. Gemeenten, exclusief hun quasi-vennootschappen die bij de niet-financiële of de financiële vennootschappen zijn ingedeeld (onder andere gemeentelijke vervoersbedrijven);
 - iii. Gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden van gemeenten op het gebied van afvalverwerking, waterzuivering, brandweer, sociale werkvoorziening, enzovoorts);
 - 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 JeugdWerk-Garantieplan, centra voor asielzoekers, musea, bibliotheken, verzelfstandigde onderwijsinstellingen en studiebegeleidingsdiensten.
- c. 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.

3.3.2 *Categorie-indeling van het inkoopvolume in de Nationale rekeningen*

⁴⁴ De Nationale rekeningen hanteren een andere categorie indeling van type overheidsdiensten dan de Aanbestedingswet 2012. Omdat gekozen is om top-down vanuit de Nationale rekeningen te werken is het van belang om de overeenkomsten en verschillen tussen de definities van de Nationale rekeningen en de definities van de Aanbestedingswet 2012 inzichtelijk te maken.

⁴⁵ De definities in de aanbestedingsregels zijn minder uitgebreid omschreven dan de definities die de Nationale rekeningen hanteert, maar uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat de begrippen 'Aanbestedende dienst' en 'Publiekrechtelijke instelling' ruim en functioneel moeten worden uitgelegd. Uit de memorie van toelichting bij de Aanbestedingswet 2012 blijkt dat bij toepassing van die wet met deze rechtspraak rekening moet worden gehouden²⁰.

⁴⁶ De Aanbestedingswet 2012 kent niet dezelfde driedeling zoals de Nationale rekeningen die hanteert, maar een tweedeling naar een algemeen begrip 'Aanbestedende dienst' waaronder in ieder geval begrepen worden: de Staat, provincies, gemeenten en waterschappen, en een container begrip 'Publiekrechtelijke instelling' dat ook onder het begrip Aanbestedende dienst valt. Het is met name het begrip Publiekrechtelijke instelling waar verreweg de meeste door de Nationale rekeningen benoemde instellingen onder geschaard moeten worden om deze binnen de reikwijdte van definities van de aanbestedingsregels te brengen. In de onderstaande tabel wordt de relatie tussen de begrippen van de Nationale rekeningen en de Aanbestedingswet 2012 gelegd.

²⁰ Zie onder meer: HvJ EG 17 december 1998, C-353/96 (Forestry Board), HvJ EG 17 december 1998, C-306/97 (Connemara) en Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet 2012 (MvT, Kamerstukken II 2009/10, 32 440, nr.3, p.44)

Categorie Nationale rekeningen	Aanbestedingswet 2012
Centrale overheid	
• het Rijk	Staat
• Universiteiten	Publiekrechtelijke instelling
• Product- en bedrijfsschappen	Publiekrechtelijke instelling
• Een groep van landelijke stichtingen en organisaties	Publiekrechtelijke instelling
• Onderzoeksinstituten	Publiekrechtelijke instelling
Lokale overheid	
• Provincies en waterschappen	Provincies en waterschappen
• Gemeenten	Gemeenten
• Gemeenschappelijke regelingen	Samenwerkingsverband Gemeenten
• Verzelfstandigde lokale overheidsdiensten	Publiekrechtelijke instelling
• Privaatrechtelijke lokale instellingen	Publiekrechtelijke instelling
Sociale zekerheidsfondsen	
• De toezichts- en uitvoeringsorganen	Publiekrechtelijke instelling
• De sociale fondsen	Publiekrechtelijke instelling

Tabel 2. Vergelijking definitie Nationale rekeningen en Aanbestedingswet 2012

47 Ten behoeve van dit onderzoek worden in de rapportage de bovenstaande categorieën van de Nationale rekeningen aangehouden, waarbij voor de afbakening van wat onder 'overheid' valt wordt uitgegaan van de definities in de Aanbestedingswet 2012.

3.4 Conclusie: Aanvullingen op de Nationale rekeningen zijn noodzakelijk

48 Een nadere bestudering van de instellingen die in de Nationale rekeningen onder de categorie 'overheid' vallen, wijst uit dat niet alle aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die onder de definitie 'overheid' in de Aanbestedingswet 2012 vallen hierin zijn meegenomen. Het gaat in ieder geval om de academische ziekenhuizen en speciale-sectorbedrijven.

a. De academische ziekenhuizen:

Academische ziekenhuizen (ook wel universitair medische centra genoemd) hebben een aantal functies die overeenkomen met de functies van de algemene ziekenhuizen, namelijk de reguliere patiëntenzorg, de topklinische zorg en de opleidingsfunctie voor medisch specialisten. Daarnaast heeft het universitair medische centrum nog een topreferentiefunctie, een werkplaatsfunctie (wetenschappelijk onderzoek en onderwijs voor de medische faculteit) en een ontwikkelingsfunctie (ontwikkeling van nieuwe medische technologieën en behandelwijzen). De academische ziekenhuizen zijn, in tegenstelling tot algemene ziekenhuizen, aanbestedingsplichtig. De academische ziekenhuizen staan niet opgenomen in de Nationale rekeningen en zijn daarom ook niet meegenomen in het onderzoek van IOO²¹.

b. De speciale-sectorbedrijven:

De aanbestedingsregelgeving is ook van toepassing op zogeheten speciale-sectorbedrijven, dat wil zeggen een aanbestedende dienst, een overheidsbedrijf of een bedrijf of instelling waaraan door een

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/07/15/het-totale-inkoopvolume-van-nederlandse-overheden>.

aanbestedende dienst een bijzonder of uitsluitend recht is verleend, voor zover deze actief is in bepaalde bijzondere sectoren. Deze sectoren zijn opgenomen in artikel 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012, voor zover niet uitgezonderd in artikel 3.21 van die wet. Binnen de definitie 'overheid' van de Nationale rekeningen zit enkel het speciale-sectorbedrijf ProRail opgenomen. De overige speciale-sectorbedrijven zijn niet in de Nationale rekeningen opgenomen.

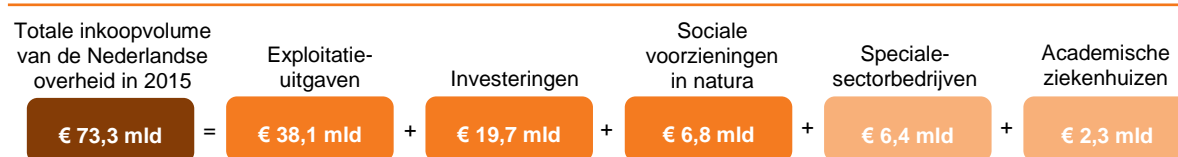
49 De inkoopvolumes van deze twee soorten diensten worden ten behoeve van dit onderzoek toegevoegd aan de inkoopvolumes uit de Nationale rekening. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van de schatting van het inkoopvolume.

50 Tot slot zijn de inkoopuitgaven van de Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) in de Nationale rekeningen ook nader onderzocht. ZBO's behoren tot de Rijksoverheid, maar zijn geen onderdeel van een ministerie. In de Nationale rekeningen staan de meeste ZBO's opgenomen onder de centrale overheid zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Een enkele ZBO, zoals het Kadaster, is niet opgenomen in de Nationale rekeningen. Op basis van een lijst met de diensten die onder de sector 'overheid' vallen van CBS uit oktober 2010, is een vergelijking gemaakt met de ZBO's van de rijksbegroting. Op de lijst van ZBO's zijn niet alle ZBO's terug te vinden. Dit hoeft niet te betekenen dat de ZBO niet in de Nationale rekeningen zit omdat de ZBO mogelijk het inkoopvolume rapporteert via een ministerie of dat de ZBO na 2010 is opgericht. Een goede en volledige vergelijking is dus niet mogelijk. Wij nemen op basis van ons onderzoek aan dat de grote ZBO's Kadaster, RDW, Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, Luchtverkeersleiding Nederland, De Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten niet in de Nationale rekeningen staan opgenomen onder de sector overheid. Op basis van de jaarrekeningen van deze ZBO's wordt het gezamenlijke inkoopvolume van deze ZBO's geschat tussen de € 350 miljoen en € 370 miljoen. Vanwege de onzekerheid of deze ZBO's in Nationale rekeningen staan opgenomen en het geringe bedrag vindt er geen aanpassing plaats voor de ZBO's in de schattingen.

4. Resultaat: Schattingen op basis van de vastgestelde onderzoeksmethode

⁵¹ In dit hoofdstuk worden de schattingen van het inkoopvolume in 2015 van de Nederlandse overheid weergegeven en nader toegelicht.

4.1 Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015 wordt geschat op € 73,3 miljard



Figuur 5. Schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2015

⁵² Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid wordt in peiljaar 2015 geschat op € 73,3 miljard inclusief btw voor zover daar btw over betaald is en deze niet verrekenbaar of compensabel is. De schatting is opgebouwd uit vijf posten. De eerste drie posten: exploitatie-uitgaven, investeringen en sociale voorzieningen in natura zijn geschat op basis van de Nationale rekeningen. In overleg met CBS zijn deze drie posten aangemerkt als inkoopuitgaven van de overheid. De laatste twee posten zijn geschat op basis van respectievelijk de Tenders Electronic Daily (TED) en de jaarverslagen van de aanbestedende diensten. In de volgende paragraaf wordt per onderdeel de schatting nader toegelicht.

4.2 Het inkoopvolume in de exploitatie-uitgaven wordt geschat op € 38,1 miljard

⁵³ 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 in 2015 bedraagt € 40,7 miljard.

⁵⁴ Het intermediair gebruik is gebaseerd op informatie die overheden aan 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 constateren wij 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.

55 Voor het schatten van de totale exploitatie-uitgaven van de Nederlandse overheid worden, op advies van het CBS, een tweetal correcties op cijfers ten behoeve van de schatting uitgevoerd.

a. Correctie toegerekende bankdiensten

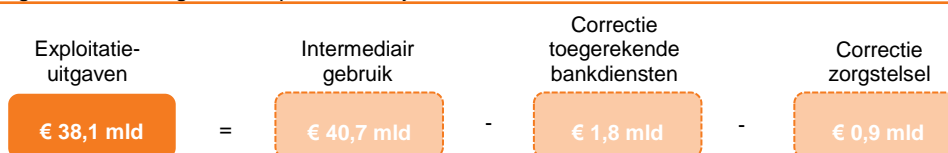
Het verschil tussen de door een bank ontvangen of betaalde rente en de interbancaire rente wordt in de Nationale rekeningen beschouwd als productie van banken. De afname van deze productie (de 'bankdienst') door ondernemingen, de overheid of zelfstandigen wordt beschouwd als intermediair verbruik²². Binnen de scope van dit onderzoek, zoals beschreven in paragraaf 2.1 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 rente²³. De correctie toegerekende bankdiensten in 2015 bedraagt € 1,8 miljard;

b. Correctie zorgstelsel

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 m.b.t. zorg voor jongeren (18-), de nominale premies, en eigen-risicobetalingen. Aan de uitgavenkant gaat het om de totale macrototaalprestaties (=zorglasten, incl. zorg gefinancierd uit het eigen risico) in het kader van de basiszorg. Het eigen risico speelt dus eigenlijk geen rol aangezien het aan beide kanten van de 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. De correctie zorgstelsel in 2015 bedraagt € 0,9 miljard.

56 Op basis van de post intermediair gebruik en de twee correcties wordt het totale inkoopvolume in de exploitatie-uitgaven in 2015 geschat op € 38,1 miljard.



Figuur 6. Exploitatie-uitgaven in de Nationale rekeningen

²² <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=p#id=productie-van-banken>.

²³ <http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=slnl&pa=82563ned>.

4.3 Het inkoopvolume in de investeringen wordt geschat op € 19,7 miljard

57 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) wordt in de Nationale rekeningen weergegeven als de 'Bruto investeringen in vaste activa'. Investerings 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 in 2015 bedragen € 23,9 miljard.

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

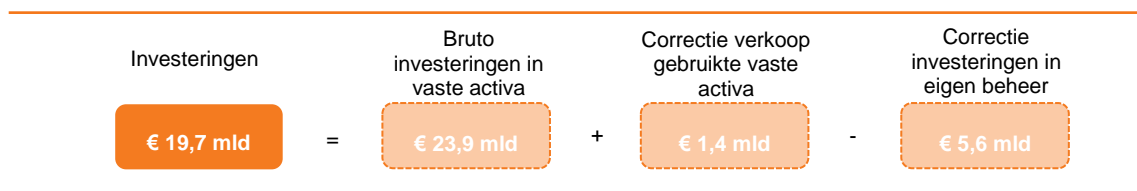
a. Verkoop van gebruikte vaste activa

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. De correctie verkoop van gebruikte vaste activa in 2015 bedraagt € 1,4 miljard.

b. Investerings in eigen beheer

Investerings in eigen beheer zijn de door de sector overheid voortgebrachte goederen in eigen beheer door bruto-investerings in eigen vaste activa. Dit laatste omvat 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 dubbeltelling te voorkomen worden de 'investerings in eigen beheer' in mindering gebracht op de bruto investeringen. De correctie investeringen in eigen beheer in 2015 bedraagt € 5,6 miljard.

59 Op basis van de post bruto investeringen in vaste activa en de twee aanpassingen wordt het totale inkoopvolume in de investeringen in 2015 geschat op € 19,7 miljard.



Figuur 7. Investerings in de Nationale rekeningen

4.4 Het inkoopvolume in de sociale voorziening in natura wordt geschat op € 6,8 miljard

60 De post 'sociale voorziening in natura' bevat ook inkoopuitgaven. Het gaat specifiek om de Wmo- en Jeugdzorg zorg in natura gelden die gemeenten uitgeven aan aanbieders. Binnen sociale voorzieningen in

natura gaat het om € 4,3 miljard Wmo gelden en € 2,5 miljard aan Jeugdwet gelden. Inkoopuitgaven aan de Jeugdwet staan opgenomen in de post 'overig' binnen de sociale voorzieningen in natura. De post 'overig' is tussen 2014 en 2015 (de Jeugdwet is op 1-1-2015 ingevoerd) met € 2,5 miljard gestegen. In totaal gaat het om € 6,8 miljard. Dit bedrag komt overeen met de functies 661, 662, 663, 670, 671, 672, 682, en 683 van de IV3-informatie²⁴ die gemeenten aanleveren aan CBS. De selectie van deze functies is gebaseerd op de indeling van Zorg in Natura die het ministerie van Binnenlandse Zaken in het kader van rechtmatigheid heeft gepubliceerd²⁵. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants schat in de NBA Alert 39²⁶ dat het totale inkoopvolume in natura van de Wmo en Jeugdwet € 6,4 miljard bedraagt. Het is echter niet mogelijk om het verschil tussen de CBS en IV3-benadering en NBA-benadering te verklaren. Om deze reden wordt de CBS en IV3-benadering aangehouden. In de praktijk kopen de gemeenten de zorg en ondersteuning in via inkoop of subsidietrajecten. Subsidietrajecten vallen niet binnen de scope van dit onderzoek. Het is echter niet mogelijk om aan de hand van macrocijfers of IV3-informatie een onderscheid te maken tussen inkoop en subsidie. Om deze reden wordt het volledige bedrag van € 6,8 miljard meegenomen in dit onderzoek. In de rapportage is dit bedrag toegevoegd onder de aanbestedende dienst gemeenten (zie paragraaf 4.2).

Sociale voorzieningen
in natura

€ 6,8 mld

Figuur 8. Sociale voorzieningen in natura in de Nationale rekeningen

4.5 Het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven wordt geschat op € 6,4 miljard

⁶¹ In de deskresearch in dit onderzoek, zijn er geen bronnen gevonden die een uitspraak doen over het inkoopvolume van speciale-sectorbedrijven. Hiernaast bestaat er geen totaaloverzicht van alle speciale-sectorbedrijven. Dit betekent dat het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven op een andere manier geschat moet worden. De schatting van het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven kan op basis van de volgende methodes gebaseerd worden:

- a. Op basis van de winst en verliesrekening in de jaarrekeningen is het mogelijk om een inschatting te maken van het inkoopvolume. Het probleem is echter dat de speciale-sectorbedrijven enkel een 'aangebestede dienst' zijn op het gebied van activiteiten zoals genoemd in artikel 3.1 tot en met 3.6 van de Aanbestedingswet 2012. In de jaarrekening wordt dit onderscheid niet gemaakt;
- b. Op basis van de contractwaardes van gepubliceerde aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels op TenderNed en TED die aangevuld wordt met een schatting van de inkoopuitgaven onder de aanbestedingsdrempels.

⁶² Beide methoden hebben hun beperkingen. De contractwaardes in de TED worden niet altijd ingevuld door de aanbestedende diensten. De schattingen op basis van openbare jaarrekeningen houden echter geen rekening met de scope zoals beschreven in hoofdstuk 2 en het is niet duidelijk wat alle speciale-

²⁴ http://vraagbaakiv3gemeenten.nl/files/2016-07/1469024663_iv3-informatievoorschrift-2017-v8.3.pdf.

²⁵ http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodragerscmpublicaties/140811110904_regiodagen-deelfonds-iv3-rechtmatigheid-definitief.pdf.

²⁶ https://www.nba.nl/Documents/Tools%20Vaktechniek/nba-alerts/NBA-Alert_39_Sociaal%20Domein_2015.pdf.

sectorbedrijven in Nederland zijn. Omdat er geen betere bronnen gevonden zijn voor de segmentatie is gekozen om uit te gaan van de informatie in TenderNed en TED. Deze bronnen sluiten namelijk het beste aan bij de scope van dit onderzoek. Omdat de opendataset van TenderNed geen contractwaardes omvat, is gebruikgemaakt van de opendataset van TED²⁷. Het inkoopvolume van 2015 is geschat door voor alle aanbestedingen uit 2015 van de speciale-sectorbedrijven de gemiddelde opdrachtwaarde per werk, dienst en levering te berekenen.

63 De gemiddelde opdrachtwaarde in de TED is exclusief btw. Deze gemiddelde opdrachtwaarde is vervolgens vermenigvuldigd met het aantal aanbestedingen om te komen tot het inkoopvolume. Hierna is op basis van de verhouding van aanbestedingen onder en boven de aanbestedingsdrempels het totale inkoopvolume geschat. In bijlage A staan de details van deze analyse opgenomen. Speciale-sectorbedrijven kunnen in tegenstelling tot de andere diensten binnen de scope van dit onderzoek wel de btw verrekenen. Het is niet nader onderzocht of de speciale-sectorbedrijven alle btw kunnen verrekenen, dit is onder andere afhankelijk van de te leveren diensten van de speciale-sectorbedrijven die al dan niet btw-plichtig zijn. De schatting van de speciale-sectorbedrijven is om deze reden gebaseerd op de uitgaven exclusief btw. Het totale inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven in 2015 wordt daarmee geschat op € 6,4 miljard. De maximale onzekerheid is hierbij € 1,3 miljard (21% BTW over €6.4 miljard).



Figuur 9. Inkoopvolume speciale-sectorbedrijven

4.6 Het inkoopvolume van de academische ziekenhuizen wordt geschat op € 2,3 miljard

64 In de deskresearch zijn er geen bronnen aangetroffen die een uitspraak doen over het inkoopvolume van de academische ziekenhuizen. In tegenstelling tot de speciale-sectorbedrijven is er wel een overzicht van alle (8) academische ziekenhuizen²⁸. De schatting van het inkoopvolume van de academische ziekenhuizen kan op basis van de volgende methodes gebaseerd worden:

- a. Op basis van de winst en verliesrekening in de jaarrekeningen is het mogelijk om een inschatting te maken van het inkoopvolume;
- b. Op basis van de contractwaardes van gepubliceerde aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels op TenderNed en TED die aangevuld wordt met een schatting van de inkoopuitgaven onder aanbestedingsdrempels.

65 Omdat de TED zijn beperkingen kent, niet alle contractwaardes zijn ingevuld, zijn de schattingen gebaseerd op de jaarverslagen. De jaarverslagen over 2015 zijn van 7 van de 8 academische ziekenhuizen uit 2015 geanalyseerd. Van een academisch ziekenhuis was nog geen jaarverslag beschikbaar over 2015, om deze reden is het jaarverslag over 2014 geanalyseerd. 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

²⁷ <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/ted-csv> - download 17 juni 2016.

²⁸ <http://www.nfu.nl/>

zijn inclusief btw, omdat academische ziekenhuizen over het algemeen geen btw kunnen verrekenen. Het totaal van de inkoopuitgaven wordt daarmee geschat op € 2,3 miljard.

Academische
ziekenhuizen

€ 2,3 mld

Figuur 10. Inkoopvolume academische ziekenhuizen

4.7 Betrouwbaarheid van de schattingen van het inkoopvolume

⁶⁶ De betrouwbaarheid van de Nationale rekeningen en de jaarverslagen worden over het algemeen als hoog gekenmerkt. Wij hebben hier geen nader onderzoek naar gedaan. Beide bronnen hebben geen uitsplitsing van de inkoopuitgaven waardoor enkele aannames zijn gemaakt om het inkoopvolume te schatten. Het was bijvoorbeeld niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen inkoop en subsidies bij de sociale voorzieningen in natura waardoor de schatting van inkoopuitgaven op dit onderdeel waarschijnlijk een overschatting is. De cijfers van de TED, waarop het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven is gebaseerd, kent op het gebied van de contractwaarde een lagere betrouwbaarheid. Bij gemiddeld bij 30% van de 'aankondigingen van een gegunde opdracht' wordt een reële contractwaarde opgegeven. De TED is volgens ons op dit moment wel de beste beschikbare bron om het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven te schatten. De schatting van de speciale-sectorbedrijven gaat er ook van uit dat alle btw verrekenbaar is. Dit resulteert in een maximale onzekerheid van €1,3 miljard.

5. Resultaat: segmentatie op basis van de vastgestelde onderzoeksmethode

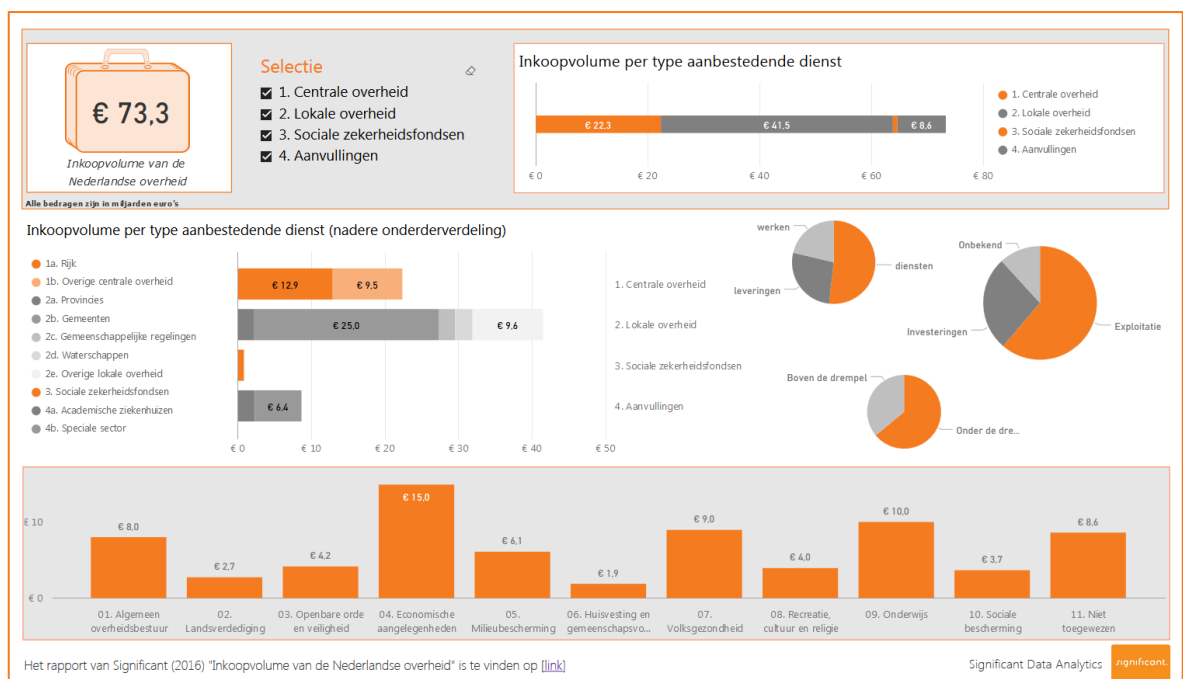
67 Het geschatte inkoopvolume van € 73,3 miljard kan verdeeld worden in verschillende segmenten. In dit hoofdstuk worden de diverse segmenten en de berekeningen/schattingen om de segmentatie te maken nader toegelicht.

5.1 Dashboard van de inkoopuitgaven

68 Op basis van diverse bronnen kan het inkoopvolume worden verdeeld over de volgende segmenten:

- Onderverdeling naar COFOG-functie;
- Onderverdeling naar soort aanbestedende dienst;
- Onderverdeling naar inkoopuitgaven onder en boven de aanbestedingsdrempels;
- Onderverdeling naar werken, diensten en leveringen.

69 Het gesegmenteerde geschatte inkoopvolume is beschikbaar in een online dashboard. In dit dashboard is het mogelijk om in de grafieken 'door te klikken' naar verschillende niveaus, zie onderstaand figuur. Het dashboard is benaderbaar via de volgende [<http://www.significant.nl/inkoopvolumeoverheidnl2015>]. Alle bedragen in het dashboard zijn in miljarden euro's. In de volgende paragrafen wordt de segmentatie en de bijbehorende berekeningen/schattingen nader toegelicht.



Figuur 11. Screenshot van dashboard inkoopvolume van de Nederlandse overheid

5.2 Onderverdeling naar COFOG-functie

70 Om budgetten van landen vergelijkbaar te maken heeft de Verenigde Naties een standaardclassificatie ontwikkeld waarin 10 hoofdfuncties worden onderscheiden, de Classification of the Functions of the Government (COFOG)²⁹. De posten van de Nationale rekening kunnen gesplitst worden in deze COFOG functies. In de onderstaande tabel staan de algemene beschrijvingen (voor overheid maar ook voor niet overheid) van de COFOG functies opgenomen.

Functie	Toelichting
1. Algemeen bestuur	Algemeen overheidsbestuur omvat onder meer de uitvoerende en wetgevende overheidsorganen (zoals de Eerste en Tweede kamer, gemeentebesturen), hulp aan het buitenland, algemene dienstverlening, fundamenteel onderzoek.
2. Landsverdediging	Landsverdediging omvat land-, lucht- en zeemacht en daarmee samenhangende activiteiten ter bescherming van de bevolking, militaire hulp aan het buitenland (internationale vredesmissies) en defensiebeleid.
3. Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid omvat politie, brandweer, rechtspraak, gevangeniswezen, evenals beleid en toezicht op dit gebied.
4. Economische aangelegenheden	Betreft economische, handels- en arbeidsmarktaangelegenheden, waaronder economisch beleid, toezicht en stimulering.
5. Milieubescherming	Milieubescherming omvat beheer van afval en afvalwater, bestrijding van milieuverontreiniging en bescherming van de biodiversiteit (verscheidenheid aan plant- en diersoorten) en het landschap. Ook beleid, inspectie, en ondersteuning vallen hieronder
6. Huisvesting/gemeenschapsvoorzieningen	Huisvesting (inclusief grond aan- en verkoop), stads- en plattelandsontwikkeling, watervoorziening en straatverlichting. Ook beleid, inspectie, regulering, uitvoering en ondersteuning vallen hieronder.
7. Volksgezondheid	Volksgezondheid omvat medische producten en apparaten, medische behandeling met of zonder opname van de patiënt en openbare gezondheidszorg (consultatiebureaus, gemeentelijke gezondheidsdiensten, orgaanbanken). Ook beleid, inspectie, regulering en ondersteuning vallen hieronder.
8. Recreatie, cultuur en religie	Diensten op het gebied van recreatie en sport (parken, stranden, kampeerterreinen, sportaccommodaties en -terreinen), cultuur (bibliotheken, instellingen voor kunstuitleen, musea, theaters, monumenten, dierentuinen, botanische tuinen), omroepen en uitgeverijen (radio, televisie en pers), religieuze en maatschappelijke organisaties (bedienaars van erediensten, vakbonden, politieke partijen). Ook beleid valt hieronder.
9. Onderwijs	Onderwijs omvat het basisonderwijs, voortgezet en middelbaar onderwijs, hoger onderwijs, overig gesubsidieerd onderwijs en ondersteunende diensten voor het onderwijs (leerlingen- en studentenvoorzieningen). Ook beleid en inspectie vallen hieronder.
10. Sociale bescherming	Uitkeringen vanwege arbeidsongeschiktheid, ouderdom, nabestaanden, gezin en kinderen, werkloosheid, huisvesting, loonderving bij ziekte en overige sociale bescherming (zoals zorgtoeslag en opvang van vluchtelingen, alcohol- en drugsverslaafden). Ook beleid en uitvoering vallen hieronder.

Tabel 3. COFOG functie

²⁹ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>.

71 De inkoopuitgaven van de Nationale rekeningen zijn onder te verdelen naar deze 10 COFOG functies. COFOG is een functionele indeling, dit betekent dat als bijvoorbeeld het ministerie van EZ een kunstwerk koopt, deze uitgaven niet geboekt worden in de categorie 'Economische aangelegenheden' maar in de categorie 'recreatie, cultuur en religie'. De aanvullingen uit paragraaf 4.5 en 4.6 kunnen niet onderverdeeld worden naar de COFOG indeling en worden om deze reden separaat gerapporteerd. In de onderstaande tabel staat het inkoopvolume verdeeld over de COFOG functies weergegeven.

COFOG functie	Geschat inkoopvolume
01. Algemeen overheidsbestuur	€ 8,0
02. Landsverdediging	€ 2,7
03. Openbare orde en veiligheid	€ 4,2
04. Economische aangelegenheden	€ 15,0
05. Milieubescherming	€ 6,1
06. Huisvesting en gemeenschapsvoorziening	€ 1,9
07. Volksgezondheid	€ 9,0
08. Recreatie, cultuur en religie	€ 4,0
09. Onderwijs	€ 10,0
10. Sociale bescherming	€ 3,7
11. Niet toegewezen	€ 8,6
Eindtotaal	€ 73,3

Tabel 4. Schatting inkoopvolume Nederlandse overheid gesegmenteerd naar COFOG functie in miljarden euro's

5.3 Onderverdeling naar soort aanbestedende dienst

72 In de Nationale rekening wordt voor de overheid een onderscheid gemaakt in:

- a. Centrale overheid;
- b. Decentrale overheid;
- c. Sociale zekerheidsfondsen.

73 Voor dit onderzoek wordt de centrale overheid onderverdeeld in rijk en overig centrale overheid en de decentrale overheid onderverdeeld in provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen en overige lokale overheid. De sociale zekerheidsfondsen worden niet nader uitgesplitst. Het CBS heeft deze onderverdeling ten behoeve van het onderzoek opgesteld in de betreffende posten (intermediair gebruik en investeringen) van de Nationale rekeningen. Hiernaast wordt gerapporteerd over academische ziekenhuizen en de speciale-sectorbedrijven. In de onderstaande tabel staat het inkoopvolume per soort aanbestedende dienst weergegeven:

Nationale rekeningen	Type aanbestedende dienst	Geschat inkoopvolume
1. Centrale overheid	Totaal	€ 22,3
	1a. Rijk	€ 12,9
	1b. Overige centrale overheid	€ 9,5
2. Lokale overheid	Totaal	€ 41,5
	2a. Provincies	€ 2,2
	2b. Gemeenten	€ 25,0

Nationale rekeningen	Type aanbestedende dienst	Geschat inkoopvolume
	2c. Gemeenschappelijke regelingen	€ 2,3
	2d. Waterschappen	€ 2,4
	2e. Overige lokale overheid	€ 9,6
3. Sociale zekerheidsfondsen	3. Sociale zekerheidsfondsen	€ 0,8
4. Aanvullingen	Totaal	€ 8,6
	4a. Academische ziekenhuizen	€ 2,3
	4b. Speciale-sectorbedrijven	€ 6,4
Eindtotaal		€ 73,3

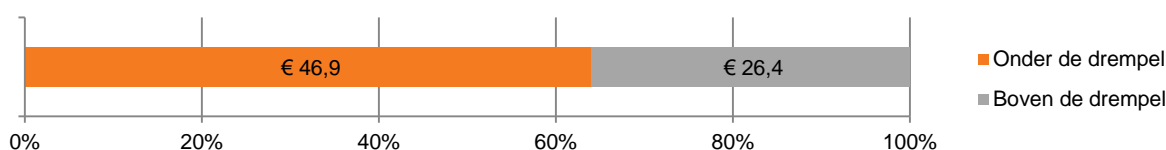
Tabel 5. Schatting inkoopvolume Nederlandse overheid gesegmenteerd naar type aanbestedende dienst in miljarden euro's

5.4 Onderverdeling naar onder en boven de aanbestedingsdrempels

74 Er is weinig bekend over de omvang van aanbestedingen onder de aanbestedingsdrempels. Het meest recente integrale onderzoek is van PricewaterhouseCoopers en Significant en dateert uit 2007³⁰. Dit onderzoek is daarmee te gedateerd om houvast te geven. Wel is er recentelijk onderzoek uitgevoerd naar de aanbestedingen onder de aanbestedingsdrempels voor de bouwsector door EIB (zie hiervoor ook paragraaf 3.1.5) en door Ecorys voor alle werken, diensten en leveringen maar enkel in aantallen (zie paragraaf 3.1.4). Dit betekent dat cijfers uit beide bronnen slechts gedeeltelijk aansluiten op dit onderzoek. Om toch tot een inschatting te komen van de verdeling van aanbestedingen boven en onder de aanbestedingsdrempels zijn beide bronnen aan elkaar gekoppeld.

75 De gemiddelde omvang per aanbesteding onder de aanbestedingsdrempels uit het EIB rapport is ten behoeve van de segmentatie vermenigvuldigd met het totaal geschatte aantal aanbestede werken onder de aanbestedingsdrempels door Ecorys. Daarnaast is de gemiddelde omvang per aanbesteding in de bouw vergeleken met de aanbestedingsdrempels. Dit verhoudingsgetal is ook toegepast op diensten en leveringen, waarna de benaderde gemiddelde bedragen zijn vermenigvuldigd met de aantallen van Ecorys. Dit resulteert in een omvang van € 46,9 miljard (64% ten opzichte van het totaal inkoopvolume) onder de aanbestedingsdrempels en dus € 26,3 miljard (36%) boven de aanbestedingsdrempels. Voor de gedetailleerde toelichting en het resultaat van een andere benadering van de omvang van aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels zie bijlage A.

76 De inschatting van de verdeling boven en onder de aanbestedingsdrempels is zacht maar de cijfers liggen wel binnen de bandbreedte van het IOO onderzoek. In het IOO onderzoek is de verdeling via twee methodes berekend. Via de centrale variant is het percentage onder de aanbestedingsdrempels geschat op 69% en via de boven variant op 42%. Onze benadering valt daar dus binnen.



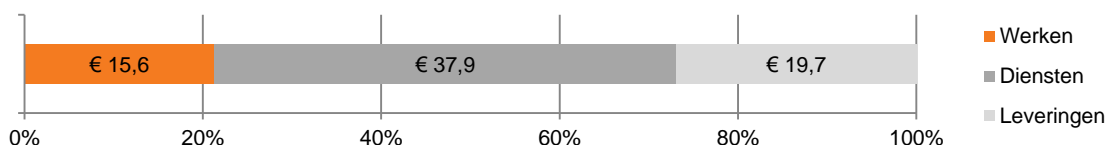
Figuur 12. Schatting inkoopvolume Nederlandse overheid gesegmenteerd naar aanbesteding onder- en boven de aanbestedingsdrempels miljarden euro's

³⁰ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/inkopenonderdeeuropeseaanbestedingsdrempels.pdf>.

5.5 Onderverdeling naar werken, diensten en leveringen

77 Uit de deskresearch (paragraaf 3.1) zijn geen onderzoeken naar voren gekomen die een melding doen over de onderverdeling naar werken, diensten en leveringen van aanbestedingen onder de aanbestedingsdrempels. Om deze reden wordt voor het inschatten van deze onderverdeling gebruikgemaakt van bronnen die gebaseerd zijn op de inkoopuitgaven boven de aanbestedingsdrempels. Echter hebben er recent ook geen onderzoeken plaatsgevonden naar de verdeling van inkoopuitgaven tussen werken, diensten en leveringen boven de aanbestedingsdrempels. Wel hebben er onderzoeken plaatsgevonden zoals het Significant onderzoek uit 2015 (zie paragraaf 3.1.3) over de verdeling van het aantal aanbestedingen naar werken, leveringen en diensten boven de aanbestedingsdrempels. Omdat een aanbesteding van werken vaak een hoger inkoopvolume heeft dan een aanbesteding van leveringen of diensten kunnen deze verhoudingsgetallen niet gebruikt worden. Daarom is net als bij de speciale-sectorbedrijven (paragraaf 4.5) gebruikgemaakt van de informatie van TED.

78 Om de verdeling van het inkoopvolume van 2015 te bepalen over de werken, diensten en leveringen is gekozen om voor alle aanbestedingen uit 2015 de gemiddelde opdrachtwaarde per werk, dienst en levering te berekenen. Deze gemiddelde opdrachtwaarde is vervolgens vermenigvuldigd met het aantal aanbestedingen per soort aanbestedende diensten. De verdeling over werken, diensten en leveringen voor het totale inkoopvolume is bepaald door het gewogen gemiddelde te nemen van de verdeling per soort aanbestedende dienst. De totaal gewogen verhouding tussen werken, diensten en leveringen staat weergegeven in figuur 12. In bijlage A staan de details van deze analyse opgenomen.



Figuur 13. Schatting inkoopvolume Nederlandse overheid gesegmenteerd naar werken, diensten en leveringen

5.6 Het geschatte inkoopvolume gesegmenteerd

79 De belangrijkste gesegmenteerde schattingen staan opgenomen in de onderstaande tabellen. In Tabel 6 staat het inkoopvolume weergegeven onderverdeeld naar werken, diensten en leveringen. Het aandeel diensten is bij de meeste aanbestedende diensten het grootst.

Type aanbestedende dienst	Totaal	Werken	Diensten	Leveringen
1. Centrale overheid	€ 22,3	€ 4,1	€ 10,8	€ 7,5
1a. Rijk	€ 12,9	€ 0,5	€ 7,5	€ 4,8
1b. Overige centrale overheid	€ 9,5	€ 3,6	€ 3,2	€ 2,7
2. Lokale overheid	€ 41,5	€ 8,7	€ 24,1	€ 8,7
2a. Provincies	€ 2,2	€ 0,7	€ 1,4	€ 0,2
2b. Gemeenten	€ 25,0	€ 4,3	€ 16,2	€ 4,5
2c. Gemeenschappelijke regelingen	€ 2,3	€ 0,4	€ 1,1	€ 0,7

Type aanbestedende dienst	Totaal	Werken	Diensten	Leveringen
2d. Waterschappen	€ 2,4	€ 1,6	€ 0,6	€ 0,1
2e. Overige lokale overheid	€ 9,6	€ 1,7	€ 4,8	€ 3,1
3. Sociale zekerheidsfondsen	€ 0,8	€ 0,1	€ 0,4	€ 0,3
3. Sociale zekerheidsfondsen	€ 0,8	€ 0,1	€ 0,4	€ 0,3
4. Aanvulling	€ 8,6	€ 2,7	€ 2,7	€ 3,3
4a. Academische ziekenhuizen	€ 2,3	€ 0,6	€ 0,4	€ 1,3
4b. Speciale-sectorbedrijven	€ 6,4	€ 2,2	€ 2,3	€ 2,0
Eindtotaal	€ 73,3	€ 15,6	€ 37,9	€ 19,7

Tabel 6. Schatting inkoopvolume Nederlandse overheid verdeeld naar werken diensten en leveringen in miljarden euro's

80 In Tabel 7 zijn de inkoopuitgaven gesplitst naar de uitgaven boven de aanbestedingsdrempels en onder de aanbestedingsdrempels. Zoals in paragraaf 5.4 beschreven is er voor alle type aanbestedende diensten één verhoudingsgetal aangehouden. De inkoopuitgaven zijn daarom niet verder gesplitst dan de 4 clusters om een gerapporteerde schijn nauwkeurigheid te voorkomen.

Type aanbestedende dienst	Totaal	Boven de aanbestedingsdrempels	Onder de aanbestedingsdrempels
1. Centrale overheid	€ 22,3	€ 8,0	€ 14,3
2. Lokale overheid	€ 41,5	€ 14,9	€ 26,5
3. Sociale zekerheidsfondsen	€ 0,8	€ 0,3	€ 0,5
4. Aanvulling	€ 8,6	€ 3,1	€ 5,5
Eindtotaal	€ 73,3	€ 26,4	€ 46,9

Tabel 7. Schatting inkoopvolume Nederlandse overheid verdeeld naar uitgaven boven de aanbestedingsdrempels en onder de aanbestedingsdrempels in miljarden euro's.

81 In Tabel 8 is het inkoopvolume verdeeld naar de COFOG functie. De meeste inkoopuitgaven vinden plaats binnen de COFOG functie 04. Economische aangelegenheden en de minste inkoopuitgaven vinden plaats in de COFOG functie 06. Huisvesting en gemeenschapsvoorziening.

COFOG functie	1. Centrale overheid	2. Lokale overheid	3. Sociale zekerheidsfondsen	4. Aanvulling	Eindtotaal
01. Algemeen overheidsbestuur	€ 4,6	€ 3,5	€ 0,0	€ 0,0	€ 8,0
02. Landsverdediging	€ 2,7	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 2,7
03. Openbare orde en veiligheid	€ 3,2	€ 0,9	€ 0,0	€ 0,0	€ 4,2
04. Economische aangelegenheden	€ 7,7	€ 7,2	€ 0,0	€ 0,0	€ 15,0
05. Milieubescherming	€ 0,3	€ 5,8	€ 0,0	€ 0,0	€ 6,1
06. Huisvesting en gemeenschapsvoorziening	€ 0,2	€ 1,7	€ 0,0	€ 0,0	€ 1,9
07. Volksgezondheid	€ 1,3	€ 7,3	€ 0,4	€ 0,0	€ 9,0
08. Recreatie, cultuur en religie	€ 0,2	€ 3,7	€ 0,0	€ 0,0	€ 4,0
09. Onderwijs	€ 1,5	€ 8,5	€ 0,0	€ 0,0	€ 10,0
10. Sociale bescherming	€ 0,5	€ 2,7	€ 0,5	€ 0,0	€ 3,7
11. Overig	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 8,6	€ 8,6
Eindtotaal	€ 22,3	€ 41,5	€ 0,8	€ 8,6	€ 73,3

Tabel 8. Schatting inkoopvolume Nederlandse overheid verdeeld naar COFOG functie in miljarden euro's

5.7 Betrouwbaarheid en rapportageniveau van de segmentatie

82 Het valt ons op dat op het gebied van de gewenste segmentatie weinig tot geen nieuwe onderzoeken hebben plaatsgevonden in het kader van overheidsuitgaven onder- en boven de drempel en de onderverdeling naar werken, diensten en leveringen. Dit heeft als gevolg dat de in dit rapport getoonde segmentaties met enige voorzichtigheid bekeken moet worden.

83 De functionele onderverdeling (COFOG) en de onderverdeling naar soort aanbestedende dienst zijn uitgevoerd door CBS. De betrouwbaarheid van deze segmentatie beschouwen wij als relatief hoog. De betrouwbaarheid van de segmentatie werken, diensten en leveringen is de betrouwbaarheid minder hoog en de segmentatie onder en boven de aanbestedingsdrempels beschouwen wij als het minst betrouwbaar. Dit komt onder andere omdat er bij Significant en EZ geen bekende recente bronnen zijn die inzichten bieden in de segmentatie. Dit heeft als gevolg dat deze segmentaties met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. De minder betrouwbare segmentaties worden om deze reden in het dashboard niet met elkaar in verband gebracht. In de onderstaande tabel staat weergegeven op welk niveau de segmentaties in het dashboard met elkaar in verband worden gebracht.

Segmentatie	COFOG	Soort aanbestedende dienst	Boven- onder drempel	Werken/diensten leveringen
COFOG	✓	✓		
Soort aanbestedende dienst	✓	✓		✓
Boven- onder aanbestedingsdrempels			✓	
Werken/diensten leveringen		✓		✓

Tabel 9. Gerapporteerde verbanden in het dashboard tussen de segmentaties

A. Berekeningen

A.1 Speciale-sectorbedrijven (paragraaf 4.5)

84 De Aanbestedingswet 2012 verplicht aanbestedende diensten om al hun openbare aanbestedingen (nationaal en Europees) eerst op TenderNed te publiceren. De publicaties worden vervolgens automatisch doorgezet naar TED. TED (Tenders Electronic Daily) is de onlineversie van het Supplement bij het Publicatieblad van de EU, dat de Europese overheidsaanbestedingen bevat. Bij het versturen van een 'aankondiging van een gegunde opdracht' kunnen aanbestedende diensten de contractwaarde opgeven. Bij gemiddeld bij 30% van de 'aankondigingen van een gegunde opdracht' wordt een reële contractwaarde opgegeven (tussen de € 4.500,- en €100 miljoen). Voor het bepalen van de scope van de reële contractwaarde is aangesloten bij de methodiek van de Europese Commissie³¹. Voor de berekening van de gemiddelde opdrachtwaarde wordt gebruikgemaakt van deze reële contractwaarde.

85 Voor de schatting van het inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven zijn de volgende stappen doorlopen:

- a. Download van TED - Contract award notices 2015³²;
- b. Filter op Nederland;
- c. Filter op Main activity (CAE Type) 4 = Water, energy, transport and telecommunications sectors;
- d. Verwijderen van CAE name Pro-rail uit de selectie;
- e. Bepalen van het contractwaardes op basis van AWARD_VALUE_EURO_FIN_1 en bij het ontbreken van dit veld AWARD_VALUE_EURO_FIN_1;
- f. Selectie van reëel contractwaardes tussen de € 4.500,- en € 100 miljoen;
- g. Berekenen van gemiddelde contractwaarde werk/levering/dienst voor de publicaties met een reële contractwaarde;
- h. Vermenigvuldigen van de gemiddelde contractwaarde met het aantal publicaties die een contractwaarde hebben die kleiner is dan € 100 miljoen of waarvan de contractwaarde niet is ingevuld;
- i. De contractwaardes groter dan € 100 miljoen worden gesommeerd;
- j. Optellen van resultaten stap h en i;

86 De contractwaarde van de aanbestedingen boven de aanbestedingsdrempels bedragen daarmee in totaal € 2,3 miljard. Op basis van de verhouding van inkoopuitgaven onder en boven de aanbestedingsdrempels, zoals berekend is in paragraaf 5.4 schatten wij in dat de totale inkoopuitgaven boven de aanbestedingsdrempels 36,6% is van het totaal. Het totale inkoopvolume van de speciale-sectorbedrijven schatten wij daarom op € 6,3 miljard.

A.2 Boven/onder de aanbestedingsdrempels (paragraaf 5.4)

87 Voor de schatting van de verdeelsleutel voor het bepalen van de inkoopuitgaven boven en onder de aanbestedingsdrempels zijn de volgende stappen doorlopen:

³¹ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15421/>.

³² <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/ted-csv> - download 17 juni 2016.

- a) Het Ecorys onderzoek³³ maakt een inschatting van het aantal werken, diensten en leveringen aanbestedingen onder de aanbestedingsdrempels in 2014;
- b) De geschatte aantallen zijn door Ecorys gebaseerd op een EIB onderzoek³⁴ waarin een schatting is gedaan van de omvang van het inkoopvolume onder de aanbestedingsgrens in de bouwsector, welke op € 12,1 miljard geschat wordt 2013/2014;
- c) De € 12,1 miljard is hierna gedeeld door het aantal onderhandse werken aanbestedingen om te komen tot een gemiddelde opdrachtwaarde van € 2,11 miljoen per onderhandse werken aanbesteding;
- d) De gemiddelde omvang per aanbesteding onder de grens voor werken is 40% van de aanbestedingsdrempels (€ 5,23 miljoen);
- e) Aangenomen is dat dit verhoudingsgetal (40%) gelijk is voor de gemiddelde opdrachtwaarde ten opzichte van de aanbestedingsdrempels voor de onderhandse aanbestedingen van diensten en leveringen;
- f) De gemiddelde opdrachtwaarde voor diensten en leveringen is vervolgens vermenigvuldigd met de geschatte aantallen van diensten en leveringen onder de aanbestedingsdrempels uit het Ecorys rapport;
- g) De som van de werken, diensten en leveringen resulteert in een geschatte omvang van € 46,9 miljard voor de aanbestedingen onder de aanbestedingsdrempels;
- h) Dit komt neer op 64% van het totaal inkoopvolume van € 73,3 miljard;
- i) De resterende 36% is daarmee het geschatte deel van de inkoopuitgaven boven de aanbestedingsdrempel, met een waarde van €26,4 miljard;
- j) Ter verificatie is het inkoopvolume boven de aanbestedingsdrempels ook berekend aan de hand van de methode van de speciale-sectorbedrijven (paragraaf 4.5). Op basis van deze methode worden de inkoopuitgaven boven de aanbestedingsdrempels geschat op €27,4 miljard (37% van het totaal);

88 Beide methodes hebben dus bijna dezelfde uitslag. Uit pragmatisch oogpunt is de methode op basis van Ecorys en EIB (verhouding € 26,4 miljard boven de aanbestedingsdrempels en € 46,9 miljard onder de aanbestedingsdrempels) gebruikt als schatting voor de verdeelsleutel.

A.3 Werken, diensten en leveringen (paragraaf 5.5)

89 In TED en TenderNed wordt van iedere aanbesteding aangegeven wat voor type aanbesteding het is (werken, diensten of leveringen), ook staat voor een deel van de aanbestedingen in TED de contractwaarde weergegeven. Voor de schatting van de verdeelsleutel voor werken, diensten en leveringen zijn de volgende stappende doorlopen:

- a. Download van TED - Contract award notices 2015³⁵;
- b. Filter op Nederland;
- c. Main activity (CAE Type) 4 = Water, energy, transport and telecommunications sectors = verwijderd;
- d. Bepalen van het contractwaardes op basis van AWARD_VALUE_EURO_FIN_1 en bij het ontbreken van dit veld AWARD_VALUE_EURO_FIN_1;
- e. Selectie van reëel contractwaardes tussen de € 4.500 en € 100 miljoen;
- f. Toevoegen van 'soort aanbestedende dienst' door te zoeken in CAE_NAME;

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/08/lastenontwikkeling-van-de-aanbestedingswet-2012>.

³⁴ http://www.eib.nl/pdf/transactiekosten_aanbesteden.pdf.

³⁵ <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/ted-csv> - download 17 juni 2016.

- g. Berekenen van gemiddelde contractwaarde werk/levering/dienst voor de publicaties met een reële contractwaarde;
- k. Vermenigvuldigen van de gemiddelde contractwaarde met het aantal publicaties die een contractwaarde hebben die kleiner is dan € 100 miljoen of waarvan de contractwaarde niet is ingevuld;
- e. Sommen van de contractwaardes voor werken, diensten en leveringen.