



I00
onderdeel van Panteia

Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden





I00

onderdeel van Panteia

Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden

Tom Weijnen en Zosja Berdowski

Zoetermeer, 26 februari 2009

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 24
fax: 079 322 22 14
e-mail: info@ioo.nl
www.ioo.nl

E0086

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



Voorwoord

Dit rapport is door het IOO opgesteld in opdracht van de Directie Europa, Mededinging en Consumenten van het Ministerie van Economische Zaken.

Graag willen de onderzoekers van het IOO hun dank uitspreken voor de zeer prettige samenwerking met de leden van de begeleidingscommissie voor dit onderzoek en met mevrouw mr. G. van Dam van het Ministerie die het onderzoek organisatorisch begeleidde.

In het bijzonder willen de onderzoekers van het IOO hun waardering tot uiting brengen voor de hulp die zij mochten ontvangen van de heer dr. L.P.A. Haakman van het CBS.

Natuurlijk blijft de inhoud van het rapport volledig voor de verantwoordelijkheid van het IOO.

Zoetermeer, 26 februari 2009



Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 Uitgangspunten voor het onderzoek	13
1.3 De vraagstelling	13
1.4 Opbouw van het rapport	14
2 De definities van inkoopvolume	17
2.1 De besluiten en richtlijnen	17
2.2 Huidige aanbestedingsgrenzen	19
2.3 De overheid in de CBS-data	20
2.4 Conclusie: de te hanteren definitie	22
3 Inkoopvolume uit de nationale rekeningen	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Overheid en intermediair gebruik	25
3.3 Inkoopvolume en intermediair gebruik	26
4 De eerdere onderzoeken	31
4.1 De eerdere onderzoeken	31
4.2 Het OECD-rapport uit 2001.	31
4.3 Het EC-rapport uit 2004	33
4.4 Het PWC-rapport	36
4.5 Het EIM-rapport uit 2008	39
4.6 Het Significant-rapport uit 2008	41
4.7 Samenvatting	45
5 Synthese	49
5.1 De resultaten van de behandelde studies.	49
5.2 Bepaling van de inkoopvolumes	53
5.3 Centraal versus decentraal	53
6 Conclusies	57
6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	57
6.2 De witte vlekken	59
Bijlage 1 Literatuur	61



Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

Het Ministerie van Economische zaken bereidt een nieuwe aanbestedingswet voor. In het kader van de voorbereiding van het nieuwe wetsvoorstel wil de Directie Europa, Mededinging en Consumenten van het ministerie van Economische Zaken weten wat het totale inkoopvolume is van de Nederlandse overheden. De afgelopen jaren zijn op dit terrein diverse studies uitgevoerd. Echter, er is onduidelijkheid over de afleiding uit deze studies van de totale inkopen door de Nederlandse overheden. De Directie Europa, Mededinging en Consumenten van het Ministerie van Economische Zaken heeft het IOO de opdracht verstrekt om na te gaan wat het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden is dat uit eerdere studies kan worden afgeleid.

Onderzoeksvragen en aanpak

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag naar het totale Nederlandse inkoopvolume zijn een aantal deelvragen geformuleerd. Deze zijn:

- Welke onderzoeken zijn er over (delen van) het inkoopvolume van de Nederlandse overheid?
- Wat is het totale inkoopvolume van de overheid, berekend op basis van bestaande onderzoeken?
- Wat is de betrouwbaarheid van deze berekening?
- Wat zijn de te maken onderverdelingen van het totale inkoopvolume?
- Hoe verhoudt deze berekening zich tot bestaande berekeningen en schattingen?

Voordat deze onderzoeksvragen werden beantwoord is eerst aandacht besteed aan de definities van soorten overheidsopdrachten en aanbestedende diensten uit het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO) van 16 juli 2005. Het BAO definieert als aanbestedende diensten: de staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de publiekrechtelijke instellingen. De definities van aanbestedende diensten uit BAO zijn vergeleken met de definitie van de sector overheid uit de nationale rekeningen van het CBS. In beginsel kan uit de nationale rekeningen het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden worden afgeleid. In de nationale rekeningen bestaat de sector overheid uit de centrale overheid, de lokale overheid en de wettelijke sociale verzekeringsinstellingen. Het verschil met de BAO definities wordt gevormd door de toerekening in de nationale rekeningen van de publiekrechtelijke organisaties, behalve de sociale verzekeringsinstellingen, aan de centrale en de decentrale overheden.

De indeling van de overheden in de nationale rekeningen kan in overeenstemming worden gebracht met de definities uit BAO door uit te gaan van de tweedeling: de staat en andere aanbestedende diensten.

Deze tweedeling stemt overeen met de hoogtes van de verschillende aanbestedingsdrempels in BAO. Voor deze tweedeling moeten de data uit de nationale rekeningen worden gecombineerd met de gegevens uit de statistiek 'Financiën Rijk' onder het hoofd overheid en politiek op het themagedeelte van de Statline databank van het CBS.

De in dit onderzoek betrokken eerdere studies zijn:

OECD (2001). *The size of government procurement markets*. OECD Journal on Budgeting, vol. 1, no 4.

Europese Commissie (2004). *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*". 03-02-2004

PriceWaterhouseCoopers (2007). *Inkopen onder de Europese aanbestedingsdrempels. Inventarisatie van de feitelijke opdrachten onder de Europese drempelwaarden voor aanbestedingen*. In opdracht van het Ministerie van Economische zaken in samenwerking met Significant. Den Haag/Barneveld, juni 2007

EIM.(2008) *MKB en aanbesteden. Het aandeel van het Nederlandse MKB in gegunde Europese aanbestedingen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006*. Zoetermeer, 30 juni 2008.

Significant (2008) *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsmeting*. Referentie: me/07.281. Rapport in opdracht van de Directie Europa, Mededinging en Consumenten, Ministerie van Economische zaken. Barneveld, 6 november 2008.

Resultaten

De CBS gegevens over het inkoopvolume uit de nationale rekeningen zijn te beschouwen als een aparte categorie van data, omdat deze door middel van de systematiek van de nationale rekeningen permanent worden verzameld. Daarom zijn deze data als eerste aan bod gekomen. Ook de OECD 2001 en de Europese Commissie 2004 studies maken gebruik van nationale rekeningen data. Belangrijk is de vergelijking van de uitkomsten van de EC 2004 data met de gegevens uit de nationale rekeningen 2007. Deze vergelijking is in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1 Vergelijking van cijfers over het inkoopvolume van de Europese Commissie met gegevens over 2006 uit de nationale rekeningen 2007 (In miljoenen euro's)

<i>Inkoopvolume in 2006</i>	<i>Europese Commissie</i>	<i>Nationale Rekeningen 2007</i>
Intermediair verbruik	38.235	37.818
Investerings	17.402	17.058
Sociale uitkeringen in natura via marktproducten	52.111	51.423
Totale overheidsinkopen	107.748	106.299
Nutssector	28.310	
Totaal inkoopvolume overheid en nutssector	136.058	

Het verschil tussen de inkoopvolumes van de Europese Commissie en die uit de nationale rekeningen wordt gevormd door het meerekenen van de sociale uitkeringen in natura via marktproductie bij de cijfers van de Europese Commissie. Deze sociale uitkeringen in natura via marktproducten bestaan uit de uitgaven volgens de AWBZ (20.765 mln.) en volgens de Zorgverzekeringswet (25.093 mln.), samen met de uitkeringen volgens de sociale voorzieningen (5.565 mln.).

De vraag is nu of de sociale uitkeringen in natura tot het inkoopvolume moeten worden gerekend. De algemene opinie is dat de zorgverzekeringswet door private partijen wordt uitgevoerd. Ze worden daarom niet als aanbestedende diensten beschouwd. Bij de uitvoerders van de AWBZ ligt het ingewikkelder. Het huidige standpunt van VWS is dat instellingen voor zichzelf moeten uitmaken of zij aanbestedende diensten zijn. Er kan dus niet gesteld worden dat het gehele AWBZ-budget wordt besteed door aanbestedingsplichtige instellingen.

De conclusie is dat op basis van de CBS-data, het totale inkoopvolume van Nederlandse aanbestedingsplichtige organisaties in 2006 € 54.876 mln. bedraagt. Daarnaast zouden een deel van de AWBZ-gelden hierbij kunnen worden opgeteld, met oog voor het gegeven dat niet alle AWBZ-instellingen aanbestedingsplichtig zijn.

Bij de vergelijking van de resultaten van bovengenoemde eerdere studies over het Nederlandse inkoopvolume komt duidelijk het verschil naar voren tussen top-down benaderingen, dit zijn de studies die gebruik maken van de nationale rekeningen data, en de bottom up benaderingen. Bij de top-down benaderingen zijn de kenmerken steekproef-fractie en statistische basis niet relevant, omdat geen steekproeftrekking is toegepast. Over het algemeen wordt de betrouwbaarheid van deze top-down studies als hoog ingeschaald. Ook de EC-2004 studie is gebaseerd op nationale rekeningen data van landen van de Europese Unie.

De resultaten van de PWC 2007 studie worden gekenmerkt door behoorlijke onzekerheidsmarges rondom het gepubliceerde gemiddelde van het inkoopvolume onder de aanbestedingsgrenzen van de decentrale overheden. Daarom is de betrouwbaarheid van deze gegevens als neutraal beoordeeld. De gegevens over de rijksoverheid uit het PWC 2007 onderzoek kunnen niet worden gebruikt om het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden te schatten. Ook levert dit onderdeel van de PWC studie geen bruikbare percentages op over verdelingen van het inkoopvolume van de rijksoverheid. Dat is anders bij de EIM-studie. Deze studie is gebaseerd op gegevens van de gegunde aanbestedingen in de Tender Electronically Daily (TED)-database. De in deze database bijgehouden gegevens zijn echter van een zodanige kwaliteit dat ze niet leiden tot een betrouwbare schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden. De gepubliceerde relatieve percentages in het EIM-rapport zijn in beginsel wel goed bruikbaar. Vanwege de grote verscheidenheid aan aanbestedende diensten zijn de Significant data voor de kerndepartementen niet te extrapoleren naar het inkoopvolume van het rijk als geheel. De uit deze data af te leiden procentuele verdelingen naar typen opdrachten, diensten, leveringen en werken, zijn wel gebruikt.

Een algemene opmerking over de beoordeling van de betrouwbaarheid van de resultaten van de studies is hier op zijn plaats. In dit rapport zijn gegevens gebruikt uit onderzoeken die niet zijn ingericht om het bedrag van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden en de onderverdelingen daarvan te meten. De resultaten van deze studies worden gebruikt voorbij het doel waarvoor ze verkregen zijn. Dit beïnvloedt het oordeel over de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze gegevens. Dit oordeel heeft niet betrekking op de resultaten van de studies als zodanig, alleen op de toepassing van deze resultaten voor het vaststellen van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden.

De combinatie van gegevens uit de nationale rekeningen met gegevens uit de boven beschreven eerdere studies resulteert in een schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden en een onderverdeling van dit totaal naar aanbestedingsgrenzen. Onderstaande tabel geeft een overzicht. Het totale inkoopvolume van de centrale variant is bepaald op basis van CBS gegevens. De inkoopvolumes boven en onder de aanbestedingsgrenzen zijn bepaald op basis van gegevens uit de bovengenoemde eerdere studies. Vanwege de geconstateerde onzekerheden rondom deze afleidingen is een centrale variant en een bovenvariant weergegeven. In de bovenvariant zijn de inkoopvolumes boven de aanbestedingsdrempels hoger dan in de centrale variant. Op basis van de beschikbare procentuele verdelingen in typen overheidsopdrachten is daarnaast een tweedeling gemaakt van de inkoopvolumes in de centrale variant naar de typen opdrachten werken en diensten en leveringen.

Tabel 2 Inkoopvolumes van de Nederlandse overheden. De centrale variant en de bovenvariant (miljarden euro's.)

	<i>Overheden</i>		
	Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	57.5	14.8	42.8
Centrale variant			
Boven de aanbestedingsdrempels	18.0	5.4	12.7
Onder de aanbestedingsdrempels	39.5	9.4	30.1
Bovenvariant			
Boven de aanbestedingsdrempels	33.1	9.9	23.2
Onder de aanbestedingsdrempels	24.4	4.9	19.5

Tabel 3 Inkoopvolume van de Nederlandse overheden naar de sectoren centraal en decentraal en naar type opdracht. De centrale variant. (miljarden euro's)

		Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	Totaal	57,5	14,8	42,8
	werken	19,5	3,3	16,2
	diensten en leveringen	38,0	11,4	26,6
Boven aanbestedingsdrempels	Totaal	18,0	5,4	12,7
	werken	2,4	0,7	1,7
	diensten	10,3	2,9	7,4
	leveringen	5,4	1,8	3,6
Onder aanbestedingsdrempels	Totaal	39,5	9,4	30,1
	werken	17,1	2,6	14,5
	diensten en leveringen	22,3	6,7	15,6

Conclusies

De centrale doelstelling van dit onderzoek is de beantwoording van de vraag wat het inkoopvolume is van de Nederlandse overheid. Op basis van de CBS gegevens wordt het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2007 bepaald op € 57,5 mld.

Tabel 4 Het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden in 2007 op basis van CBS-gegevens.

	<i>Overheden</i>		
	Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	57.5	14.8	42.8

Daarnaast zouden een deel van de AWBZ-gelden hierbij kunnen worden opgeteld, met oog voor het gegeven dat niet alle AWBZ-instellingen aanbestedingsplichtig zijn. De AWBZ-gelden bedragen in 2007 € 20,8 mld. Het deel van dit budget dat tot het inkoopvolume moet worden gerekend is echter onbekend.

De bepaling van de inkoopvolumes uit de CBS nationale rekeningen data en de statistiek 'Rijksfinanciën' van het CBS volgt in hoofdzaak de methodiek van het OECD-onderzoek uit 2001. In de studie van de Europese Commissie uit 2004 is deze methodiek in grote lijnen ook gebruikt. Echter hier is de definitie van het begrip 'inkoopvolume veel breder. De sociale uitkeringen in natura via marktproducten en de inkopen van de nutssector worden door de Europese Commissie ook tot het inkoopvolume gerekend.

De betrouwbaarheid van de nationale rekeningen gegevens en de statistiek Rijksfinanciën wordt over het algemeen als hoog gekenmerkt.

De bruikbaarheid van de overige eerdere Nederlandse studies is voor de bepaling van het totale inkoopvolume beperkt. Dit heeft tot gevolg dat de verdeling naar aanbestedingsdrempels en typen opdrachten van het totale inkoopvolume met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd.

De witte vlekken in de schatting van de diverse inkoopvolumes betreft vooral de verdeling van de inkoopvolumes naar de typen opdrachten: diensten, leveringen en werken. In mindere mate geldt dit ook voor de verdeling van het totale inkoopvolumen naar de inkoopvolumes boven en beneden de aanbestedingsdrempels. De invulling van deze witte vlekken in het onderhavige onderzoek is gebeurd door combinaties te maken van gegevens uit verschillende onderzoeken en door resultaten van berekeningen met elkaar in verband te brengen. Het empirisch invullen van deze blinde vlekken vergt uitgebreid onderzoek op detailniveau, omdat, bijvoorbeeld, de verdeling naar type opdracht specifiek is voor een bepaalde aanbestedende dienst. Ook zou de sectorale indeling van het totale inkoopvolume beter moeten worden gefundeerd op basis van aanvullend empirisch onderzoek.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het Ministerie van Economische zaken bereidt een nieuwe aanbestedingswet voor, ter verbeterde implementatie van Europese richtlijnen en nadere regelgeving op dit terrein. Al eerder werd een voorstel tot een aanbestedingswet ingediend, dat echter in juli 2008 door de Eerste Kamer werd verworpen. In het debat rond het vorige wetsvoorstel ontstond onduidelijkheid over de omvang van het inkoopvolume van de Nederlandse overheid, naar aanleiding van verschillende cijfers hierover van de Europese Commissie en het Ministerie van Economische Zaken.

In het kader van de voorbereiding van het nieuwe wetsvoorstel wil de Directie Europa, Mededinging en Consumenten van het ministerie van Economische Zaken vaststellen wat het totale inkoopvolume is van de Nederlandse overheden.

1.2 Uitgangspunten voor het onderzoek

Uit eerdere studies naar het inkoopvolume blijkt dat de vaststelling van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid op de eerste plaats een definitiekwestie is. De vraag moet eerst beantwoord worden wat nu precies wordt verstaan onder het begrip inkoopvolume. Hierbij is het belangrijk na te gaan waarvoor een bepaalde definitie wordt gebruikt. Omdat dit onderzoek plaatsvindt in het kader van de voorbereiding van de nieuwe aanbestedingswet, moeten de definitie van het inkoopvolume relevantie hebben voor beschouwingen over de aanbestedingswet.

Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de drie belangrijke studies naar het inkoopvolume; van de OECD uit 2002, van PriceWaterhouseCoopers (PWC) uit juli 2007 en van het EIM uit 2008. Daarnaast is er een publicatie van de Europese Commissie uit 2004. De vermelde percentages in deze studie zijn relevant, omdat ze ter sprake zijn gekomen tijdens de behandeling van de aanbestedingswet in de Eerste Kamer. De systematiek van de OECD-studie volgend zullen we voor wat betreft het macro-cijfer ook uitgaan van de gegevens uit de nationale rekeningen. Dit cijfer kan dan vervolgens dienen als een benchmark voor de resultaten die worden verkregen door het ineenschuiven van de data en resultaten van de onderzoek van PWC en EIM.

1.3 De vraagstelling

Probleemstelling

Er is onduidelijkheid over de afleiding van de totale inkopen door de Nederlandse overheden uit de hierboven genoemde drie rapporten. Deze onduidelijkheid wordt gevormd door het verschil in onderzoeksgebied van deze eerdere studies en ook door een verschil in studieopzet.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale doelstelling van dit onderzoek is de beantwoording van de vraag wat het totale inkoopvolume is van de Nederlandse overheden.

Deelonderzoeksvragen

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal meer specifieke onderzoeksvragen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het eerste gedeelte van het onderzoek, het A-gedeelte en het tweede B-gedeelte. In het A-gedeelte wordt op basis van bestaand onderzoek en op basis van CBS gegevens, het inkoopvolume in eerste instantie bepaald. Mocht de conclusie gerechtvaardigd zijn dat dit bestaand onderzoek niet leidt tot een betrouwbare berekening van het totale inkoopvolume, dan wordt in het tweede gedeelte van het onderzoek een eigen berekening gemaakt. Dit is het B-gedeelte van het onderzoek. Het onderhavige rapport handelt over het A-gedeelte van het onderzoek. De deelonderzoeksvragen voor het A-gedeelte zijn:

- Welke onderzoeken zijn er over (delen van) het inkoopvolume van de Nederlandse overheid?
- Wat is het totale inkoopvolume van de overheid, berekend op basis van bestaande onderzoeken?
- Wat is de betrouwbaarheid van deze berekening?
- Wat zijn de te maken onderverdelingen van het totale inkoopvolume?
- Hoe verhoudt deze berekening zich tot bestaande berekeningen en schattingen?

De deelonderzoeksvragen die eventueel in het B-gedeelte aan de orde komen zijn:

- Wat is de betrouwbare berekening van het totale inkoopvolume?
- Wat zijn de te maken onderverdelingen van het totale inkoopvolume?.
- Hoe verhoudt deze betrouwbare berekening zich tot bestaande berekeningen en schattingen?

Het A-gedeelte van het onderzoek sluit af met een eindrapportage over het totale inkoopvolume, onderscheiden naar de categorieën die zijn geconcentreerd voor dit onderzoek. Het rapport eindigt met een passage over de betrouwbaarheid en volledigheid van de geraamde volumina op het niveau van het totaal en van de onderscheiden categorieën. Wanneer delen van het totale volume of van de categorieën niet bekend zijn of wanneer de betrouwbaarheid discutabel is, zal een voorstel worden gedaan om dit probleem op te lossen.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt een beschouwing gegeven over de definities van het inkoopvolume uit het BAO en uit het BASS. De definities uit het BASS zullen niet verder worden gebruikt omdat het onderzoek zich concentreert op de inkoopvolumes van de Nederlandse overheden. In hoofdstuk drie worden de relevante gegevens uit de nationale rekeningen beschreven die samen het inkoopvolume vormen. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat de berekening van de inkoopvolumes op basis van de data uit de nationale rekeningen.

In hoofdstuk 4 worden de eerdere onderzoeken naar het inkoopvolume van de overheden beschreven. De tabellen in dit hoofdstuk bevatten de gegevens uit deze studies die betrekking hebben op bedragen en percentages van de verschillende inkoopvolumes.

Het volgende hoofdstuk bevat de synthese van de gegevens uit de tabellen van de eerdere onderzoeken, aangevuld met de berekeningen van het inkoopvolume op basis van de nationale rekeningen. In dit hoofdstuk wordt ook een schatting gegeven van de inkoopvolumes op basis van de beschikbare gegevens.

Hoofdstuk 6 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook worden in dit hoofdstuk de witten vlekken beschreven in de vaststelling van de totale inkoopvolumes en in de verdeling van de totale inkoopvolumes. Suggesties worden gedaan om door middel van aanvullend onderzoek deze witte vlekken in te vullen.



2 De definities van inkoopvolume

2.1 De besluiten en richtlijnen

Voor de definitie van het inkoopvolume in dit rapport wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bepalingen in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO) van 16 juli 2005 en het besluit aanbestedingen speciale sectoren van 16 juli 2005 (BASS). Het gaat hierbij om drie kernbegrippen:

- Overheidsdrachten
- Aanbestedende dienst
- Aanbestedingsdrempels: Voor verschillende soorten overheidsopdrachten en overheden zijn verschillende drempelwaarden bepaald waarboven het BAO van toepassing is.

In artikel 1 van het BAO worden de kernbegrippen 'overheidsopdrachten' en 'aanbestedende dienst' omschreven. In artikel 7 zijn de aanbestedingsdrempels gedefinieerd.

Overheidsopdrachten

Bij overheidsopdrachten wordt een onderscheid gemaakt tussen overheidsopdrachten voor werken, voor leveringen en voor diensten.

Overheidsopdracht voor werken, behelzen het ontwerpen of de uitvoering van bouwnijverheidswerken.

Een overheidsopdracht voor leveringen betreft de aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten of de levering van producten en de werkzaamheden voor het aanbrennen en installeren van die leveringen.

Een overheidsopdracht voor diensten heeft betrekking op sectoren van dienstverlening die in een bijlage bij het BAO worden genoemd.

Aanbestedende dienst

De aanbestedende dienst is de staat, de provincie, een gemeente, een waterschap, een publiekrechtelijke instelling, of een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen.

In het BASS geldt nog de aanvullende bepaling dat voor de sectoren water- en energievoorziening en vervoer en postdiensten de aanbestedende dienst ook een overheidsbedrijf, een bedrijf of instelling kan zijn waaraan door de staat, de decentrale overheden of publiekrechtelijke instellingen een bijzonder recht of een uitsluitend recht is verleend, ter uitoefening van een van de relevante activiteiten.

Publiekrechtelijke instelling:

In het BAO worden onder een publiekrechtelijke instelling verstaan een instelling die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang, niet zijnde van industriële of commerciële aard, die rechtspersoonlijkheid bezit en waarvan:

- 1 de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling wordt gefinancierd,
- 2 het beheer onderworpen is aan toezicht door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling, of
- 3 de leden van het bestuur, het leidinggevende of het toezichthoudende orgaan voor meer dan de helft door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling zijn aangewezen.

Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) wordt niet als aparte categorie van aanbestedende diensten genoemd. Echter op basis van de definitie van een ZBO uit de kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan worden opgemaakt dat de ZBO's horen tot de publiekrechtelijke instellingen. Deze definitie luidt: "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister"

ZBO's hebben dus een publieke taak die tot het domein van de centraleoverheid behoort, maar ze zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Daarmee maken ze geen deel uit van de centrale overheid en behoren ze dus bij de publiekrechtelijke instellingen.

Een andere categorie van mogelijke publiekrechtelijke instellingen zijn de Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT). In de Comptabiliteitswet wordt het begrip RWT omschreven als 'rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daarmee geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen'(Cw, artikel 59). (Bron: [www:overheid.nl](http://www.overheid.nl))

Volgens de Algemene Rekenkamer zijn ZBO's en RWT's voor een belangrijk deel elkaar overlappende categorieën. De begrippen zijn echter niet synoniem. Vele ZBO's zijn tevens RWT, maar niet allemaal. En andersom: er zijn veel RWT's die geen ZBO zijn.

Er zijn circa 3200 RWT's. De RWT's ontvangen ruim € 110 miljard aan publiek geld, onder andere premies en rijksgeld. Voorbeelden zijn: onderwijsinstellingen, rijksmusea en politieregio's. Ongeveer 80% van de RWT's is ook zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Uitzondering hierop zijn onder andere de circa 2800 onderwijsinstellingen. Deze zijn wel een RWT maar geen ZBO. (sic)

Op de website van het ministerie van economische Zaken

(www.ez.nl/Onderwerpen/Overig/Aanbestedingen) zijn lijsten gepubliceerd van organisaties die tot de centrale overheid behoren en die behoren tot de publiekrechtelijke instellingen. Hieruit kan ook de conclusie worden getrokken dat in het kader van de schatting van het inkoopvolume van de verschillende overheden, de ZBO's tot de publiekrechtelijke instellingen kunnen worden gerekend.

Soort procedure

In artikel 1 van het BAO worden drie soorten van procedures onderscheiden. Deze zijn de openbare procedure en de niet-openbare procedure. Een openbare procedure is een procedure waarbij ondernemers mogen inschrijven. Een niet-openbare procedure is een procedure waaraan ondernemers mogen verzoeken deel te nemen, maar waarbij alleen de door de aanbestedende dienst aangezochte ondernemers mogen inschrijven.

2.2 Huidige aanbestedingsgrenzen

In artikel 7 van het BAO wordt bepaald dat het BAO van toepassing is op overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde exclusief omzetbelasting gelijk is of groter is dan bepaalde drempelwaarden. Deze drempelwaarden zijn in onderstaande tabel weergegeven.

In tabel 2.1 staan de huidige aanbestedingsgrenzen waarboven de bepalingen uit BAO en BASS gelden.

Tabel 2.1 De drempelbedragen in BAO en BASS per 1 januari 2008

	<i>Leveringen</i>	<i>Diensten</i>	<i>Werken</i>
De staat ¹	133.000	133.000	5.150.000
		Uitzonderingen ² 206.000 (7.b.3)	
Andere aanbestedende diensten: Decentrale overheid en publiekrechtelijke instellingen. (BAO)	206.000	206.000	5.150.000
Nutsbedrijven (BASS)	412.000	412.000	5.150.000

Bron: www.ez.nl en Verordening (EG) Nr. 1422/2007 d.d. 4 december 2007.

Bij de staat zijn een aantal diensten beschreven die een hogere aanbestedingsdrempel hebben. Deze diensten zijn: Onderzoek + ontwikkeling, telecom en BAO Bijlage 2.B-diensten.

¹ In het overzicht van de aanbestedingsgrenzen op de website van het Ministerie van economische zaken wordt hier de term 'centrale overheid' gebruikt. BAO gebruikt de term 'staat'. Op basis van de lijst met aanbestedende diensten van de rijksoverheid op de website van EZ, wordt geconcludeerd dat met het begrip staat of centrale overheid de rijksoverheid in enge zin wordt bedoeld zoals beschreven in de lijst aanbestedende diensten rijksoverheid.

De vraag is in hoeverre deze uitzonderingen relevant zijn voor de schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheden. Vooral ook omdat bijvoorbeeld in de Nederlandse situatie telecom, een geprivatiseerde sector is.

Voor het onderhavige onderzoek is het wel relevant dat er voor de aanbestedingsdrempels in feite twee soorten overheden zijn: de staat en de andere aanbestedende diensten. Onder de andere aanbestedende diensten vallen de decentrale overheden en de publiekrechtelijke instellingen.

Onder de nutsbedrijven vallen de opdrachten die een aanbestedende dienst gunt in het kader van de

- 1 beschikbaarstelling en exploitatie van vaste netten en de toevoer naar deze netten van : warmte en gas, elektriciteit, drinkwater en openbaar vervoer.
- 2 waterbouwtechnische projecten, bevoeding of drainage indien de hoeveelheid water voor deze activiteiten 83,3% of minder is van de totale hoeveelheid water, en de afvoer of behandeling van drinkwater door onder 1 bedoelde drinkwaterbedrijven.
- 3 postdiensten en afgeleide diensten die door de onderneming die de postdienst levert worden uitgevoerd, zoals: het beheer van postdiensten, elektronische post, financiële dienstverlening filateliediensten en logistieke diensten.
- 4 ter beschikkingstelling van luchthavens en zee- en binnen havens of andere aanlandingsfaciliteiten.

De onderzoeksvragen van dit onderzoek hebben betrekking op het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden. Daarom worden de nutsbedrijven buiten beschouwing gelaten. Het is zinnig om voor de bepaling van de inkoopvolumes van de verschillende overheden aan te sluiten bij de definities van de aanbestedingsgrenzen. Deze definities bepalen een afbakening van de inkoopvolumes die relevant is bij de bestudering van de effecten van de regelgeving. Bij andere onderzoeksvragen, bijvoorbeeld bij vragen naar de nalevingspercentages, is het nuttig om de inkoopvolumes te bepalen van meer specifieke onderdelen van de overheid.

2.3 De overheid in de CBS-data

2.3.1 Nationale rekeningen

In de nationale rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bestaat de sector overheid uit drie subsectoren: centrale overheid, lokale overheid en wettelijke sociale verzekeringsinstellingen.

Tot de centrale overheid behoren:

- 1 het Rijk (ministeries en begrotingsfondsen, zoals Gemeentefonds, Provinciefonds en Infrastructuurfonds).
- 2 universiteiten.
- 3 product- en bedrijfsschappen.
- 4 een groep van landelijke stichtingen en organisaties.

Voorbeelden van de landelijke stichtingen en organisaties zijn:

- onderzoeksinstituten (onder andere NWO, KNAW en aan de universiteiten gelieerde instituten)
- ideële organisaties (onder andere Oxfam Novib, Verenigde Verkeers Veiligheids Organisaties (3VO));
- verzelfstandigde landelijke overheidsdiensten (bijvoorbeeld Informatie Beheer Groep).;
- overige instellingen, zoals de Open Universiteit en ProRail.

Tot de lokale overheid (LO) behoren:

provincies en waterschappen.

- 1 gemeenten, exclusief hun quasi-vennootschappen die bij de niet-financiële of de financiële vennootschappen zijn ingedeeld (onder andere gemeentelijke vervoersbedrijven).
- 2 gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden van gemeenten op het gebied van afvalverwerking, waterzuivering, brandweer, sociale werkvoorziening, enz.).
- 3 verzelfstandigde lokale overheidsdiensten, zoals bureaus voor arbeidsbemiddeling en regionale politiekorpsen.
- 4 privaatrechtelijke lokale instellingen op het gebied van arbeid, maatschappelijke werk, cultuur en onderwijs zoals Banenpools, het Jeugd Werk Garantieplan, centra voor asielzoekers, musea, bibliotheken, scholen voor bijzonder onderwijs en studie-begeleidingsdiensten.

Tot de wettelijke sociale verzekeringsinstellingen behoren:

- 1 de toezichts- en uitvoeringsorganen van de wettelijke sociale verzekeringsregelingen, College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ), College voor Zorgverzekeringen (CVZ), Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).
- 2 de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor overheidspersoneel (FAOP), evenals het bijbehorende uitvoeringsorgaan, de UWV USZO.
- 3 de sociale fondsen (bijvoorbeeld AOW-fonds en WW-fonds).

Op basis van de lijst met publiekrechtelijke instellingen op de website van het ministerie van economische zaken is de keuze gemaakt om voor dit onderzoek de wettelijke sociale verzekeringsinstellingen te rekenen tot de publiekrechtelijke organisaties. Dit vooral omdat bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank en het UWV, die horen tot de wettelijke sociale verzekeringsinstellingen in de nationale rekeningen, voor de definitie van aanbestedende diensten worden gerekend tot de publiekrechtelijke instellingen.

Overigens is de categorie wettelijke sociale verzekeringsinstellingen een veel beperktere categorie dan de categorie publiekrechtelijke instellingen.

2.3.2 Thematische data

Buiten het systeem van de nationale rekeningen publiceert het CBS data over de rijksoverheid onder het thema overheid en politiek. Deze statistiek Rijksfinanciën geeft inzicht in de omvang, de samenstelling en de bestemming van de uitgaven en inkomsten en de balansstanden van het rijk. Het betreft de ministeries, agentschappen en begro-

tingsfondsen. De data sluiten aan bij de data uit de nationale rekeningen. De cijfers zijn gebaseerd op gegevens uit financiële administraties van de rijksonderdelen en uit andere openbare stukken. De kwaliteit van deze gegevens wordt door het CBS als zeer hoog aangemerkt.

In de statistiek Rijksfinanciën worden de uitgaven en inkomsten van het rijk worden in de statistische analyse gerubriceerd naar aard (transactiesoort) respectievelijk bestemming (beleidsterrein) van de uitgave en inkomst. De data naar transactiesoort betreffen ook de aankopen en de investeringen door het rijk.

2.4 Conclusie: de te hanteren definitie

Voor de schatting van het inkoopvolume van de Nederlandse overheden zijn er in feite twee duidelijk uitgewerkte definitiestelsels beschikbaar. Het eerste stelsel wordt gevormd door de definities in het BAO en het andere stelsel zijn de definities van de verschillende overheidslagen in de nationale rekeningen. In tabel 2.3 is gepoogd, een verband te leggen tussen deze twee definitiestelsels op basis van de beschrijvingen van de sector overheid in de nationale rekeningen en de beschrijving van aanbestedende diensten in BAO.

Duidelijk komt naar voren dat de verschillen tussen deze twee stelsels zitten bij de definitie van de centrale overheid in de nationale rekeningen versus de definitie van de staat in BAO.

Echter de data over de aankopen van het rijk in de statistiek Rijksfinanciën van het CBS komen goed overeen met het inkoopvolume van de staat, zoals gedefinieerd door BAO.

Dit houdt in dat het schema uit de tabel 2.2 gevuld kan worden op basis van de nationale rekeningendata gecombineerd met de data over de aankopen uit de statistiek rijksfinanciën. Vanuit de nationale rekeningen wordt het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden bepaald. Vanuit de statistiek Rijksfinanciën wordt het inkoopvolume van de rijksoverheid bepaald. Het verschil tussen het totale inkoopvolume en het inkoopvolume van het rijk wordt gevormd door het inkoopvolume van de andere aanbestedende diensten.

Tabel 2.2 Verband tussen de definitiestelsels in de nationale rekeningen en in BAO

		Nationale rekeningen	Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten BAO
Categorie	Onderdeel	Onderdeel	Categorie aanbestedende dienst
Centrale overheid			
	Rijk	Staat	Staat
	Universiteiten	Publiekrechtelijk	Andere diensten
	Product- en bedrijfsschappen	Publiekrechtelijk	Andere diensten
	Landelijke Stichtingen en organisaties	Publiekrechtelijk	Andere diensten
Lokale overheid			
	Provincies en waterschappen	Provincie/waterschap	Andere diensten
	Gemeenten	Gemeente	Andere diensten
	Gemeenschappelijke regelingen	Gemeente	Andere diensten
	Verzelfstandigde lokale overheidsdiensten	Publiekrechtelijk	Andere diensten
	Privaatrechtelijke lokale instellingen	Publiekrechtelijk	Andere diensten
Wettelijke sociale verzekeringsinstellingen			
	Toeziets- en uitvoeringsorganen	Publiekrechtelijk	Andere diensten
	FAOP, UWV, USZO	Publiekrechtelijk	Andere diensten
	Sociale fondsen AOW- + WW-fonds	Staat/Publiekrechtelijk	Andere diensten

Uitgaande van de aanbestedingsgrenzen resulteert voor de bepaling van de inkoopvolumes het schema van tabel 2.3

Tabel 2.3 Te onderscheiden aanbestedende diensten bij de bepaling van de inkoopvolumes

	<i>Totaal</i>
De staat	
Andere aanbestedende diensten: Decentrale overheid en publiekrechtelijke instellingen.	
Totaal	

Hierbij moet bedacht worden dat de invulling van het schema uit tabel 2.3 op basis van de CBS-gegevens alleen betrekking kan hebben op de totale inkoopvolumes. Het zal blijken dat, uitgaande van de CBS-data, de onderverdelingen naar type opdrachten maar beperkt mogelijk zijn en dat de onderdeling naar aankopen onder en boven de aanbestedingsgrenzen helemaal niet mogelijk is.

3 Inkoopvolume uit de nationale rekeningen

3.1 Inleiding

Het inkoopvolume van de overheid kan op twee manieren worden verzameld. De eerste is de zogenaamde bottom-up benadering. Hierbij worden data verzameld over het inkoopvolume bij verschillende overheidsorganisaties, vaak door middel van een steekproeftrekking. De verzamelde data worden vervolgens geaggregeerd door middel van een extrapolatie van een gevonden regressievergelijking in de steekproef. Ook kan het zijn dat de verzamelde data in principe de hele onderzoekspopulatie dekt, zoals bij het EIM onderzoek. In dat geval kan extrapolatie achterwege blijven.

Het voordeel van deze methode is dat de verzamelde data meestal goed aansluit bij de definitie van het inkoopvolume van de overheid. Nadeel is de onzekerheidsmarges rondom de schatting, die vaak aanzienlijk kunnen zijn. Dit vanwege de pluriformiteit van de te onderzoeken organisaties en vanwege de scheefheid van de data. Er zijn veel kleinere overheidsopdrachten en maar relatief weinig grote opdrachten, die meestal ook geconcentreerd zijn bij de opdrachtencategorie 'werken'.

Een andere methode om het inkoopvolume vast te stellen is de top-down benadering. Hier wordt gebruik gemaakt van een bestaand registratiesysteem. Dit systeem is niet per definitie bedoeld om het inkoopvolume van de overheid te registreren. De data en rapportages van dit registratiesysteem worden gebruikt, om hieruit het inkoopvolume te identificeren. De Nationale Rekeningen van het CBS (CBS, 2007) zijn zo'n registratiesysteem, dat intern consistent is en dat een beschrijving geeft van het Nederlandse economische proces. De Nationale Rekeningen kunnen worden gebruikt om het inkoopvolume van de Nederlandse overheden vast te stellen. Probleem hierbij is dat de definitie van de begrippen in het registratiesysteem afwijkend kunnen zijn van de definities die in een onderzoek zouden moeten worden toegepast. Bijvoorbeeld de definitie van het begrip overheid kan in het registratiesysteem een andere inhoud hebben, dan de definitie die voor de vaststelling van het inkoopvolume relevant is. Voordeel is dat door de interne consistentie van het systeem van nationale rekeningen de onzekerheidsmarges relatief gering zijn.

3.2 Overheid en intermediair gebruik

De overheid houdt zich vooral bezig met het produceren van collectieve diensten. Hiervoor zijn geen marktprijzen beschikbaar om de productie waarde van de collectieve goederen te berekenen. Daarom worden in het systeem van nationale rekeningen de productiewaarde berekend als de som van het intermediaire gebruik, de beloning van werknemers, de afschrijvingen en de niet-productgebonden belastingen op productie betaald door de overheid zelf.

Tot het intermediair gebruik worden alle producten gerekend die zijn verbruikt in het productie proces. Dit zijn niet alleen grondstoffen, halffabricaten en brandstoffen, maar ook diensten. In de nationale rekeningen is het intermediaire gebruik gewaardeerd tegen inkooprijzen, exclusief de aftrekbare btw. Echter niet-aftrekbare btw

wordt meegerekend. Dan is de in rekening gebrachte btw een eindheffing en daarmee een kostprijsverhogende belasting.

Tot het intermediaire gebruik worden niet gerekend de aankoop van goederen, met een levensduur van meer dan één jaar. Deze aankopen worden tot de investeringen in vaste activa gerekend. Het verbruik van deze goederen wordt over de economische levensduur van het goed verdeeld in de vorm van afschrijvingen.

3.3 Inkoopvolume en intermediair gebruik

Om van het intermediair gebruik naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheden te geraken kan niet alleen uitgegaan worden van het intermediair gebruik. Uitgangspunt hierbij is dat de inkopen van de overheid die bedragen zijn waarvoor de overheid een factuur ontvangt. Er zijn nog andere bestedingscategorieën waarvoor dit geldt. Dit zijn voornamelijk de investeringen. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven worden de investeringen niet tot het intermediair gebruik gerekend.

Dus deze investeringen moeten bij het intermediaire gebruik worden opgeteld.

In de paragraaf 4.2 wordt een meer formele afleiding gegeven van de definitie van het inkoopvolume van de overheden, zoals die is weergegeven in het OECD 2001 rapport.

Tabel 3.1 bevat de cijfers over de periode 2003 tot en met 2007 van het intermediair gebruik en investeringen van de drie overheidslagen die in de nationale rekeningen worden onderscheiden. De bruto investeringen worden gecorrigeerd voor de investeringen in eigen beheer, omdat anders er sprake zou kunnen zijn van een dubbel telling. Investerings in eigen beheer zijn begrepen in de bruto-investeringen, maar de aangekochte goederen en diensten voor deze investeringen zijn ook begrepen onder het intermediair gebruik.

Tabel 3.1 Inkoopvolume van de Nederlandse overheden. Op basis van de CBS nationale rekeningen data.

	2003	2004	2005	2006	2007
De Overheid: tabel S13.1B, overheid geconsolideerd en tabel D13.1, definitie van productieve en consumptieve bestedingen					
Intermediair gebruik	34 945	35 292	36 410	37 818	38 941
Investerings in vaste activa (bruto)	16 958	15 833	16 916	17 830	18 920
Investerings in eigen beheer (Tabel D13.1)	- 1 348	- 1 302	- 1 289	- 1 390	- 1 392
Desinvesteringen (tabel G20)	492	739	617	618	550
Sociale voorzieningen in natura**)					500
Totaal	51 047	50 562	52 654	54 876	57 519
De centrale overheid: Tabel S1311B, transacties van de centrale overheid.					
Intermediair gebruik	12 349	11 919	12 419	13 299	14 118
Investerings in vaste activa (bruto)	6 299	5 651	5 545	5 829	6 104
Investerings in eigen beheer*)	-501	-465	-423	-454	-449
Desinvesteringen*)	183	264	202	202	177
Sociale voorzieningen in natura**)					
Totaal	18 330	17 369	17 744	18 876	19 950
De Lokale overheid: Tabel S1313B, transacties van de lokale overheid					
Intermediair gebruik	21 307	21 893	22 297	23 348	23 651
Investerings in vaste activa (bruto)	10 504	10 108	11 268	11 925	12 769
Investerings in eigen beheer*)	- 847	- 837	- 866	- 936	- 943
Desinvesteringen*)	309	475	415	416	373
Sociale voorzieningen in natura**)					500
Totaal	31 273	31 639	33 113	34 753	36 350

	2003	2004	2005	2006	2007
Wettelijke sociale verzekeringsinstellingen: Tabel S1314B, transacties van de sector wettelijke sociale verzekeringsinstellingen					
Intermediair gebruik	1 289	1 480	1 694	1 171***	1 172***
Investerings in vaste activa (bruto)	129	57	71	51	37
Totaal	1 418	1 537	1 765	1 222	1 209

Bron: CBS. Nationale Rekeningen 2007. .Herziene editie. Centraal Bureau voor de Statistiek Voorburg/Heerlen 2008.

*) gegevens over investeringen in eigenbeheer en desinvesteringen zijn alleen beschikbaar voor de sector overheid als geheel. Deze bedragen zijn toegerekend aan de centrale en lokale overheden op basis van het aandeel investeringen in de totale overheidsinvesteringen

**) Sociale voorzieningen in natura representeren het inkoopvolume van de WMO-gelden bij de gemeenten.

***) Correcties zijn uitgevoerd voor boekingen van fictief intermediair gebruik i.v.m. het nieuwe zorgstelsel. In 2006 -€ 1587 mln. en in 2007 -€ 2110 mln. Dit op basis van consultaties met dr. L.P.A. Haakman van het CBS.

De bruto-investeringen zijn ook gecorrigeerd voor de desinvesteringen. Dit zijn verkopen door de overheid van investeringsgoederen. Deze desinvesteringen zijn als negatieve bedragen meegerekend bij de bruto-investeringen. Echter voor de bepaling van het inkoopvolume moeten deze desinvesteringen weer bij de investeringen worden opgeteld.

Volgens deze benadering bedraagt het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden in 2007 bijna € 58 mld. Deze cijfers zijn gebaseerd op de intermediaire leveringen + de investeringen. Daarnaast is rekening gehouden met correcties op de investeringen wat betreft de investeringen in eigen beheer en de desinvesteringen. Een andere aanvulling betreft de inkopen aan sociale voorzieningen in natura. In deze studie wordt het inkoopvolume gedefinieerd als de inkopen waarvoor de aanbestedingsplichtige diensten een factuur ontvangen.

Een deel van de sociale voorzieningen in natura wordt ingekocht op basis van facturering en ook worden bepaalde voorzieningen aanbesteed. Dit betreft vooral de WMO-gelden voor thuiszorg. Uit tabel 3.2 blijkt dat de uitkeringen van sociale voorzieningen in natura via marktproducten in 2007 met € 1 mld. is gestegen ten opzichte van 2006. Dit kan worden gezien als het effect van de invoering van de WMO. Voor de bepaling van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden is geschat dat de helft van dit bedrag van € 1 mld. betrekking heeft op factuurinkopen door de gemeenten.

Tabel 3.2 De lokale overheid: Uitkeringen sociale voorzieningen in natura via marktproducten.

	2003	2004	2005	2006	2007
In mln €	2 131	2 181	1 936	1 942	2 940

Bron: tabel S1313B Nationale rekeningen 2007

Eerder werd in de OECD-studie geconstateerd dat de inkopen van de decentrale overheden groter zijn dan de inkopen van de centrale overheden voor bijna alle landen. Dat is in de cijfers van tabel 3.1 ook zo. Hierbij moet bedacht worden dat de OECD cijfers en de cijfers uit tabel 3.1 gebaseerd zijn op data uit de nationale rekeningen en in feite zijn opgesteld volgens dezelfde methodologie.

Een aandachtspunt bij de cijfers uit tabel 3.1 is de definitie van de verschillende overheden. In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat het onmogelijk is om de driedeling centrale overheid, decentrale overheid en publiekrechtelijke instellingen, aan te houden. Hierbij is de definitie van de decentrale overheden nog de meest eenduidige. Het probleem is dat de publiekrechtelijke organisaties in de nationale rekeningen tot de centrale overheden maar ook tot de lokale overheden worden gerekend. Vooral de toerekening aan de centrale overheden is niet in overeenstemming met de indeling van soorten overheden volgens de definities van de aanbestedingsgrenzen. Daarom worden in tabel 3.3 de cijfers gegeven over het inkoopvolume van het Rijk. Deze data zijn afkomstig uit de statistiek Rijksfinanciën van het CBS

Voor 2007 is het totale inkoopvolume van het rijk € 14.937 mln. Dit totale inkoopvolume bestaat uit ruim € 10 mld aan aankopen van goederen en diensten en voor ruim € 4 mld aan investeringen.

Op basis van de bovenstaande gegevens kan het totale inkoopvolume worden onderscheiden in de soorten opdrachten: diensten & leveringen en werken. Overheidsopdracht voor werken, behelzen het ontwerpen of de uitvoering van bouwnijverheidswerken. De aankoop van en investeringen in grond- weg- en waterbouwkundige werken, de investeringen in de nieuwbouw van gebouwen en de aankopen van grond zijn geclassificeerd als overheidsopdrachten van werken. De rest van het inkoopvolume van het rijk is geclassificeerd als zijnde diensten & leveringen. Tabel 3.3 geeft deze classificatie weer. In deze tabel zijn ook de correcties voor investeringen in eigen beheer en voor desinvesteringen weergegeven. Deze correcties zijn berekend naar rato van de investeringen bij het rijk: investeringen door de centrale overheid.

Tabel 3.3 Het inkoopvolume van het rijk

	2003	2004	2005	2006	2007*
Totaal aankopen	14.141	12.726	12.850	13.815	14.937
Aankoop van goederen en diensten	9.315	8.692	9.021	9.732	10.561
Aankoop van duurzame militaire goederen	848	858	632	794	699
Grond-, weg- en waterbouwkundige werken	819	759	793	872	1.088
Overige goederen en diensten bij derden	7.556	6.955	7.494	7.984	8.682
Overige goederen bij andere overheden	92	119	103	82	92
Totaal investeringen	4.622	3.877	3.614	3.970	4.264
Totaal nieuwe investeringen	4.515	3.790	3.519	3.868	4.155
Grond-, weg en waterbouwkundige werken	2.630	2.149	1.718	1.793	1.956
Nieuwbouw van gebouwen	391	225	225	387	297
Aankoop vervoermiddelen	95	145	176	99	145
Aankoop machines en installaties	516	530	613	542	583
Aankoop computerprogramma's	137	154	196	233	262
Overige nieuwe investeringsgoederen	745	587	591	815	913
Totaal overige investeringen	107	87	94	103	109
Aankoop grond	205	158	215	113	112

Tabel 3.4 Inkoopvolume van het rijk, met correcties en verdeeld naar de opdrachten diensten & leveringen en werken.

	2003	2004	2005	2006	2007*
Aankopen van goederen of diensten	9.315	8.692	9.021	9.732	10.561
Investeringen	4.622	3.877	3.614	3.970	4.264
Totaal aankopen rijk	14.141	12.726	12.850	13.815	14.937
Correctie investeringen in eigen beheer	-368	-271	-225	-247	-254
Correctie desinvesteringen	134	181	132	138	124
Totaal inkoopvolume rijk	13.908	12.636	12.757	13.706	14.807
Waarvan:					
Diensten & leveringen	10.013	9.398	9.855	10.600	11.427
Werken	3.895	3.239	2.901	3.106	3.379

In 2007 bedraagt het inkoopvolume van het rijk dus € 14.807 mln. Hiervan bedragen de overheidsopdrachten aan diensten & leveringen € 11.427 mln en de overheidsopdrachten aan werken € 3.379 mln.

4 De eerdere onderzoeken

4.1 De eerdere onderzoeken

In dit hoofdstuk worden de eerdere onderzoeken naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheden beschreven. De CBS-gegevens over het inkoopvolume uit de nationale rekeningen zijn te beschouwen als een aparte categorie van data omdat deze door middel van de systematiek van de nationale rekeningen permanent worden verzameld. Daarom zijn deze data in het vorige hoofdstuk uitvoerig behandeld. De nationale rekeningen data over het inkoopvolume zullen wel worden opgenomen in de overzichtstabel waarmee dit hoofdstuk bij wijze van conclusie afsluit. De in dit hoofdstuk behandelde onderzoeken zijn:

OECD (2001). *The size of government procurement markets*. OECD Journal on Budgeting, vol. 1, no 4.

Europese Commissie (2004). *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*". 03-02-2004

PriceWaterhouseCoopers (2007). *Inkopen onder de Europese aanbestedingsdrempels. Inventarisatie van de feitelijke opdrachten onder de Europese drempelwaarden voor aanbestedingen*. In opdracht van het Ministerie van Economische zaken in samenwerking met Significant. Den Haag/Barneveld, juni 2007

EIM.(2008) *MKB en aanbesteden. Het aandeel van het Nederlandse MKB in gegunde Europese aanbestedingen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006*. Zoetermeer, 30 juni 2008.

Significant (2008) *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsmeting*. Referentie: me/07.281. Rapport in opdracht van de Directie Europa, Mededinging en Consumenten, Ministerie van Economische zaken. Barneveld, 6 november 2008.

4.2 Het OECD-rapport uit 2001.

Het belangrijkste doel van dit rapport was om een synthese te geven van de analytische studies over de kwantificering van overheidsinkopen. Daarnaast werd zelf onderzoek verricht naar het inkoopvolume waarbij gebruik gemaakt werd van een top-down benadering om het totale inkoopvolume in de EU15 te bepalen. Via deze top-down methode wordt 'government procurement' bepaald aan de hand van informatie uit het systeem van nationale rekeningen. Hierbij kunnen twee methoden worden gebruikt (OECD 2001, p. 48): via de intermediaire bestedingen of via een afleiding die start met de finale consumptie. Beide methoden maken gebruik van de volgende definitie van overheidsinkopen:

'Total government acquisitions = Total expenditure less compensation payments'

'Compensation payments' (CE) betreffen alle loonkosten. 'Total expenditure' (TE) is gedefinieerd als

$$(1) TE = IC + GFCF + CE$$

TE: Totale uitgaven

IC: Intermediaire bestedingen (Intermediate Consumption)

GFCF: Bruto investeringen (Gross Fixed Capital Formation)

Dus het totale inkoopvolume van de overhead kan ook worden bepaald door uit te gaan van het intermediaire verbruik en daarbij de investeringsuitgaven op te tellen. Deze exercitie is in het OECD-rapport voor de OECD-leden en niet-leden uitgevoerd op basis van de nationale rekeningengegevens over de periode 1990 – 1997.

Het OECD rapport bevat gegevens over het totale inkoopvolume uitgesplitst naar de centrale overheid, de lokale overheid en de sociale fondsen. Tabel 4.1. bevat deze gegevens voor Nederland en de EU. Het zijn gemiddelden over de periode 1990-1997. Het voordeel hiervan is dat incidentele uitschieters, veroorzaakt door bijvoorbeeld de aanbesteding van grote infrastructurele werken, worden uitgevlakt. Het nadeel is dat de percentages van de uitsplitsingen niet noodzakelijkerwijs optellen tot het totale percentage. Ook is een rechtstreekse vergelijking met CBS-data niet meer mogelijk, omdat het CBS jaarlijkse gegevens publiceert. De percentages voor de EU zijn een gewogen gemiddelde.

Tabel 4.1 Totale uitgaven en inkopen door de Nederlandse overheid en in de EU gemiddeld in de periode 1990-1997. In % bbp.

	Total expenditure				TE less compensation				TE less compensation & defence	
	general	central	local	social	general	central	local	social	general	central
Neder-land	18.74	7.67	10.16	0.91	8.96	3.68	4.90	0.37	7.98	2.71
EU	21.48	8.87	10.79	1.79	9.24	3.76	4.67	0.72	8.03	2.53

Bron: OECD, 2001. Tabel A1, p. 40.

Als het percentage (8,96%) van de totale bestedingen(TE) minus 'compensation' zou worden gerelateerd aan het BBP uit 2007 dan resulteert een bedrag van overheidsinkopen inclusief defensie-uitgaven van ongeveer € 50 mld. waarvan € 21 mld. voor de centrale overheid en 27 mld. voor de lokale overheid.

Het inkoopvolume van de lagere overheden is groter dan het inkoopvolume van de centrale overheid. Dit geldt niet alleen voor Nederland en de EU15, maar is een van de centrale bevindingen uit het rapport.

4.3 Het EC-rapport uit 2004

Dit is het rapport 'A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future', gepubliceerd door de Europese Commissie in uit 2004¹.

In dit rapport wordt rekenschap gegeven van de prestaties van de markten voor overheidsinkopen onder invloed van de vernieuwde Europese wetgeving. De nadruk ligt vooral op het presenteren van de kwantitatieve onderzoeksresultaten over de toegenomen transparantie en concurrentie. In het rapport wordt getoond dat de hervormingen van de Europese wetgeving in de periode tussen 1999 en 2002 hebben geleid tot significante besparingen op de overheidsinkopen. (EC, 2004, p. 3). Als inleiding bevat het rapport een korte paragraaf over het kwantitatieve belang van overheidsinkopen in de EU. In deze paragraaf worden de overheidsinkopen bepaald voor de EU-landen en voor de EU als geheel.

Volgens het rapport bedragen de overheidsinkopen in de EU € 1.500 mld. in 2002. Dit betekent 16,3 % van het Europese (EU 15) BBP. Echter, er bestaat een significante variatie tussen de EU-landen: In 2002 bedroegen de overheidsinkopen in Italië 11,9% en in Nederland 21,5% van het BBP. Tabel 1 uit het EU-rapport is voor de Nederlandse en de EU15 cijfers hieronder weergegeven.

Tabel 4.2 'Total procurement as a percentage of GDP'

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nederland	20,84	20,51	20,27	20,12	20,21	20,12	20,68	21,46
EU15	17,26	16,89	16,33	16,10	16,13	16,02	16,18	16,30

Bon: EC. A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future. Februari 2004. Pagina 5.

De cijfers over het totale inkoopvolume voor Nederland in de periode 1995 tot en met 2002 lopen van 20,84 % van het BBP in 1995 tot 21,46 % BBP in 2002. Toegepast op het BBP in 2007 zou dit in 2007 een totaal inkoopvolume van ongeveer €120 mld. betekenen.

In het rapport dienen de bovenstaande cijfers ter introductie van de studie naar de effecten van de nieuwe Europese regelgeving op de werking van de Europese markten. Het rapport bevat geen verantwoording van de gebruikte methodiek en de gebruikte data die ten grondslag liggen aan deze cijfers. In noot 5 op pagina 4 van het rapport wordt verwezen naar de OECD-studie uit 2001. Deze noot is hieronder in zijn geheel geciteerd.

"Estimates of the total importance of public procurement for OECD economies and for the EU vary depending on the methodology used for their calculation and on the definition of public procurement used. A survey published by the OECD in 2001 (OECD, Government procurement: A synthesis Report, 2001) estimated government procurement

¹ (http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement)

for central, local and social entities at 9,24 % of GDP for the EU and 9,17% for OECD countries. If defence expenditure is deducted, the percentage is 8.03% for the EU and 7.57% for OECD countries."

In deze noot worden dus substantieel andere percentages genoemd voor 'government procurement' in de EU dan in tabel 1 van het rapport. Dit verschil wordt nergens verklaard. Voor Nederland is dit verschil het meest manifest, maar ook voor andere EU-landen bestaan er grote verschillen, zoals uit tabel 4.3 blijkt.

Tabel 4.3 OECD- en EC- gegevens over het inkoopvolume in % van het bbp in 1998.

	<i>OECD TE</i>	<i>OECD TE - compensa- tion</i>	<i>EC 2004</i>
België	17.23	5.37	14.37
Denemarken	28.29	10.63	16.94
Duitsland	17.81	7.32	17.19
Griekenland	18.64	7.29	13.00
Spanje	20.51	8.74	12.97
Frankrijk	23.10	9.05	16.49
Ierland	20.81	10.08	11.95
Italië	20.03	7.99	12.12
Luxemburg			14.43
Nederland	18.74	8.96	20.12
Oostenrijk	24.68	12.16	17.69
Portugal	20.98	7.24	13.85
Finland	25.63	9.64	15.96
Zweden	33.15	14.60	20.48
Verenigd Konink- rijk	25.17	13.08	17.79
EU 15 *)	21.48	9.24	16.10

*) OECD EU-15 figures: EU weighted average Bron: OECD, 2001; Tabel A1, p. 40 en EU,2004;tabel 1, p. 5.

De kolommen OECD TE en OECD TE – compensation bevatten de cijfers uit het OECD-2001 rapport. In de kolom OECD TE staan de percentages van de totale bestedingen, de andere OECD-kolom bevat de percentages aan inkoopvolume. In de kolom EC 2004 zijn de percentages aan inkoopvolume weergegeven uit het EC 2004 rapport.

Uit communicatie van de Directie Europa, Mededinging en Consumenten met de Europese Commissie is gebleken dat het grote verschil wordt gevormd doordat de Europese Commissie ook de sociale uitkeringen in natura via marktproducten tot het inkoopvolume van de overheid rekent. Voor 2006 komt de EC tot een inkoopvolume van € 136 mld. Zie tabel 4.4. Uit deze tabel blijkt ook dat als deze methode wordt gevolgd voor

het inkoopvolume van de Nederlandse overheid op basis van de nationale rekeningen 2007, er nauwelijks verschillen bestaan met de EC-cijfers.

Tabel 4.4 Vergelijking van cijfers over het inkoopvolume in 2006 van de Europese Commissie met gegevens uit de nationale rekeningen 2007 (In mln. euro)

<i>Inkoopvolume in 2006</i>	<i>Europese Commissie</i>	<i>Nationale Rekeningen 2007</i>
Intermediair verbruik	38.235	37.818
Investerings	17.402	17.058
Sociale uitkeringen in natura via marktproducten	52.111	51.423
Totale overheidsinkopen	107.748	106.299
Nutssector	28.310	
Totaal inkoopvolume overheid en nutssector	136.058	

Tabel 4.5 Sociale uitkeringen in natura via marktproducten: CBS-data. (in mln. euro)

	<i>2006</i>
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. (AWBZ)	20.765
Zorgverzekeringswet (ZVW)	25.093
Wettelijke sociale verzekeringen	45.858
Sociale voorzieningen	5.565
Sociale uitkeringen in natura via marktproducten	51.423

Bron: CBS nationale rekeningen, tabel S13.1B en de thematische statistiek Wettelijke Sociale verzekeringsinstellingen: Financiën.

De vraag is nu of de sociale uitkeringen in natura tot het inkoopvolume moeten worden gerekend. Deze sociale uitkeringen in natura via marktproducten bestaan uit twee componenten: de uitkeringen volgens de wettelijke sociale verzekeringen en de uitkeringen volgens de sociale voorzieningen. De uitkeringen volgens de wettelijke sociale verzekeringen bestaan uit de uitgaven volgens de AWBZ en volgens de Zorgverzekeringswet. Tabel 4.5 geeft een overzicht.

De Nederlandse definitie van het inkoopvolume betreffen de inkopen van de aanbestedingsplichtige overheidsorganen waarvoor een factuur wordt ontvangen. De vraag is nu of de sociale uitkeringen in natura via marktproducten passen in deze definitie. Het probleem lijkt hier het begrip 'aanbestedende dienst' te zijn.

De algemene opinie is dat de zorgverzekeringswet door private partijen wordt uitgevoerd. Zorgverzekeraars zijn in belangrijke mate in concurrentie werkzaam; ze lopen economisch risico en ze opereren op basis van criteria van rendement, doelmatigheid en rentabiliteit. Ze voorzien dus in behoeften van algemeen belang, maar die moeten

worden beschouwd als van industriële of commerciële aard. Ze worden daarom niet als aanbestedende diensten beschouwd.

Bij de uitvoerders van de AWBZ ligt het ingewikkelder. Het huidige standpunt van VWS is dat instellingen voor zichzelf moeten uitmaken of zij aanbestedende diensten zijn. Er kan dus niet gesteld worden dat het gehele AWBZ-budget wordt besteed door aanbestedingsplichtige instellingen.

De conclusie is dat het totale inkoopvolume van Nederlandse aanbestedingsplichtige organisaties in 2006 € 54.876 mln. bedraagt.

Daarnaast zouden een deel van de AWBZ-gelden hierbij kunnen worden opgeteld, met oog voor het gegeven dat niet alle AWBZ-instellingen aanbestedingsplichtig zijn. De AWBZ-gelden bedragen in 2006 € 20.765 mln. Het deel van dit budget dat tot het inkoopvolume moet worden gerekend is echter onbekend.

In het vervolg van dit rapport hebben wij de sociale uitkeringen in natura dan ook niet tot het inkoopvolume gerekend, met één uitzondering. Deze uitzondering betreft de inkopen door gemeenten in het kader van de WMO. De WMO-uitgaven zijn begrepen onder de sociale voorzieningen. WMO-uitgaven voor de thuiszorg moeten aanbesteed worden. Dus deze uitgaven moeten meegeteld worden in de bepaling van het inkoopvolume. In tabel 3.1 is hiermee rekening gehouden en is een schatting van deze WMO-uitgaven in het inkoopvolume opgenomen.

4.4 Het PWC-rapport

De doelstelling van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat in het jaar 2006 de omvang is geweest van de overheidsopdrachten onder de Europese drempelwaarden. Zowel het totaal aantal opdrachten als de totale waarde in euro's worden in kaart gebracht. In dit onderzoek zijn negen sectoren van aanbestedingsplichtige overheidsorganisaties betrokken die zijn geclusterd in twee groepen, de rijksoverheid en de decentrale overheid.

Deze groepen zijn:

Rijksoverheid:	Kerndepartementen
	Agentschappen
Decentrale overheid:	Gemeenten
	Provincies
	Waterschappen
	Politieregio's
	Hogescholen
	Universiteiten
	Academische ziekenhuizen

In het rapport wordt als een van de redenen om over te gaan tot deze clustering genoemd dat de rijksoverheid een andere aanbestedingsdrempel heeft voor diensten en voor leveringen, namelijk € 137.000 in plaats van € 211.000 (PWC, 2007, p. 13). Het onderzoek naar de opdrachten van de rijksoverheid is gebaseerd op case studies. Een steekproef werd getrokken op het niveau van de decentrale overheden.

In deze steekproef waren 19 decentrale organisaties betrokken. In totaal zijn voor deze steekproef 49 organisaties benaderd. Ruim 60% van de benaderde organisaties is afgevallen omdat het niet mogelijk bleek de onderzoeksvragen te beantwoorden "binnen acceptabele grenzen van tijd en inzet van medewerkers." (PWC, 2007, p.19)

De relevante resultaten van het onderzoek voor de decentrale overheden zijn samengevat in de tabellen 4.6 en 4.7. In het rapport wordt het totale inkoopvolume onder de drempelwaarde, met het 95% betrouwbaarheidsinterval gerapporteerd. Ook wordt het totale inkoopvolume vermeld, maar nu zonder een betrouwbaarheidsinterval. Het hier weergegeven inkoopvolume boven de aanbestedingsgrens is afgeleid van de twee gerapporteerde grootheden. Tabel 4.6 vat deze gegevens samen.

Tabel 4.6 Inkoopvolume decentrale overheden in 2006

	<i>Inkoopvolume (in mln. €)</i>	<i>95% ondergrens</i>	<i>95% bovengrens</i>
Onder de aanbestedingsgrens	8.186.	4.666	11.706
Boven de aanbestedingsgrens	15.614		
Totaal	23.800.		

De geconstateerde verdeling van het inkoopvolume onder de aanbestedingsgrens over de opdrachtcategorieën is weergegeven in tabel 4.7.

Tabel 4.7 Verdeling inkoopvolume onder de aanbestedingsgrenzen van de decentrale overheden.

<i>opdrachtcategorieën</i>	<i>Inkoopvolume (In € mln.)</i>	<i>% inclusief onbekend</i>	<i>% exclusief onbekend</i>
Diensten	2.334	29%	33%
Leveringen	1.352	17%	19%
Werken	3.489	42%	48%
Onbekend	1.011	12%	
Totaal	8.186	100%	100%

In het rapport wordt opgemerkt dat de gemiddelde waarde per opdracht van de opdrachtcategorie 'onbekend' nagenoeg gelijk is aan de gemiddelde waarde per opdracht van het totale inkoopvolume onder de aanbestedingsgrens. "Dat zou kunnen betekenen dat het hanteren van deze categorie geen vertekening in de resultaten van de overige categorieën veroorzaakt, omdat deze categorie representatief is voor de integrale steekproef." (PWC, 2007; p. 22)

Deze redenering volgend is de laatste kolom aan tabel 4.7 toegevoegd. Hierin is het aandeel van de categorie 'onbekend' naar verhouding verdeeld over de andere categorieën.

Tabel 4.8 geeft een overzicht van de het inkoopvolume onder de aanbestedingsgrens van de decentrale overheden naar type procedure.

Tabel 4.8 Verdeling in type procedures van het inkoopvolume onder de aanbestedingsgrenzen van de decentrale overheden.

<i>Type procedure</i>	<i>Inkoopvolume (In € mln.)</i>	<i>%</i>
Onderhands enkelvoudig	1.483	18%
Onderhands meervoudig	4.095	50%
Openbare aanbesteding	2.187	27%
Onbekend	421	5%
Totaal	8.186	100%

Bij het inkoopvolume onder de aanbestedingsgrens blijkt dus de onderhands meervoudige procedure het meest populair. Toch wordt ook nog ruim een kwart van dit inkoopvolume openbaar aanbesteed.

De Rijksoverheid

Voor de rijksoverheid is een andere onderzoeksmethodologie gebruikt dan voor de decentrale overheden. Er zijn zes kerndepartementen/agentschappen/batenlastendiensten benaderd. Vijf daarvan waren uiteindelijk in staat de gevraagde gegevens te leveren. Op verzoek van de respondenten worden de onderzoeksresultaten in het rapport anoniem weergegeven. (PWC, 2007,; p. 29)

De achterliggende reden voor het selecteren van deze specifieke organisaties was de verwachting van de onderzoekers dat zij verschillende ideaaltypische inkoopprofielen zouden laten zien, namelijk die van beleidsdepartementen, administratief uitvoerende diensten en civieltechnische uitvoerende diensten. (PWC, 2007; p. 29)

Dit heeft echter de consequentie dat de onderzochte rijksoverheidsorganisaties sterk verschillende inkooppatronen hebben, zowel boven als onder de Europese drempelwaarden. Volgens de onderzoekers valt op '... hoe de civieltechnisch uitvoerende diensten, ook wel 'bouwdepartementen', zich onderscheiden van de andere rijksoverheidsorganisaties, omdat ze als gevolg van hun taakstelling en werkzaamheden relatief veel werken en grote opdrachten inkopen.' (PWC, 2007; p. 29)

De in het onderzoek gemaakte keuze van de vijf overheidsorganisaties betekent dat een generalisatie van de onderzoeksresultaten naar de hele rijksoverheid onmogelijk is. De onderzoeksresultaten zijn dan ook gerapporteerd in de vorm van een anonieme benchmark, waarbij alleen de resultaten van de deelnemende organisaties worden vergeleken door middel van de procentuele verdeling van een aantal kenmerken per organisatie. Deze kenmerken zijn onder andere de procentuele verdeling van het inkoopvolume onder en boven de aanbestedingsdrempel, de procentuele verdeling van de het inkoopvolume onder de aanbestedingsdrempel naar type opdracht en de procentuele verdeling van het inkoopvolume onder de aanbestedingsdrempel naar type procedure.

De conclusie is dat de anoniem gerapporteerde onderzoeksresultaten voor de rijksoverheid alleen een relatieve vergelijking tussen de vijf deelnemende organisaties mogelijk maken. Deze vergelijking heeft vooral waarde voor een individuele organisatie. Generalisatie is onmogelijk. Dit betekent ook dat de onderzoeksresultaten over de rijksoverheid uit het PWC-rapport voor het onderhavige onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid van geen betekenis zijn.

4.5 Het EIM-rapport uit 2008

Om meer inzicht te krijgen in het aandeel van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (MKB) in de Europees aanbestede overheidsopdrachten van Nederlandse aanbestedende diensten heeft het EIM in opdrachten van het Ministerie van Economische zaken een onderzoek hiernaar uitgevoerd. De basis voor dit onderzoek waren de gegevens over gunningen in 2006 die in de database Tenders Electronic Daily (TED) zijn gepubliceerd.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek was: Wat was in 2006 het aandeel van het Nederlandse MKB in Europees aanbestede overheidsopdrachten van Nederlands aanbestedende diensten.

In TED staan gegevens van alle gunningen, inclusief die aan het MKB. Daarom moest eerst de van de Europese Commissie ontvangen data worden verrijkt met bedrijfsgegevens op basis waarvan kon worden bepaald of een gunning betrekking had op het MKB. In de analyse op dit verrijkte bestand zijn eerst het totaal aantal gunningen bepaald door Nederlandse aanbestedende diensten. Daarna zijn de aandelen bepaald van het Nederlandse en buitenlandse MKB in dit totaal aan gunningen. Ook is het aandeel van het Nederlandse en buitenlandse MKB bepaald in de waarde van de gunningen.

De voornaamste resultaten uit het EIM-onderzoek in het licht van het onderhavige onderzoek zijn hieronder weergegeven.

In totaal betrof het 2587 gunningen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006 die in TED zijn geregistreerd. Tabel 4.9 geeft de verdeling van dit totaal over de typen aanbestedende diensten, opgesplitst naar soort opdracht.

Tabel 4.9 Totaal aantal gunningen in TED over 2006, naar aanbestedende dienst en naar type opdracht.

	Totaal	Waarvan:		
		Diensten	Leveringen	Werken
Centrale overheid	26%	53%	35%	13%
Decentrale overheid	41%	58%	27%	15%
Nutssector	6%	34%	36%	30%
Publiekrechtelijke instellingen	20%	64%	29%	7%
Overig	7%	60%	27%	13%
	100%	57%	30%	13%

Bron: EIM 2006, Figuur 3 en tabel 2 (p 16 en p. 19)

Tabel 4.10 bevat een herberekening van de cijfers uit tabel 4.9. Op basis van het relatief kleine verschil in mediane waarden van de overheidsopdrachten van de centrale overheid, de decentrale overheid en de publiekrechtelijke instellingen kan worden aangenomen dat de relatieve verdeling over alle aanbestedende diensten ook geldt voor de totale waarde van overheidsopdrachten in TED. Voor de percentages 'totaal' is nu de overheidssector op 100% gesteld. Het percentage voor de nutssector en de overige aanbestedende diensten zijn niet meer weergegeven. Daarnaast is de procentuele verdeling van het type opdrachten nu weergegeven in een percentage van het totaal aantal opdrachten van de overheid.

Tabel 4.10 Relatieve verdeling van de overheidsopdrachten. Totaal aantal overheidsopdrachten in TED is 100%.

	Totaal	Waarvan:		
		Diensten	Leveringen	Werken
Centrale overheid	29,9%	16%	10%	4%
Decentrale overheid	47,1%	27%	13%	7%
Publiekrechtelijke instellingen	23,0%	15%	7%	2%
	100%			

Deze mediane waarden, zoals gerapporteerd in het EIM-onderzoek, zijn weergegeven in tabel 4.11.

De nutssector en in mindere mate ook de categorie overig worden gekenmerkt door hogere mediane waarden. Vooral bij leveringen aan de nutssector is het verschil manifest. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat bij de nutssector sprake is van een significant ander bedrijfsproces dan bij drie categorieën van overheidsdiensten.

Tabel 4.11 Mediane waarden van de gunningen naar aanbestedende dienst en naar type opdracht. (In € 1.000)

	Totaal	Waarvan:		
		Diensten	Leveringen	Werken
Centrale overheid	466	328	481	5.820
Decentrale overheid	485	325	465	1.527
Nutssector	1.699	448	1.294	3.849
Publiekrechtelijke instellingen	400	83	630	3.922
Overig	365	281	442	7202
	485	305	500	3.551

Bron: EIM, 2006; tabel 3, p. 19

Opvallend is dat mediane waarden van de gunningen voor de diensten voor publiekrechtelijke instellingen en bij de werken van alle aanbestedende diensten, behalve voor de centrale overheid, onder de aanbestedingsgrenzen liggen. Dit houdt in dat tenminste 50% van de gunningen in deze categorieën een lagere waarde hadden dan de aanbestedingsdrempels.

Het EIM onderzoek is beperkt tot inkoopbedragen die boven de Europese aanbestedingsdrempels liggen. Daarnaast is de onderzoeksvraag beperkt tot de vraag naar het aandeel van het Nederlandse MKB in de Europese aanbestede overheidsopdrachten. Dit maakt dat het rapport van het EIM geen absolute gegevens bevat en alleen maar overzichten geeft van relatieve aandelen en van mediane waarden als centrale tendenties.

Een nadeel van de data uit Ted is dat maar voor ongeveer twee derde van de gunningen het bedrag bekend is. Daarnaast wordt de data gekenmerkt door een erg scheve verdeling. Er zijn weinig gunningen met hoge bedragen en veel gunningen met lage bedragen. (EIM, 2008, p.15) Ook bestaat de verdenking dat in 2006 niet alle gunningen werden teruggerapporteerd aan TED.

Uit persoonlijke communicatie met de EIM-onderzoekers is gebleken dat het niet goed mogelijk is om de totale waarde van de gunningen van Nederlandse aanbestedende instanties uit TED af te leiden. Dit maakt dat de betrouwbaarheid van de EIM-gegevens in het kader van het onderzoek naar de totale inkoopvolumes van de Nederlandse overheden als te laag moet worden beschouwd. Ook de relevantie van de gepubliceerde resultaten is matig, omdat in het EIM-rapport geen absolute bedragen zijn gepubliceerd.

4.6 Het Significant-rapport uit 2008

Dit is de studie: 'Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006', van november 2008 (Significant, 2008)

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Directie Europa, Mededinging en Consumenten, Ministerie van Economische zaken. Met dit onderzoek wordt een beeld ge-

schetst van de mate waarin overheidssectoren de Europese aanbestedingsregels in 2006 hebben nageleefd. Voor 2004 en 2002 is hetzelfde onderzoek uitgevoerd.

De doelstellingen van het onderzoek zijn om een representatief en betrouwbaar beeld te geven van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels voor overheden naleeft. De mate van naleving wordt op twee manieren uitgedrukt:

- (a) het percentage van het inkoopvolume dat Europees had moeten worden aanbesteed dat ook daadwerkelijk zo is aanbesteed.
- (b) het percentage van het aantal inkooppakketten dat Europees is aanbesteed van het totaal aan inkooppakketten dat Europees had moeten worden aanbesteed.

Het onderzoek is uitgevoerd voor de volgende sectoren:

- Kerndepartementen van de Rijksoverheid
- Gemeenten
- Provincies
- Waterschappen
- Een selectie uit publiekrechtelijke instellingen, zoals:
 - Academische ziekenhuizen
 - Hogescholen
 - Universiteiten
 - Politieregio's
- ZBO's en agentschappen. Vijf organisaties waarvan een casuïstisch beeld is geschetst.

De onderzoekspopulatie bestaat uit 599 aanbestedende diensten (exclusief agentschappen en ZBO's) waarvan er 149 in de steekproef zijn betrokken. Voor vier sectoren – kerndepartementen, provincies, academische ziekenhuizen en universiteiten – is een integrale steekproef getrokken, dat wil zeggen dat de gehele populatie is onderzocht.

Het onderzoek baseert zich op de definitie van aanbestedende diensten in het BAO. Om voor dit onderzoek te bepalen wie de aanbestedende diensten in iedere onderzochte sector zijn, is onder andere gebruikgemaakt van een indicatieve lijst die door het Ministerie van Economische Zaken op haar website is geplaatst.

Voor het begrip 'overheidsopdracht' wordt ook uitgegaan van de beschrijvingen in BAO. Hierbij geldt een aantal uitzonderingen waarmee in het onderzoek rekening is gehouden. De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

Openbaar vervoer:

Op grond van het BAO hoeven concessies voor de uitoefening van openbaar vervoer niet conform het BAO te worden aanbesteed. De Wet personenvervoer 2000 bepaalt dat de concessie voor openbaar vervoer wel dient te worden aanbesteed. Daarom zijn in het Significant-rapport concessies van openbaar vervoer wel als aanbestedingsplichtige opdrachten meegenomen.

Concessies:

Concessies voor diensten vallen buiten de werking van het BAO. Concessies voor openbare werken en leveringen dienen wel te worden aanbesteed. Deze opdrachten komen echter vrij zelden voor, vandaar dat dergelijke opdrachten buiten de reikwijdte van het onderzoek zijn gehouden;

Publiek-private samenwerking:

Het komt voor dat private grondeigenaren met een gemeente een vennootschap oprichten waarin zij hun grondposities inbrengen in ruil voor bouwvolume. Dergelijke constructies zijn buiten de reikwijdte van ons onderzoek gebleven.

De eerste stap in het onderzoek is de bepaling van het inkoopvolume per inkooppakket. Onder inkoop wordt verstaan: de totale uitgaven van een aanbestedende dienst minus de directe personeelslasten (salarissen, sociale lasten et cetera) subsidies (inkomensoverdrachten), kapitaallasten en belastingen. (p. 70)

Via een steekproef wordt voor iedere aanbestedende dienst het inkoopvolume bepaald. (p 70) Voor gemeenten die niet in de steekproef vallen is via een lineaire regressie het inkoopvolume bepaald. Deze geschatte functie is: (p. 72, noot 24)

$$\text{Inkoopvolume} = \text{€ mln } 8,1 + (\text{€ } 760 * \text{aantal inwoners})$$

Hieruit is het totale inkoopvolume van de gemeenten te berekenen:

$$\text{Inkoopvolume}_{(\text{tot gem})} = \text{€ mln } 8,1 * (\text{tot gem}) + (\text{€ } 760 * \text{tot inwoners})$$

tot gem: aantal Nederlandse gemeenten
tot inwoners: aantal inwoners van alle gemeenten
 = totaal aantal Nederlandse inwoners

Ingevuld met gegevens per eind 2006: 458 gemeenten en 16.358.000 inwoners levert deze vergelijking een schatting op van € 16,14 mld. aan inkoopvolume door gemeenten.

Het onderzoek geeft nalevingpercentages die uitdrukken welk deel van de totale aanbestedingsplichtige inkoop ook werkelijk Europees is aanbesteed. De nalevingcijfers zijn uitgesplitst in de inkoopcategorieën leveringen, diensten en werken. Organisaties die vallen onder de Richtlijn Nutssector zijn expliciet uitgesloten. Ook publiekprivate samenwerkingsverbanden zijn niet in het onderzoek betrokken.

Om deze nalevingpercentages uit te rekenen zijn data over de inkoopvolumina verzameld. Deze data worden in het rapport uit 2006 echter niet gepubliceerd.

Via de Directie Europa. Mededinging en Consumenten van het ministerie van Economische Zaken zijn toch gegevens over het aanbestedingsplichtig inkoopvolume verkregen uit het Significant-onderzoek. Onderstaande tabellen geven deze gegevens weer.

Tabel 4.12 Aanbestedingsplichtige inkoopvolumes naar aanbestedende diensten. Data uit het Significant onderzoek over 2006 (x € 1.000)

Sectoren	Totaal	werken	Leveringen	diensten
kerndepartementen	393.022	0,0%	34,2%	65,8%
Gemeenten, totaal	6.522.315	2,2%	18,4%	79,5%
Politieregio's	567.179	0,0%	49,8%	50,2%
Universiteiten	783.822	7,2%	35,6%	57,2%
Hogescholen	679.619	11,4%	37,6%	50,9%
Academische ziekenhuizen	873.000	5,9%	64,4%	29,6%
Waterschappen	1.017.860	39,3%	29,0%	31,7%
Provincies	647.525	10,9%	10,4%	31,7%
Totaal	11.484.341	5,5%	25,8%	68,6%

Tabel 4.13 Aanbestedingsplichtige Inkoopvolumes op basis van de Significant gegevens (x € 1000)

	<i>Totaal</i>	<i>Diensten</i>	<i>Leveringen</i>	<i>Werken</i>
Rijk	393.022	258.491	134.531	0
Decentraal	8.187.700	6.214.726	1.512.514	460.459
Publiekrechtelijk	2.903.619	1.304.452	1.422.491	176.676
Totaal	11.484.341	7.777.669	3.069.536	637.135

Tabel 4.14 Procentuele verdeling aanbestedingsplichtige inkoopvolumes op basis van de Significant-gegevens

	<i>Totaal</i>	<i>Diensten</i>	<i>Leveringen</i>	<i>Werken</i>
Rijk	3,4%	2,3%	1,2%	0,0%
Decentraal	71,3%	54,1%	13,2%	4,0%
Publiekrechtelijk	25,3%	11,4%	12,4%	1,5%
Totaal	100,0%	67,7%	26,7%	5,5%

Een probleem met deze gegevens is dat bij het rijk, dat wil zeggen, de kerndepartementen geen werken voorkomen. Dat is niet waarschijnlijk. De vraag is bijvoorbeeld waartoe het infrastructuurfonds en Rijkswaterstaat worden gerekend. Het infrastructuurfonds heeft voor 2009 een totaal van 7,7 mld. aan uitgaven waarvan het overgrote deel betrekking heeft onderhoud van en investeringen in wegen, vaarwegen en spoorwegen. Ook bij een aanbestedingsgrens van € 5,1 mln. zou te verwachten zijn dat van de € 7,7 mld. substantiële bedragen leiden tot aanbestedingsplichtige inkoopvolumes.

4.7 Samenvatting

De tabel 4.15 geeft een samenvatting van de hierboven beschreven rapporten. In deze tabel worden beoordelingskenmerken toegepast en wordt een samenvatting gegeven van de onderscheiden categorieën van het totale inkoopvolume. Belangrijk is dat ook in deze tabel het onderscheid tussen top-down benaderingen, de studies die gebruik maken van nationale rekeningengegevens, en de bottom-up benaderingen om het inkoopvolume te meten goed zichtbaar is. Bij de top-down benaderingen zijn de kenmerken steekproef fractie en statistische basis niet relevant, omdat geen steekproeftrekking is toegepast. Over het algemeen wordt de betrouwbaarheid van deze top-down studies als hoog (++)¹ ingeschaald. Ook de EC-2004 studie is gebaseerd op nationale rekeningen data van landen van de Europese Unie.

De resultaten van de PWC 2007 studie worden gekenmerkt door behoorlijke onzekerheidsmarges rondom het gepubliceerde gemiddelde van het inkoopvolume onder de aanbestedingsgrenzen van de decentrale overheden. Daarom is de betrouwbaarheid van deze gegevens als neutraal beoordeeld. Zoals eerder in dit hoofdstuk betoogt zijn de gegevens over de rijksoverheid van het PWC 2007 onderzoek onbruikbaar om het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden te schatten. Ook levert dit onderdeel van de PWC studie geen bruikbare percentages op over verdelingen van het inkoopvolume van de rijksoverheid. Dat is anders bij de EIM-studie. Deze studie is gebaseerd op gegevens van de gegunde aanbestedingen in de Tender Electronically Daily (TED)-database. De in deze database bijgehouden gegevens zijn echter van een zodanige kwaliteit dat ze niet geschikt zijn voor de schatting van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden. De gepubliceerde relatieve percentages in het EIM-rapport zijn dat in beginsel wel. In het volgende hoofdstuk wordt onder andere nagegaan of deze percentages bruikbare informatie opleveren.

Zoals eerder beschreven zijn de Significant data voor het rijk inconsistent met andere gegevens. Echter de gevolgde steekproefmethode zou in beginsel tot goede data moeten leiden. Daarom scoren deze data op het beoordelingskenmerk een -+, wat inhoudt dat de betrouwbaarheid niet goed en ook niet slecht is.

Een algemene opmerking over de beoordeling van de betrouwbaarheid van de resultaten van de studies is hier op zijn plaats. In dit rapport zijn gegevens gebruikt uit onderzoeken die niet zijn ingericht om het bedrag van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden en de onderverdelingen daarvan te meten. De resultaten van deze studies worden gebruikt voorbij het doel waarvoor ze verkregen zijn. Dit beïn-

¹ Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid is gebruik gemaakt van de volgende inschaling: heel betrouwbaar: ++; betrouwbaar +; neutraal +-; onvoldoende betrouwbaar: - in sterke mate onbetrouwbaar: --.

vloedt het oordeel over de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze gegevens. Dit oordeel heeft niet betrekking op de resultaten van de studies als zodanig, alleen op de toepassing van deze resultaten voor het vaststellen van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden.

Tabel 4.15 Beoordelingskenmerken van de beschreven onderzoeken.

<i>Beoordelingskenmerken</i>	<i>OECD 2001</i>	<i>EU 2004</i>	<i>PWC 2007</i>	<i>EIM 2008</i>	<i>Significant 2008</i>	<i>CBS 2008</i>
Object van onderzoek	Totale overheids-inkopen	Totale overheids-inkopen	Overheidsopdrachten < EU drempels	Europees aanbestede overheidsopdrachten tbv MKB	Naleving Europese aanbestedingsregels	Totale overheids-inkopen
Onderzoeksjaar	1990-1997	1995-2002	2006	2006	2006	2007
Methode	Top-down; nationale rekeningen	Top-down; nationale rekeningen	Centraal: case studie Decentraal: steekproef	TED-gegevens	Steekproef	Top-down; nationale rekeningen
Steekproeffractie	Nvt	Nvt	Fractie: 8% Response: 39%	Nvt	25%	Nvt
Statistische basis	Nvt	Nvt	Wellicht niet representatief (p. 19 rapport)	Nvt	599 aanbestedingsplichtige diensten	Nvt
Betrouwbaarheid	++	++	-+	-	-+	++
Inkopende partijen	Centrale overh. Lokale overh. Sociale fondsen	Centrale overheid	Decentrale overheid.	Centraal Decentraal Nutsbedrijven Publiekrecht. inst.	Centraal Decentraal Publiekrechtelijk	Rijk Centrale overh. Lokale overh. Sociale fondsen

<i>Beoordelingskenmerken</i>	<i>OECD 2001</i>	<i>EU 2004</i>	<i>PWC 2007</i>	<i>EIM 2008</i>	<i>Significant 2008</i>	<i>CBS 2008</i>
Aanbestedingsgrens?	Nee, totale inkopen	Nee, totale inkopen	Onder+ boven de aanbestedingsgrenzen	Boven aanbestedingsgrens	Boven aanbestedingsgrens	Nee, totale inkopen
Type aanbesteding	Nvt	Nvt	Onderhands enkelv. Onderhands meerv. Openbaar	Nvt	Nvt	Nvt
Type ingekochte waar	Nvt	Nvt	Diensten Leveringen Werken	Diensten Leveringen Werken	Diensten Leveringen Werken	Rijk: Diensten & leveringen Werken

5 Synthese

5.1 De resultaten van de behandelde studies.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de studies die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn bij elkaar gezet in een tabel die alle wenselijke onderverdelingen van het totale inkoopvolume bevat. Voor de overzichtelijkheid is deze tabel in drieën weergegeven: een deel voor het totale inkoopvolume, het tweede deel voor het inkoopvolume boven de aanbestedingsgrenzen en het derde deel voor de inkoopvolumes onder de aanbestedingsgrenzen. In deze drie tabellen is alle informatie uit de tabellen van hoofdstuk 4 weergegeven, maar nu in het schema van de mogelijke indelingen, naar sector, naar 'aanbestedingsplichtigheid' en naar type opdracht.

De laatste twee regels uit de tabel over de afleidingen van de informatie in de tabellen zijn de schattingen van de verschillende inkoopvolumes zoals die met de huidige informatie gemaakt kunnen worden. Deze schattingen bestaan uit twee regels: de eerste is de centrale variant van de schattingen en de tweede regel bevat de bovengrens van de schattingen.

Als eerste valt op dat het merendeel van de cellen in deze tabellen niet gevuld is. Deze informatie ontbreekt dus in de behandelde onderzoeken. Dit leidt ertoe dat alleen maar de OECD gegevens en de berekeningen op basis van de nationale rekeningen 2007 een beeld geven van het totale inkoopvolume van de overheid. Op basis van de andere studies is dit overzicht niet te verkrijgen.

Daarnaast bevat de tabel informatie die inconsistent is. De raming van het totale inkoopvolume uit de studie van de Europese Commissie stemt niet overeen met de OECD gegevens en ook niet met de berekeningen op basis van de nationale rekeningen data. Dit verschil is verder helemaal buiten beschouwing gelaten. In hoofdstuk 3 is een analyse gegeven van dit verschil. Hieruit blijkt dat het verschil helemaal betrekking heeft op het meerekenen van de sociale uitkeringen in natura via marktproducten en de inkopen door de nutssector tot het inkoopvolume. De afwijkingen tussen de OECD percentages en de nationale rekeningenpercentages uit 2007 ontstaan doordat de percentages betrekking hebben op verschillende tijdvakken.

Een andere inconsistentie is dat de raming van het totale inkoopvolume van de decentrale overheid uit de PWC studie lager is dan hetzelfde inkoopvolume uit de nationale rekeningen gegevens.

Ook zijn de afgeleide percentages uit het EIM onderzoek en uit het Significant 2006 onderzoek niet met elkaar in overeenstemming. De percentages voor de rijksoverheid en voor de decentrale overheden verschillen aanzienlijk.

Tabel 5.1 Gegevens over het totale inkoopvolume (€: x 1 mln)

Studie	Totaal	Aanbestedende dienst			Type opdracht bij									
		Cen- traal	Decen- traal	Publiek- recht.	Centraal (Rijk)			Decentrale overheid			Publiekr. organisaties			
					Werk	Dienst	Leve- ring	Werk	Dienst	Levering	Werk	Dienst	Leve- ring	
CBS: nationale rekeningen	57519	19950	36350	1209	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CBS: nationale rekeningen	10,14%	3,52%	6,41%	0,21%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CBS: Rijk		14807			3379	11427	(diensten en leveringen)							
EIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PWC	-	-	23800	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Europese commissie (% BBP)	21,46%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Significant 2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Significant 2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OECD in % BBP	8,96%	3,68%	4,90%	0,37%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afleiding van centrale variant (€ mld)	57,5	14,8	36,4	6,4	3,4	11,4								
Bovengrens														

*) Bij de nationale rekeningen data zijn dit gegevens over alleen de sociale verzekeringsinstellingen.

Tabel 5.2 Gegevens over inkoopvolume boven de Europese aanbestedingsdrempels

Studie	Totaal	Type opdracht bij											
		Aanbestedende dienst			Centraal (Rijk)			Decentrale overheid			Publiekr. Organisaties		
		Cen- traal	Decen- traal	Publiek- recht.	Werk	Dienst	Levering	Werk	Dienst	Levering	Werk	Dienst	Levering
CBS: nationale rekeningen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CBS: nationale rekeningen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CBS: Rijk													
EIM	100%	30%	47%	23%	4%	16%	10%	7%	27%	13%	2%	14%	7%
PWC	-	-	15.614	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Europese commissie (% BBP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Omgerekend naar:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Significant 2006	11484	431	8501	2551	0	284	147	478	6452	1570	155	1146	1250
Significant 2006	100%	3%	71%	25%	0%	2%	1%	4%	54%	13%	2%	11%	12%
OECD in % BBP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afleiding van centrale variant (In € mld)	18,0	5,4	8,5	4,2	0,7	2,9	1,8	1,3	4,9	2,3	0,4	2,5	1,3
Bovengrens	33,1	9,9	15,6	7,6	1,3	5,3	3,3	2,3	8,9	4,3	0,7	4,6	2,3

Tabel 5.3 Gegevens over het inkoopvolume beneden de Europese aanbestedingsdrempels

Studie	Totaal	Aanbestedende dienst		Type opdracht bij						Publiekrechtelijke organisaties				
		Cen-traal	Decen- traal	Publiek- recht.	Rijk			Decentrale overheid			Werk	Dienst	Levering	
					Werk	Dienst	Levering	Werk	Dienst	Levering				
CBS nationale rekeningen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CBS nationale rekeningen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CBS: Rijk														
EIM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PWC	-	-	8186	-	-	-	-	48%	33%	19%	-	-	-	-
Europese commissie (% BBP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Omgerekend naar:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Significant 2006														
Significant 2006														
OECD in % BBP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afleiding van centrale variant (In € mld)	39,5	9,4	27,9	2,2	2,7	6,7		13,4	9,2	5,3	1,1	0,7	0,4	
Bovengrens	24,4	4,9	20,8	-1,3				10,0	6,8	3,9				

5.2 Bepaling van de inkoopvolumes

De laatste twee regels van de tabellen 5.1 tot en met 5.3 geven de schattingen van de inkoopvolumes van de verschillende overheden op basis van de informatie uit deze tabellen. Het totale Nederlandse inkoopvolume is gelijk gehouden aan de inkoopvolumes uit de nationale rekeningen en uit de CBS statistiek over het rijk. Informatie over de indeling van de totale inkoopvolumes naar type opdrachten ontbreekt, behalve bij het rijk. Hier is een indeling mogelijk tussen diensten + leveringen en werken. De centrale variant van de bepaling van het inkoopvolume neemt voor het rijk de gegevens over uit de regel CBS: rijk, omdat dit de meest juiste benadering is van de staat als aanbestedende dienst. Het verschil tussen het inkoopvolume van het rijk en de centrale overheid uit de nationale rekeningen is bij de publiekrechtelijke organisaties geteld.

Voor de schatting van het inkoopvolume boven de Europese aanbestedingsgrenzen is gebruik gemaakt van de beschikbare bedragen voor de decentrale overheid: de € 15.614 mln. uit het PWC-onderzoek en de € 8.501 mln. uit het Significant 2006 onderzoek. Deze twee bedragen zijn vermenigvuldigd met de percentages uit de EIM studie, omdat deze het meest betrouwbaar zijn. Bij de Significant 2006 percentages voor de rijksoverheid ontbreekt immers het type 'werken'.

De centrale variant resulteert uit de vermenigvuldiging van de EIM-percentages met het PWC-bedrag. De Bovenvariant is de vermenigvuldiging van deze percentages met het Significant bedrag.

5.3 Centraal versus decentraal

De onderverdeling van het totale inkoopvolume naar de verschillende sectoren op basis van de nationale rekeningen data behoeft een correctie die in tabel 5.1 al gedeeltelijk is doorgevoerd. In de nationale rekeningen bestaat de centrale overheid uit de rijksoverheid en de sociale verzekeringsinstellingen. Deze laatste categorie staat onder het hoofdje publiekrechtelijke instellingen Sociale verzekeringsinstellingen zijn publiekrechtelijke organisaties, maar het zijn lang niet alle publiekrechtelijke organisaties. Het is niet goed mogelijk om van de publiekrechtelijke organisaties als een afzonderlijke categorie het inkoopvolume te bepalen op basis van de nationale rekeningendata. Een onderscheid tussen het rijk en decentraal is wel goed mogelijk. Hierbij bevat de categorie decentraal de publiekrechtelijke organisaties.

Deze verdeling is in tabel 5.4 weergegeven. De verdeling in centraal en decentraal is ook doorgezet naar de inkoopvolumes boven en beneden de inkoopgrenzen.

Tabel 5.4 Inkoopvolumes van de Nederlandse overheden. De centrale variant en de bovenvariant

	<i>Overheden</i>		
	Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	57.5	14.8	42.8
Centrale variant			
Boven de aanbestedingsdrempels	18.0	5.4	12.7
Onder de aanbestedingsdrempels	39.5	9.4	30.1
Bovenvariant			
Boven de aanbestedingsdrempels	33.1	9.9	23.2
Onder de aanbestedingsdrempels	24.4	4.9	19.5

Tabel 5.5 Inkoopvolume van de Nederlandse overheden naar de sectoren centraal en decentraal en naar type opdracht. De centrale variant

		Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	Totaal	57,5	14,8	42,8
	werken	19,5	3,3	16,2
	diensten en leveringen	38,0	11,4	26,6
Boven aanbestedingsdrempels	Totaal	18,0	5,4	12,7
	werken	2,4	0,7	1,7
	diensten	10,3	2,9	7,4
	leveringen	5,4	1,8	3,6
Onder aanbestedingsdrempels	Totaal	39,5	9,4	30,1
	werken	17,1	2,6	14,5
	diensten en leveringen	22,3	6,7	15,6

Tabel 5.5 bevat een overzicht van de indeling naar type opdrachten voor de centrale variant. Deze verdeling is gemaakt op basis van de gegevens uit de tabellen 5.1 tot en met 5.3 en door combinaties van de verkregen resultaten. Dit heeft als consequentie dat de verdelingen in tabel 5.5 met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Dus het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden bedraagt € 57,5 mld. Daarnaast zouden een deel van de AWBZ-gelden (Zie pagina 28) hierbij kunnen worden opgeteld, met oog voor het gegeven dat niet alle AWBZ-instellingen aanbestedingsplichtig zijn. De AWBZ-gelden bedragen in 2007 € 20,8 mld. Het deel van dit budget dat tot het inkoopvolume moet worden gerekend is echter onbekend.

6 Conclusies

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De centrale doelstelling van dit onderzoek is de beantwoording van de vraag wat het inkoopvolume is van de Nederlandse overheid. Op basis van de CBS nationale rekeningen data kan deze vraag beantwoord worden. Volgens deze gegevens is het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid € 57,5 mld. Tabel 6.1 geeft een overzicht.

Tabel 6.1 Het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden op basis van CBS-gegevens.

	<i>Overheden</i>		
	Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	57.5	14.8	42.8

Daarnaast zouden een deel van de AWBZ-gelden hierbij kunnen worden opgeteld, met oog voor het gegeven dat niet alle AWBZ-instellingen aanbestedingsplichtig zijn. De AWBZ-gelden bedragen in 2007 € 20,8 mld. Het deel van dit budget dat tot het inkoopvolume moet worden gerekend is echter onbekend.

De deelvragen zijn hieronder in '*italics*' weergegeven met daaronder het antwoord op de vraag.

Welke onderzoeken zijn er over (delen van) het inkoopvolume van de Nederlandse overheid?

In hoofdstuk drie zijn de volgende onderzoeken behandeld:

EIM.(2008) **MKB en aanbesteden**. Het aandeel van het Nederlandse MKB in gegunde Europese aanbestedingen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006. Zoetermeer, 30 juni 2008.

EU (2004). **A report on the functioning of public procurement markets in the EU**: benefits from the application of EU directives and challenges for the future" 03-02-2004

Significant (2008) **Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006**. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Referentie: me/07.281. Rapport in opdracht van de Directie Europa, Mededinging en Consumenten, Ministerie van Economische zaken. Barneveld, 6 november 2008.

Significant (2005). **Nalevingsmeting Aanbesteden 2004**. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland. Referentie: MB/mvd/05.209. Rapport in opdracht van het Ministerie van economische zaken. Nr. 05/209. Barneveld, december 2005.

OECD (2001). **The size of government procurement markets**. OECD Journal on Budgetting, vol 1, no 4.

PriceWaterhouseCoopers (2007). **Inkopen onder de Europese aanbestedingsdrempels**. Inventarisatie van de feitelijke opdrachten onder de Europese drempelwaarden voor aanbestedingen. In opdracht van het Ministerie van Economische zaken in samenwerking met Significant. Den Haag/Barneveld, juni 2007

Daarnaast is gebruik gemaakt van de gegevens uit de nationale rekeningen 2007. De bepaling van de inkoopvolumes uit de nationale rekeningen volgt in hoofdzaak de methodiek uit het OECD-onderzoek uit 2001. Ook is gebruik gemaakt van een studie van de Europese Commissie uit 2004. Ook deze studie volgt in grote lijnen de OECD-methode. Echter hier is de definitie van het begrip 'inkoopvolume' veel breder. De sociale uitkeringen in natura via marktproducten en de inkopen van de nutssector worden ook tot het inkoopvolume gerekend.

Wat is het totale inkoopvolume van de overheid, berekend op basis van bestaande onderzoeken?

Het enige onderzoek dat een overzicht geeft van het totale inkoopvolume is het OECD-onderzoek uit 2001 en wellicht ook het onderzoek door de Europese Commissie uit 2004. De andere onderzoeken hebben een onderzoeksvraag die alleen betrekking op een bepaald deel van het totale inkoopvolume of hebben een ander probleem tot onderwerp. Dit laatste is het geval bij de Significant-onderzoeken. Voor het onderhavige onderzoek is alleen gebruikt gemaakt van de Significant 2006 data.

Wat is de betrouwbaarheid van deze berekening?

De betrouwbaarheid van de nationale rekeningen gegevens wordt over het algemeen als hoog gekenmerkt.

De betrouwbaarheid van de overige studies laat te wensen over. Dit heeft tot gevolg dat de indeling in sectoren en type opdrachten, weergegeven in tabel 5.5 met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd.

Wat zijn de te maken onderverdelingen van het totale inkoopvolume?

De eerste te maken onderverdeling is de onderverdeling van het totale inkoopvolume naar het rijk en de decentrale overheden op basis van de nationale rekeningen data, aangevuld met gegevens uit de CBS statistiek over de financiën van het rijk. Deze verdeling is weergegeven in

tabel 6.1. De andere gemaakte verdelingen zijn gebaseerd op combinaties van gegevens uit meerdere onderzoeken en op combinatie van de berekeningen van de verschillende inkoopvolumes. Dit heeft als consequentie dat deze verdelingen met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. De verdelingen voor de centrale variant zijn weergegeven in onderstaande tabel 6.2.

Tabel 6.2 Onderverdelingen van het totale inkoopvolume. De centrale variant

		Totaal	Centraal	Decentraal
Totaal inkoopvolume	Totaal	57,5	14,8	42,8
	Werken	19,5	3,3	16,2
	diensten en leveringen	38,0	11,4	26,6
Boven aanbestedingsdrempels	Totaal	18,0	5,4	12,7
	Werken	2,4	0,7	1,7
	Diensten	10,3	2,9	7,4
	Leveringen	5,4	1,8	3,6
Onder aanbestedingsdrempels	Totaal	39,5	9,4	30,1
	Werken	17,1	2,6	14,5
	diensten en leveringen	22,3	6,7	15,6

Hoe verhoudt deze berekening zich tot bestaande berekeningen en schattingen?

De berekeningen die in dit onderzoek zijn gemaakt voor het totale inkoopvolume en voor de onderverdeling van dit inkoopvolume naar sectoren op basis van de CBS data is in grote lijnen consistent met de resultaten van het OECD-onderzoek uit 2001.

De andere berekende verdelingen zijn wegens gebrek aan aanvullende informatie niet goed te vergelijken met bestaand onderzoek. Dit betreft voornamelijk de verdeling naar type opdracht van het inkoopvolume boven de aanbestedingsdrempel.

6.2 De witte vlekken

De witte vlekken in de schatting van de diverse inkoopvolumes blijkt duidelijk uit de tabellen 5.1 tot en met 5.3. Het betreft hier vooral de verdeling van de inkoopvolumes naar de typen opdrachten: diensten, leveringen en werk. In mindere mate geldt dit ook voor de verdeling van het totale inkoopvolumen naar de inkoopvolumes boven en beneden de aanbestedingsdrempels.

Het invullen van deze blinde vlekken vergt een uitgebreid onderzoek op detailniveau, omdat de indeling naar type opdracht specifiek is voor de vaststelling van de verschillende inkoopvolumes in het kader van de voorbereiding van de nieuwe aanbestedingswet. Er zijn op geen geschikte openbare bronnen op basis waarvan deze indelingen zouden kunnen worden gemaakt. De in het onderhavige onderzoek gemaakte berekeningen zijn gebaseerd op de uitkomsten van verschillende onderzoeken. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van deze verdelingen onder druk staat. Hetzelfde geldt, wellicht in mindere mate, voor de indeling van het totale inkoopvolume naar de volumes onder en boven de aanbestedingsgrenzen.

Een algemene opmerking over de beoordeling van de betrouwbaarheid van de resultaten van de studies is hier op zijn plaats. In dit rapport zijn gegevens gebruikt uit onderzoeken die niet zijn ingericht om het bedrag van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden en de onderverdelingen daarvan te meten. De resultaten van deze studies worden gebruikt voorbij het doel waarvoor ze verkregen zijn. Dit beïnvloedt het oordeel over de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze gegevens. Dit oordeel heeft niet betrekking op de resultaten van de studies als zodanig, alleen op de toepassing van deze resultaten voor het vaststellen van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheden.

Bezien kan worden of de sectorale indeling van het totale inkoopvolume verbeterd kan worden. Deze indeling is nu alleen maar goed mogelijk voor het rijk en decentrale sector. Op basis van andere bronnen onder andere CBS-gegevens over de publiekrechtelijke organisaties, zou voor de sector 'publiekrechtelijke organisaties als een aparte categorie het inkoopvolume kunnen worden bepaald. Echter dit vergt aanvullend onderzoek omdat de betreffende CBS-gegevens en ook de andere beschikbare bronnen niet publiceren over de inkoopvolumes van de publiekrechtelijke organisaties.

In de onderzoeksopzet voor dit onderzoek is beschreven dat de werkwijze van het aanvullende onderzoek sterk afhankelijk is van de missende informatie. De missende informatie betreft vooral de informatie over type opdrachten. Wanneer het missende onderdeel rijksuitgaven betreft, volstaat een aanvullend onderzoek dat is gericht op de uitgaven van één of meer ministeries. Wanneer de missende informatie de inkoop van lagere overheden betreft, zal eerder gedacht worden aan een steekproefonderzoek. Zoals boven betoogd is echter een onderzoek naar het inkoopvolume van de publiekrechtelijke organisaties een sneller begaanbaar pad.

Bijlage 1 Literatuur

CBS (2008) *Nationale Rekeningen 2007*. Herziene editie. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, september 2008.

EIM.(2008) *MKB en aanbesteden. Het aandeel van het Nederlandse MKB in gegunde Europese aanbestedingen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006*. Zoetermeer, 30 juni 2008.

EU (2004). *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future* 03-02-2004

Significant (2008) *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels*. Referentie: me/07.281. Rapport in opdracht van de Directie Europa, Mededinging en Consumenten, Ministerie van Economische zaken. Barneveld, 6 november 2008.

Significant (2005). *Nalevingsmeting Aanbesteden 2004. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland*. Referentie: MB/mvd/05.209. Rapport in opdracht van het Ministerie van economische zaken. Nr. 05/209. Barneveld, december 2005.

OECD (2001). *The size of government procurement markets*. OECD Journal on Budgeting Vol1, no 4.

PriceWaterhouseCoopers (2007). *Inkopen onder de Europese aanbestedingsdrempels. Inventarisatie van de feitelijke opdrachten onder de Europese drempelwaarden voor aanbestedingen*. In opdracht van het Ministerie van Economische zaken in samenwerking met Significant. Den Haag/Barneveld, juni 2007