

MONITOR AANBESTEDINGEN IN NEDERLAND 2021 - 2023

Onderzoek naar het inkoopvolume van Nederlandse overheden, de verdeling boven en onder de aanbestedingsdrempels en de ervaren barrières van Nederlandse bedrijven bij aanbestedingen

OPDRACHTGEVER Ministerie van Economische Zaken
KENMERK FH/bv/4095
AUTEUR(S) Team Significant Synergy
DATUM 19 december 2024
VERSIE Definitief

Inhoudsopgave

Management Summary (EN)	4
Managementsamenvatting (NL)	5
1 Inleiding	8
1.1 Het doel van dit onderzoek is meervoudig	8
1.2 In het onderzoek naar het inkoopvolume sluiten wij methodologisch aan op eerdere onderzoeken naar het inkoopvolume	8
1.3 Leeswijzer	10
2 Het aantal geschatte gegunde contracten	11
2.1 We maken bewust gebruik van de term schatting	11
2.2 Het aantal geschatte gegunde contracten is gemiddeld 399.900 per jaar	11
2.3 Het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels: twee doorsnedes	12
3 Het geschatte inkoopvolume van Nederland	14
3.1 Het geschatte inkoopvolume is in 2023 gestegen tot € 116,2 miljard, een toename van € 15,1 miljard ten opzichte van 2021	14
3.2 Het inkoopvolume van 2021, 2022 en 2023: twee doorsnedes	14
3.3 Ongeveer twee derde van het totale inkoopvolume behoort tot het volume onder de aanbestedingsdrempels, een derde erboven	17
4 Ervaren barrières door Nederlandse bedrijven bij aanbestedingen	18
4.1 Het merendeel van de respondenten is actief in de bouwnijverheid of in de zakelijke dienstverlening	18
4.2 Respondenten hebben met name ervaring met barrières bij aanbestedingen in buurlanden	19
4.3 Respondenten ervaren vooral eisen omtrent voorwaarden, certificaten, bankgaranties en aansprakelijkheid als barrières	19
4.4 Het merendeel van de respondenten ervaart geen discriminatie bij aanbestedingen in Nederland, maar ervaart Nederlandse aanbestedingen niet altijd als eerlijk	19
4.5 Een aanzienlijk deel van de respondenten ervaart dat uitsluitingsgronden en eisen niet in verhouding staan tot de omvang van de opdracht	22
5 Korte reflectie Significant op de onderzoeksresultaten	24
5.1 Schattingen van het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels is hoog, onder de aanbestedingsdrempels laag	24
5.2 Schattingen van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheidsinkoop in de periode 2021 tot en met 2023 zijn robuust en relatief nauwkeurig	24
5.3 Betere managementinformatie rond de overheidsinkoop genereren vraagt andere aanpak	25

Bijlage A Gegevens voor het schatten van het inkoopvolume	27
Het inkoopvolume van centrale en lokale overheid	27
Exploitatie-uitgaven	27
Investeringen	27
Sociale uitkeringen in natura	28
Speciale sectorbedrijven	28
Academische ziekenhuizen	28
Schatting van de verhouding boven en onder drempel	28



Management Summary (EN)

This is the report of the *Monitor of Procurement Procedures in the Netherlands, 2021–2023*. The monitor investigates the procurement volume of the Dutch government, the number of contracts awarded above and below the procurement thresholds, the total value of the contracts awarded above and below the procurement thresholds and the degree of competition from non-Dutch companies in Dutch procurement procedures. The research was carried out in the period May to November 2024 by Significant Synergy at the behest of the Competition and Consumers department of the Ministry of Economic Affairs. The Ministry will use the results of this survey *inter alia* as input for a mandatory regular report on public procurement to the European Commission.

The number of contracts awarded above and below the procurement thresholds in the period 2021-2023

The number of publications of contracts awarded **above the procurement thresholds** was 13,655 in 2023. The count of contracts awarded above the threshold was based on the number of published announcements of awarded contracts in TenderNed. The estimated number of contracts awarded **below the procurement thresholds** was 349,200 in 2023 (rounded off to the nearest hundred). This estimate is based on the results of a survey among contracting parties in which they were asked to indicate the proportion of awarded contracts above the procurement threshold and the proportion below the threshold.

When we add together the estimated numbers of announcements of contracts awarded above and below the procurement thresholds, we obtain the following estimated total numbers for awarded contracts.

The estimated total number of contracts awarded	2021	2022	2023
Above the procurement thresholds	15,791	16,064	13,655
Below the procurement thresholds ¹	399,600	405,400	349,200
Total	415,391	421,464	362,855

The procurement volume of the Dutch government

The total estimated procurement volume shows an increase from €101.1 billion in 2021 to €107.4 billion in 2022 and €116.2 billion in 2023. A previous study estimated the procurement volume of the Dutch government in 2019 at €86.6 billion. The sources used by that study included the provisional figures of Statistics Netherlands (CBS) for the national accounts, which were available when the study in question was carried out. The final figures for 2019 have now been published. A recalculation of the study based on those final figures gives an adjusted estimate of €88.4 billion for 2019.

¹ Rounded off to the nearest hundred.

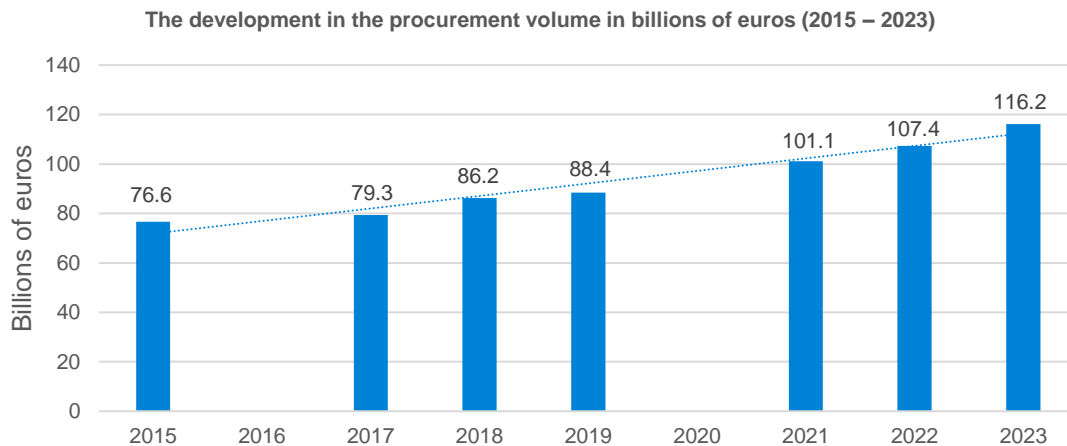


Figure 1. The development in the procurement volume during the period 2015 up to and including 2023. Source: Significant²

The researchers based their estimates of the procurement volumes in 2021, 2022 and 2023 on the aggregate of operational expenditure, investments and social provisions in kind based on data from the national accounts, actual or estimated procurement volumes for special-sector companies based on TenderNed data, and actual or estimated procurement volumes of university hospitals based on data in published annual reports.

Barriers that Dutch companies experience in tendering procedures in the Netherlands and other member states

In an online survey among Dutch companies (which received responses from 105 companies), twelve respondents mentioned one or more countries where they experience barriers in submitting tenders within the European Union. Apart from Switzerland, only the Netherlands' neighbours Belgium and Germany were named. One explanation for this is that respondents are most likely to submit tenders in these countries because they are geographically close. There are no indications based on the results of the survey that the countries in question have higher barriers than other European countries. The barriers mainly concern requirements regarding terms and conditions, certificates, bank guarantees and liability. Given the small number of respondents, it is not possible to say anything about the barriers that Dutch companies experience in bidding for contracts outside the European Union.

Most of the respondents have not experienced discrimination in tendering procedures in the Netherlands, but they do not always feel Dutch tendering procedures are fair. We conclude from the survey that respondents are (largely) positive about the fact that Dutch companies do not experience discrimination in Dutch tendering procedures and that every bidder receives the same information. Respondents are more critical concerning the aspects of equal chances, objective assessments, clear expectations and clear arguments justifying the decisions in Dutch tendering procedures. The reasons for this concern the quality of the tendering procedures that are carried out. Competition from non-Dutch companies was not mentioned by respondents as a barrier they perceived in Dutch tendering procedures.

² The calendar years 2016 and 2020 were not included in either the previous or current monitoring reports. That is why there are no estimates of the procurement volumes in those years.

Managementsamenvatting (NL)

Voor u ligt de *Monitor aanbestedingen in Nederland, periode 2021-2023*. Een onderzoek naar het inkoopvolume van de Nederlandse overheid, het aantal gegunde contracten boven en onder de aanbestedingsdrempels, de totale waarde van de gegunde contracten boven en onder de aanbestedingsdrempels en de mate van concurrentie van niet-Nederlandse bedrijven bij Nederlandse aanbestedingen. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2024 tot en met november 2024 door Significant Synergy in opdracht van de directie Mededinging en Consumenten van het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ). De resultaten van dit onderzoek gebruikt EZ onder andere als input voor een verplichte periodieke rapportage over publieke inkoop aan de Europese Commissie.

Het aantal gegunde contracten boven en onder de aanbestedingsdrempels in de periode 2021-2023

Het aantal publicaties van gegunde contracten **boven de aanbestedingsdrempels** komt uit op 13.655 in 2023. De gegunde contracten boven de drempel zijn gebaseerd op het aantal gepubliceerde aankondigingen van gegunde contracten in TenderNed. Het geschatte aantal gegunde contracten **onder de aanbestedingsdrempels** ligt op 349.200 in 2023 (afgerond op honderdtallen). Hiervoor zijn de resultaten gebruikt van een uitvraag onder aanbestedende diensten waarin zij aangeven welke ratio zij toekennen aan het aandeel gegunde contracten onder en boven de aanbestedingsdrempels.

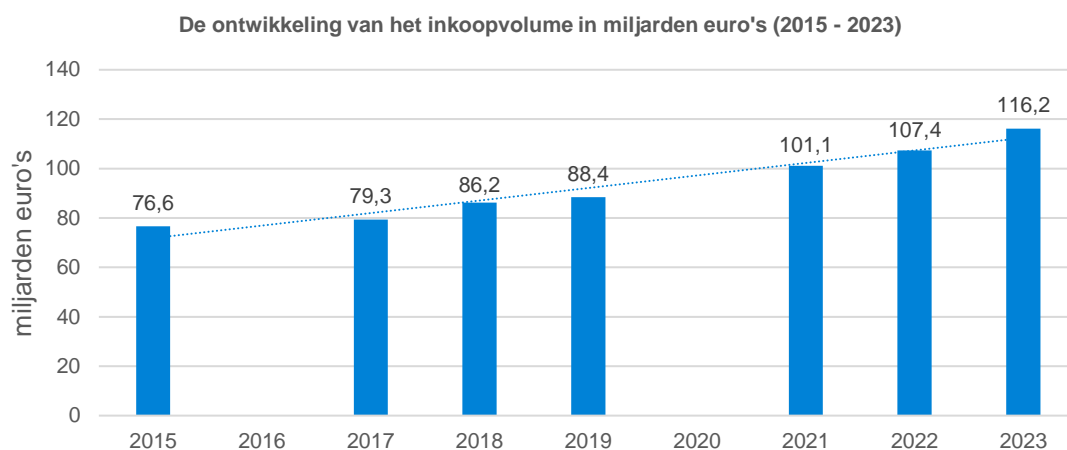
Wanneer we het aantal geschatte aantal aankondigingen van gegunde contracten boven en onder de aanbestedingsdrempels bij elkaar optellen komen we uit op de volgende geschatte aantallen totale gegunde contracten.

Het geschatte aantal gegunde opdrachten totaal	2021	2022	2023
Boven de aanbestedingsdrempels	15.791	16.064	13.655
Onder de aanbestedingsdrempels ³	399.600	405.400	349.200
Totaal	415.391	421.464	362.855

Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid

Het totaal van het geschatte inkoopvolume laat een toename zien van € 101,1 miljard in 2021, € 107,4 miljard in 2022 en € 116,2 miljard in 2023. Eerder onderzoek schatte het inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2019 op € 86,6 miljard. Tijdens dat onderzoek is onder andere gebruikgemaakt van de voorlopige CBS-cijfers in de nationale rekeningen, die ten tijde van de uitvoering van het betreffende onderzoek beschikbaar waren. Inmiddels zijn ook de definitieve cijfers over 2019 bekendgemaakt. Een herijking van het onderzoek op basis van deze definitieve cijfers leidt tot bijstelling van deze schatting naar € 88,4 miljard voor het jaar 2019.

³ Afgerond op honderdtallen.



Figuur 1. De ontwikkeling van het inkoopvolume over de periode 2015 tot en met 2023. Bron: Significant⁴

De schattingen van het inkoopvolume in de jaren 2021, 2022 en 2023 baseren de onderzoekers op een som van de exploitatie-uitgaven, investeringen en sociale voorzieningen in natura op basis van gegevens uit de nationale rekeningen, (een schatting van) de inkoopvolumes van de speciale-sectorbedrijven op basis van TenderNed-gegevens en (een schatting van) de inkoopvolumes van academische ziekenhuizen op basis van gegevens uit openbare jaarverslagen.

Barrières die Nederlandse bedrijven ervaren bij aanbestedingen in Nederland en in andere lidstaten

Op basis van een online enquête onder Nederlandse bedrijven (met een respons van 105 bedrijven) hebben twaalf respondenten één of meerdere landen genoemd waarin zij barrières ondervinden bij het inschrijven op aanbestedingen binnen de Europese Unie. Met uitzondering van Zwitserland worden alleen de aan Nederland grenzende landen, België en Duitsland, genoemd. Een verklaring hiervoor is dat respondenten, vanwege de geografische nabijheid, juist in deze landen inschrijven op aanbestedingen. Er zijn geen aanwijzingen vanuit de uitkomsten van de enquête dat er in de betreffende landen hogere barrières bestaan dan in andere (Europese) landen. De barrières hebben primair betrekking op eisen omtrent voorwaarden, certificaten, bankgaranties en aansprakelijkheid. Door het beperkte aantal respondenten is het niet mogelijk uitspraken te doen over de barrières die Nederlandse bedrijven ondervinden bij het inschrijven op aanbestedingen buiten de Europese Unie.

Het merendeel van de respondenten ervaart geen discriminatie bij aanbestedingen in Nederland, maar ervaart Nederlandse aanbestedingen niet altijd als eerlijk. Uit het onderzoek concluderen we dat respondenten (overwegend) positief zijn over dat er geen discriminatie wordt ervaren door Nederlandse bedrijven bij Nederlandse aanbestedingen en iedere inschrijver dezelfde informatie ontvangt. Respondenten zijn meer kritisch over de gelijke kansen en objectieve beoordeling, duidelijke verwachtingen en duidelijk gemotiveerde beslissingen bij Nederlandse aanbestedingen. Redenen hiervoor raken aan de kwaliteit van de uitgevoerde aanbestedingen. Concurrentie van niet-Nederlandse bedrijven bij Nederlandse aanbestedingen wordt door respondenten niet als een ervaren barrière genoemd.

⁴ De kalenderjaren 2016 en 2020 waren geen onderdeel van de vorige en huidige monitoringsrapportages. Om deze reden ontbreekt de schatting van het inkoopvolume in deze jaren.

1 Inleiding

1.1 Het doel van dit onderzoek is meervoudig

1.1.1 Het verkrijgen van inzicht in het inkoopvolume van Nederlandse overheden over de jaren 2021, 2022 en 2023

Op grond van de Aanbestedingsrichtlijn (2014/24/EU, artikelen 83 en 85) zijn Europese lidstaten verplicht om vierjaarlijks aan de Europese Commissie te rapporteren over het aantal uitgevoerde aanbestedingen en de totale waarde ervan in de desbetreffende lidstaat over een periode van drie jaar. De directie Mededinging en Consumenten van het Ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) heeft Significant Synergy de opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de uitgevoerde aanbestedingen over de jaren 2021, 2022 en 2023 en de volgende vragen⁵ te beantwoorden:

1. Wat is het aantal gegunde contracten boven en onder de drempelbedragen voor Europese aanbestedingen⁶? (hierna: aanbestedingsdrempels)
2. Wat is de totale waarde van gegunde contracten boven en onder de aanbestedingsdrempels?

1.1.2 Het verkrijgen van inzicht in barrières die Nederlandse bedrijven ervaren bij aanbestedingen in Nederland en in andere lidstaten

In oktober 2023 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, bekend als de motie van Strien, waarin de regering is verzocht onderzoek te doen naar de mate van concurrentie van niet-Nederlandse bedrijven bij Nederlandse aanbestedingen. In de motie is de regering mede verzocht te onderzoeken welke barrières Nederlandse bedrijven ervaren bij aanbestedingen in andere lidstaten. EZ heeft Significant gevraagd onderzoek te doen naar de volgende vragen:

3. In welke landen (zowel binnen als buiten de EU) en in welke sectoren ondervinden Nederlandse bedrijven barrières? En welke barrières worden ondervonden?
4. Ervaren Nederlandse ondernemers Nederlandse aanbestedingen als eerlijk en worden er haalbare eisen gesteld?

1.2 In het onderzoek naar het inkoopvolume sluiten wij methodologisch aan op eerdere onderzoeken naar het inkoopvolume

In 2021 heeft Significant, in opdracht van het toenmalige ministerie van Economische Zaken (EZ), ook het macro-onderzoek naar het geschatte inkoopvolume van de Nederlandse overheid uitgevoerd. Dit onderzoek sluit op enkele onderdelen na methodologisch aan op het onderzoek uit 2021 voor de vergelijkbaarheid van de resultaten. Hieronder lichten we toe wat dit betekent binnen dit onderzoek.

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

Dit onderzoek behandelt alle inkoopopdrachten die aansluiten bij de definitie van 'overheidsinkoop' en vallen onder de reikwijdte van de Aanbestedingswet.

⁵ In ons onderzoek hanteren we het aantal gegunde contracten (definitie TenderNed) om beide vragen naar het aantal gegundebopdrachten te beantwoorden.

⁶ [Drempelbedragen Europees Aanbesteden | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#).

Het betreft alle inkoop waarvoor een externe factuur is verstuurd, zowel boven als onder de Europese drempelbedragen, die voldoen aan de definitie van diensten, leveringen en werken, die vallen onder de:

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

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

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

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

Ten aanzien van zorgverzekeraars houdt dit onderzoek rekening met de huidige jurisprudentie (de uitspraak van het gerechtshof van Den Bosch op 12 mei 2015⁷), waaruit blijkt dat zorgverzekeraars aangemerkt moeten worden als publiekrechtelijke instellingen die voorzien in behoeften van algemeen belang met commerciële aard. Hiermee voldoen zij niet aan de definitie van een aanbestedende dienst. Zorgverzekeraars worden daarom in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

1.2.3 In dit onderzoek segmenteren wij de resultaten waar mogelijk naar type opdracht en naar soort aanbestedende dienst

In dit onderzoek segmenteren wij de resultaten waar mogelijk naar type opdracht (diensten, leveringen en werken). De categorisering van het soort aanbestedende dienst is gebaseerd op die van TenderNed. De classificatie van overheidssegmenten van het inkoopvolume is gebaseerd op de classificaties vanuit de nationale rekeningen.

1.2.4 De methode van dit onderzoek kent enkele aanpassingen ten opzichte van de onderzoeksmethode in 2021 voor een betere nauwkeurigheid van de cijfers

In de basis gebruiken we dezelfde bronnen, methoden, aannames en uitgangspunten als in het vorige onderzoek uit 2021. Het onderzoek wijkt echter op de volgende twee onderdelen af:

1. Ten opzichte van het onderzoek uit 2021 herijken we de definitie voor 'opdrachten' voor het schatten van het aantal gegunde opdrachten. In het onderzoek uit 2021 werd het aantal gegunde opdrachten gerapporteerd op basis van de openbare dataset, terwijl we in dit onderzoek kijken naar het aantal gegunde contracten aan ondernemingen. Deze informatie is beschikbaar gesteld door TenderNed voor dit onderzoek. Het verschil hierbij is dat een opdracht aan meerdere ondernemers kan worden gegund. In het vorige onderzoek werd zo'n opdracht één keer geteld, terwijl we in dit onderzoek het aantal ondernemers tellen aan wie de opdracht is gegund.
2. We hanteren ook een nieuwe methode voor het bepalen van de verhouding van het inkoopvolume boven en onder de aanbestedingsdrempels. In 2021 werden verhoudingsgetallen op basis van één verhoudingsgetal gebruikt om het aandeel van het inkoopvolume onder de aanbestedingsdrempel te schatten op basis van externe onderzoeken. In dit onderzoek baseren we de verdeling van het inkoopvolume boven en onder de aanbestedingsdrempels op basis van registraties van opdrachtwaarden in TenderNed.

⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSHE:2015:1697>.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven wij antwoord op het aantal gegunde opdrachten (onderzoeksvraag 1) waarna wij in hoofdstuk 3 ingaan op het inkoopvolume (onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 4 behandelen wij welke barrières Nederlandse bedrijven ervaren bij aanbestedingen in andere lidstaten (onderzoeksvragen 3 en 4). Tot slot geven wij in hoofdstuk 5 een beknopte reflectie op het onderzoek en de resultaten daarvan.

2 Het aantal geschatte gegunde contracten

De eerste doelstelling van dit onderzoek is het schatten van het aantal gegunde opdrachten in de jaren 2021, 2022 en 2023. Binnen dit onderzoek is de keuze gemaakt om het aantal gegunde contracten te rapporteren als indicator voor het aantal gegunde opdrachten. Gegunde contracten is de definitie van het aantal contracten dat is gegund aan één of meerdere opdrachtnemers na het succesvol doorlopen van een aanbesteding. Een unieke aanbesteding kan daarmee meerdere gegunde contracten hebben.

2.1 We maken bewust gebruik van de term schatting

We maken bewust gebruik van de term schatting voor het rapporteren van het aantal gegunde contracten. Cijfers over het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels zijn afkomstig van TenderNed. De wettelijke verplichting van de registraties van gunningen van opdrachten *boven de aanbestedingsdrempels* maakt TenderNed een betrouwbare bron voor deze cijfers. Het aantal gegunde contracten van onderhandse inkopen wordt in Nederland niet centraal geregistreerd. Daarom zijn we genoodzaakt het aantal contracten *onder de aanbestedingsdrempels* te schatten.

In 2021 is gebruik gemaakt van het onderzoek 'Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012'⁸ voor het bepalen van een verhoudingsgetal voor het aantal gegunde contracten onder de aanbestedingsdrempels ten opzichte van het aantal boven de aanbestedingsdrempels. Dit resulteert in een ruwe schatting, maar vanwege het gebrek aan een meer betrouwbaar alternatief hanteren we in dit onderzoek dezelfde methode. Dit leidt per opdrachtsoort tot de volgende verhoudingen. Deze verhoudingen zijn vervolgens gebruikt om op basis van het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels het aantal gegunde contracten onder de drempel te schatten.

	Boven de aanbestedingsdrempels	Onder de aanbestedingsdrempels
Werken	2%	98%
Leveringen	4%	96%
Diensten	4%	96%

Tabel 1. Gehanteerde verhoudingsgetallen voor het geschatte aantal gegunde contracten boven en onder de aanbestedingsdrempels

Keuze voor de methode van het schatten van het aantal gunningen

Voorafgaand aan het onderzoek heeft TenderNed een uitvraag gedaan onder aanbestedende diensten over de verhouding van het aantal gunningen boven en onder de aanbestedingsdrempels. Gemiddeld waren er ongeveer 40 waarnemingen per jaar, per type aanbestedende dienst was deze respons te laag voor een representatief beeld en kon daarmee niet gebruikt worden als nieuwe schattingsmethode.

2.2 Het aantal geschatte gegunde contracten is gemiddeld 399.900 per jaar

Het totaal aantal gegunde contracten per jaar schatten we, afgerond op honderdtallen, op 415.400, 421.500 en 362.900 voor respectievelijk 2021, 2022 en 2023. Gemiddeld genomen komt het aantal gegunde contracten van deze jaren uit op 399.900. Vanwege de nauwkeurigheid van de cijfers ronden we het aantal gegunde contracten onder de aanbestedingsdrempels af op honderdtallen.

⁸ [Evaluatie Aanbestedingswet 2012 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

Het aantal geschatte gegunde contracten (totaal)	2021	2022	2023
Boven de aanbestedingsdrempels	15.791	16.064	13.655
Onder de aanbestedingsdrempels	399.600	405.400	349.200
Totaal	415.391	421.464	362.855

Tabel 2. Het aantal geschatte gegunde contracten (totaal)

Opvallend is de afname van het aantal gegunde contracten in 2023 boven de aanbestedingsdrempels. Er is geen verklaring bekend voor deze afname.

De cijfers van dit onderzoek vs. de openbare aanbestedingsmonitor van TenderNed

De aantallen gegunde contracten zijn gebaseerd op het aantal gegunde contracten van Europese aanbestedingen. Dit aantal wijkt daarmee af van het aantal gunningen dat staat gepubliceerd op de openbare aanbestedingsmonitor van TenderNed⁹. De openbare aanbestedingsmonitor bevat namelijk cijfers van aantallen gunningen van Europese aanbestedingen én nationale aanbestedingen.

2.3 Het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels: twee doorsnedes

Gunningen boven de aanbestedingsdrempels worden op TenderNed aangeduid als 'Europees'. In deze analyse wordt aangenomen dat al deze publicaties betrekking hebben op aanbestedingen boven de drempel. Dit is echter niet altijd het geval, aangezien ook aanbestedingen onder de drempel optioneel als 'Europees' worden aangeduid. Omdat de opdrachtwaarde niet consistent en betrouwbaar wordt ingevuld, vormt deze aanname de beste benadering die we kunnen maken. Ook publicaties van een dynamisch aankoopstelsel en gunningen van vrijwillige transparantie zijn daarin meegenomen.

Hieronder maken we twee doorsnedes van de beschikbare data boven de aanbestedingsdrempels: het aantal gegunde contracten per type aanbestedende dienst en het aantal gegunde contracten per type opdracht.

2.3.1 Een doorsnede van het aantal gegunde contracten per type aanbestedende dienst

Het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels per type aanbestedende dienst	2021	2022	2023
Ministeries	1.542	1.409	1.070
Provincies	543	417	448
Waterschappen	788	753	725
Gemeenten >100.000 inwoners	4.450	4.314	3.262
Gemeenten 50.000 - 100.000 inwoners	2.959	3.475	3.045
Gemeenten <50.000 inwoners	415	346	190
Publiekrechtelijke instellingen ¹⁰	380	457	396
Speciale-sectorbedrijven	4.714	4.893	4.519
Eindtotaal	15.791	16.064	13.655

Tabel 3. Aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels per type aanbestedende dienst. Bron: TenderNed

Tussen 2021 en 2023 is het totaal aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels gedaald van 15.791 naar 13.655, met een piek in 2022 (16.064). Vooral ministeries en grote gemeenten laten een sterke daling zien, terwijl ook kleinere gemeenten aanzienlijk minder contracten gunnen in 2023. Waterschappen en provincies tonen een

⁹ [Aanbestedingsmonitor 2017-2022 | TenderNed](#).

¹⁰ Academische ziekenhuizen behoren tot de categorie publiekrechtelijke instellingen.

stabielere trend met beperkte schommelingen, terwijl speciale-sectorbedrijven het grootste aandeel behouden ondanks een lichte daling in 2023.

2.3.2 Een doorsnede van het aantal gegunde contracten per type opdracht

Type opdracht	2021	2022	2023
Werken	613 (4%)	592 (4%)	663 (5%)
Leveringen	2.952 (19%)	3.113 (19%)	2.785 (20%)
Diensten	12.226 (77%)	12.359 (77%)	10.207 (75%)
Totaal	15.791 (100%)	16.064 (100%)	13.655 (100%)

Tabel 4. Het aandeel gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels per type opdracht. Bron: TenderNed

Over de jaren is verdeling tussen de typen aanbestedingen grotendeels constant gebleven: diensten domineren met ongeveer 75-77%, gevolgd door leveringen (19-20%) en werken (4-5%). Opvallend is dat het absolute aantal leveringen in 2023 aanzienlijk is afgenomen, terwijl werken en diensten qua aandeel iets zijn toegenomen.

3 Het geschatte inkoopvolume van Nederland

De tweede doelstelling van dit onderzoek is het schatten van het inkoopvolume van Nederland over de jaren 2021, 2022 en 2023. De schatting van het inkoopvolume is gebaseerd op gegevens vanuit diverse bronnen. In bijlage A is opgenomen welke financiële gegevens per gegevensbron is gebruikt en hoe we tot de schatting van het inkoopvolume zijn gekomen.

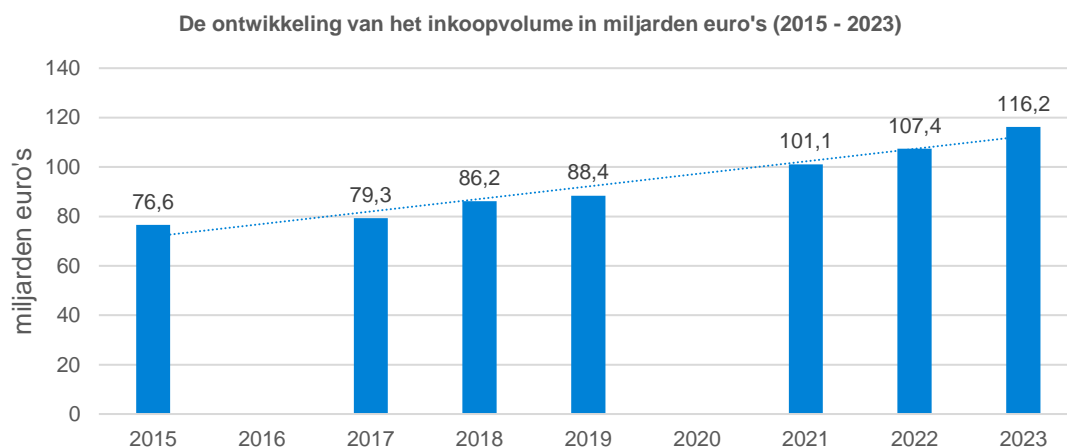
3.1 Het geschatte inkoopvolume is in 2023 gestegen tot € 116,2 miljard, een toename van € 15,1 miljard ten opzichte van 2021

De eerste schatting van het inkoopvolume werd door Significant gemaakt in 2015, en sindsdien zijn voor bijna alle volgende jaren, met uitzondering van 2016 en 2020, nieuwe ramingen opgesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. De meest recente schatting beslaat de jaren 2021, 2022 en 2023, met geschatte volumes van respectievelijk € 101,1 miljard, € 107,4 miljard en € 116,2 miljard.

Geschatte inkoopvolume (2021 - 2023)	2021	2022	2023
Geschatte inkoopvolume in miljarden euro's	101,1	107,4	116,2

Tabel 5. Het geschatte inkoopvolume 2021-2023.

De geschatte inkoopvolumes laten een stijgende lijn zien over de periode 2021-2023. In 2021 bedroeg het inkoopvolume naar schatting € 101,1 miljard, gevolgd door een stijging naar € 107,4 miljard in 2022 en verder naar € 116,2 miljard in 2023. De stijging tussen 2022 en 2023 (€ 8,8 miljard) was groter dan die tussen 2021 en 2022 (€ 6,3 miljard). Dit vertegenwoordigt een totale groei van € 15,1 miljard over drie jaar. Als we 2023 vergelijken met 2015, het eerste jaar waar Significant onderzoek naar deed, zien we een totale stijging van bijna € 40 miljard. Dat komt neer op een gemiddelde toename van ongeveer € 5 miljard per jaar.



Figuur 1. De ontwikkeling van het inkoopvolume in miljarden (2015 - 2023). Bron: Significant

3.2 Het inkoopvolume van 2021, 2022 en 2023: twee doorsnedes

In de volgende subparagrafen analyseren we het inkoopvolume vanuit twee verschillende invalshoeken om meer inzicht te bieden in de verdeling en samenstelling ervan. Ten eerste maken we een uitsplitsing per overheidssector, waarmee we de verdeling van het inkoopvolume over verschillende typen overheidsorganisaties inzichtelijk maken. Ten tweede

presenteren we een analyse van het inkoopvolume per COFOG-functie (*Classification of the Functions of Government*)¹¹, waarmee de uitgaven worden gegroepeerd op basis van hun functie binnen de overheidsuitgaven.

3.2.1 Een doorsnede van het inkoopvolume per overheidssector

In deze subparagraaf analyseren we hoe het totale inkoopvolume is verdeeld over de verschillende overheidssectoren.

Totale geschatte inkoopvolume per overheidssector in miljarden euro's	2021	2022	2023
Centrale overheid	35,3	37,6	40,9
Rijksoverheid	20,6	20,8	23,1
Overige centrale overheid	14,7	16,7	17,8
Lokale overheid	52,3	55,2	60,3
Provincies	2,4	2,5	2,5
Waterschappen	2,2	2,4	2,8
Gemeenschappelijke regelingen	4,2	4,0	3,7
Gemeenten	30,8	33,0	37,6
Overige lokale overheden	12,8	13,2	13,7
Sociale zekerheidsfondsen	1,1	1,2	1,2
Speciale-sectorbedrijven	9,2	10,1	10,3
Academische ziekenhuizen	3,1	3,3	3,5
Totaal	101,1	107,4	116,2

Tabel 6. Het geschatte totale inkoopvolume per overheidssector (2021 - 2023)

Tussen 2021 en 2023 is het totale geschatte inkoopvolume gestegen van € 101,1 miljard naar € 116,2 miljard, waarbij de groei in 2022-2023 sterker was dan in 2021-2022 (respectievelijk € 6,3 miljard en € 8,8 miljard). De lokale overheid leverde de grootste bijdrage aan de stijging van € 15,1 miljard, met een toename van € 5,2 miljard in de periode 2022-2023. Vooral door de gemeenten, die een groei van € 4,5 miljard doormaakten. De centrale overheid zag een versnelde groei, met een toename van € 3,3 miljard tussen 2022-2023, gedreven door de rijksoverheid (+10,9%). Waterschappen vertoonden het hoogste relatieve groeipercentage, met 16,9% in 2022-2023. Daarentegen kende de categorie gemeenschappelijke regelingen een daling tussen beide jaren, met een afname van € 0,2 tussen 2021-2022 en € 0,3 miljard tussen 2022-2023.

¹¹ [Glossary: Classification of the functions of government \(COFOG\) - Statistics Explained.](#)

Ontwikkeling inkoopvolume per overheidssector in miljarden euro's	2021 - 2022		2022 - 2023	
	Relatief	Absoluut	Relatief	Absoluut
Centrale overheid	+6,4%	2,3	+8,8%	3,3
Rijksoverheid	+1,1%	0,2	+10,9%	2,3
Overige centrale overheid	+13,8%	2,0	+6,2%	1,0
Lokale overheid	+5,4%	2,8	+9,4%	5,2
Provincies	+2,8%	0,1	-0,4%	0,0
Waterschappen	+10,8%	0,2	+16,9%	0,4
Gemeenschappelijke regelingen	-3,8%	-0,2	-7,1%	-0,3
Gemeenten	+7,3%	2,3	+13,7%	4,5
Overige lokale overheden	+3,2%	0,4	+4,1%	0,5
Sociale zekerheidsfondsen	+5,5%	0,1	-1,5%	0,0
Speciale-sectorbedrijven	+10,1%	0,9	+1,5%	0,1
Academische ziekenhuizen	+7,7%	0,2	+6,5%	0,2
Totaal	6,2%	6,3	+8,2%	8,8

Tabel 7. Ontwikkeling van het geschatte inkoopvolume per overheidssector (2021 - 2023)

3.2.2 Een doorsnede van het inkoopvolume per COFOG-functie

In deze paragraaf analyseren we hoe het totale inkoopvolume is verdeeld over de verschillende COFOG-functies.

Totaal in miljarden euro's	2021	2022	2023
1. Algemeen overheidsbestuur	9,0	9,4	10,2
2. Landsverdediging	4,9	5,4	5,6
3. Openbare orde en veiligheid	6,3	6,6	7,3
4. Economische aangelegenheden	19,4	20,1	22,8
5. Milieubescherming	7,7	8,6	10,0
6. Huisvesting en gemeenschapsvoorziening	2,3	2,6	3,1
7. Volksgezondheid	15,5	14,5	14,4
8. Recreatie, cultuur en religie	5,3	5,8	6,2
9. Onderwijs	12,3	13,3	14,0
10. Sociale bescherming	6,0	7,5	8,7
11. Niet toegewezen	12,3	13,5	13,8
Totaal	101,1	107,4	116,2

Tabel 8. Geschatte inkoopvolume per COFOG-functie

Tussen 2021 en 2023 groeide het totale inkoopvolume met € 15,1 miljard, vooral gedreven door de COFOG-functies Economische aangelegenheden (€ 3,4 miljard), Sociale Bescherming (€ 2,7 miljard) en Milieubescherming (€ 2,3 miljard), die samen meer dan de helft van de stijging veroorzaken. De grootste relatieve stijging was te zien in Sociale Bescherming (+26% in 2021-2022), gevolgd door Huisvesting en gemeenschapsvoorziening (+18% in 2022-2023). In tegenstelling tot de andere categorieën daalde het inkoopvolume voor Volksgezondheid met € 1,1 miljard in de periode 2021-2023.

Ontwikkeling van het inkoopvolume per COFOG-functie in miljarden euro's	2021 - 2022		2022 - 2023	
	Relatief	Absoluut	Relatief	Absoluut
1. Algemeen overheidsbestuur	+5%	0,4	+8%	0,8
2. Landsverdediging	+10%	0,5	+3%	0,2
3. Openbare orde en veiligheid	+5%	0,3	+10%	0,7
4. Economische aangelegenheden	+3%	0,7	+14%	2,7
5. Milieubescherming	+11%	0,9	+17%	1,4
6. Huisvesting en gemeenschapsvoorziening	+13%	0,3	+18%	0,5
7. Volksgezondheid	-7%	-1,0	-1%	-0,1
8. Recreatie, cultuur en religie	+9%	0,5	+8%	0,4
9. Onderwijs	+8%	1,0	+5%	0,7
10. Sociale bescherming	+26%	1,6	+15%	1,1
11. Niet toegewezen	+9%	1,2	+3%	0,4
Totaal	+6%	6,3	+8%	8,8

Tabel 9. Ontwikkeling van het geschatte inkoopvolume per COFOG-functie

3.3 Ongeveer twee derde van het totale inkoopvolume behoort tot het volume onder de aanbestedingsdrempels, een derde erboven

De methode voor het schatten van het inkoopvolume begint met het vaststellen van het totaalbedrag voor het totale volume. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van dit onderzoek het bepalen welk deel van dit totaalvolume afkomstig is van opdrachten boven en onder de aanbestedingsdrempels. Op basis van gegevens van TenderNed hebben we het inkoopvolume boven de aanbestedingsdrempels geschat per aanbesteding. Hiervoor hebben we de gemiddelde opdrachtwaarde per dienst, levering en werk vermenigvuldigd met het aantal aanbestedingen binnen deze categorieën. Alleen aanbestedingen met een opdrachtwaarde groter dan € 100.000 en kleiner dan € 100.000.000 zijn meegenomen, om de betrouwbaarheid van het gemiddelde te waarborgen. Dit heeft de volgende resultaten opgeleverd.

Kenmerkenverdeling van het inkoopvolume boven en onder de aanbestedingsdrempels	2021	2022	2023
Geschatte aandeel boven de drempel (in miljarden euro's)	31,5	34,6	33,9
Totale inkoopvolume (in miljarden euro's)	101,1	107,4	116,2
Percentage aandeel boven de aanbestedingsdrempels	31%	32%	29%
Geschatte aandeel onder de drempel (in miljarden euro's)	69,6	72,7	82,3

Tabel 10. Kenmerken verdeling inkoopvolume boven en onder de drempel

Keuze voor de methode van het schatten van het inkoopvolume onder de aanbestedingsdrempels

Voorafgaand aan het onderzoek heeft TenderNed een uitvraag gedaan onder aanbestedende diensten om de opdrachtwaarde boven en onder de aanbestedingsdrempel te schatten. De respons op dit deel van de uitvraag was echter te laag, waardoor de resultaten geen representatief beeld zouden hebben opgeleverd. Gemiddeld zijn er ongeveer 20 waarnemingen per jaar ontvangen, variërend van 0 tot 9 waarnemingen per type aanbestedende dienst per jaar.

4 Ervaren barrières door Nederlandse bedrijven bij aanbestedingen

In dit hoofdstuk lichten wij toe welke barrières Nederlandse bedrijven ervaren bij aanbestedingen in Nederland en andere lidstaten. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij een online enquête verspreid onder Nederlandse bedrijven die actief zijn op TenderNed. De enquête is door TenderNed verstuurd naar 2.500 TenderNed accounts van Nederlandse bedrijven die op het enquêteplatform van TenderNed de enquête konden invullen.

In totaal hebben wij 224 reacties op de enquête ontvangen en is de enquête 105 maal volledig doorlopen¹². In de kwantitatieve analyse zijn enkel de resultaten van de volledig ingevulde enquêtes meegenomen. Bij de open vragen zijn ook eventuele toelichtingen van onvolledig ingevulde enquêtes meegenomen.

De uitkomsten op de gestelde vragen lichten wij toe in onderstaande volgorde:

- In welke sector is uw organisatie primair actief? (paragraaf 4.1).
- In welke landen ondervindt uw organisatie barrières bij het inschrijven op aanbestedingen? (paragraaf 4.2).
- Welke barrières ondervindt u als Nederlandse organisatie bij het inschrijven op aanbestedingen binnen en buiten de Europese Unie? (paragraaf 4.3).
- Verlopen Nederlandse aanbestedingen eerlijk? (paragraaf 4.4).
- Stellen Nederlandse aanbestedingen haalbare eisen? (paragraaf 4.5).

4.1 Het merendeel van de respondenten is actief in de bouwnijverheid of in de zakelijke dienstverlening

In onderstaande tabel staat opgenomen in welke sectoren de respondenten actief zijn.

Sector	Aantal respondenten
Bouwnijverheid	19
Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	17
Overige dienstverlening	14
Informatie en communicatie	13
Industrie	11
Gezondheids- en welzijnzorg	9
Vervoer en opslag	6
Groot- en detailhandel; reparatie van auto's	5
Onderwijs	2
Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen	2
Onbekend	2
Landbouw, bosbouw en visserij	2
Financiële instellingen	1
Cultuur, sport en recreatie	1
Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	1
Totaal	105

Tabel 11. Het aantal respondenten per sector

¹² Enkele respondenten hebben niet alle stellingen beantwoord. Voor de volledigheid staat in paragraaf 4.4 en 4.5 per stelling het aantal respondenten genoemd dat deze stelling heeft beantwoord.

4.2 Respondenten hebben met name ervaring met barrières bij aanbestedingen in buurlanden

Van de 105 respondenten geven 12 respondenten aan dat zij barrières ervaren bij inschrijven op aanbestedingen in andere landen. België wordt daarbij tien keer genoemd, Duitsland drie keer en Zwitserland één keer. Een logische verklaring dat met name aangrenzende landen genoemd worden door de respondenten lijkt dat dit de landen zijn waar respondenten vanwege de geografische ligging inschrijven op aanbestedingen. Op basis van de resultaten kunnen we daarom niet concluderen dat in de betreffende landen hogere barrières bestaan dan in andere (Europese) landen. Door het beperkte aantal respondenten is het niet mogelijk uitspraken te doen over de sectoren waarin Nederlandse bedrijven barrières ervaren.

4.3 Respondenten ervaren vooral eisen omtrent voorwaarden, certificaten, bankgaranties en aansprakelijkheid als barrières

Ten aanzien van de barrières bij het inschrijven op aanbestedingen **binnen** de Europese Unie (exclusief Nederland) zijn de volgende barrières benoemd:

Ervaren barrières	Aantal keer genoemd
Eisen: andere eisen en voorwaarden omtrent bijvoorbeeld voorwaarden, certificaten, bankgaranties en aansprakelijkheid	7
Bewijsstukken: andere digitale certificaten, legitimatie-eisen en bewijsstukken voor betalingsgedrag	4
Platform: verschillend gebruik van specifieke platforms (naast publicatie in TED (Tender Electronics Daily)) bij inschrijvingen in andere landen	4
Afwijkende of onduidelijke procedures, methodieken en wensen	4
Taal: de taalbarrière bij het inschrijven	3
Vindbaarheid: de vindbaarheid van buitenlandse aanbestedingen	1

Tabel 12. Ervaren barrières bij het inschrijven op aanbestedingen binnen de Europese Unie (exclusief Nederland)

Een belangrijke kanttekening hierbij is wel het zeer beperkte aantal respondenten.

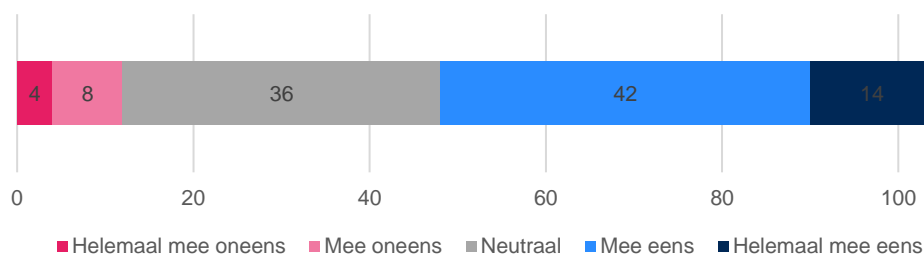
Door het beperkte aantal respondenten is het ook niet mogelijk uitspraken te doen over de barrières die Nederlandse bedrijven ondervinden bij het inschrijven op aanbestedingen **buiten** de Europese Unie.

4.4 Het merendeel van de respondenten ervaart geen discriminatie bij aanbestedingen in Nederland, maar ervaart Nederlandse aanbestedingen niet altijd als eerlijk

De vraag of Nederlandse aanbestedingen eerlijk verlopen toetsen we aan de hand van vijf stellingen, waarbij respondenten aangeven in hoeverre ze het eens zijn met de stelling op een 5-puntsschaal. In onderstaande subparagrafen geven we per stelling aan in hoeverre de respondenten het eens zijn met de stelling. In de conclusie duiden we de uitkomsten en combineren we deze bevindingen met de schriftelijke toelichtingen van respondenten.

4.4.1 Het merendeel van de respondenten ervaart geen discriminatie bij aanbestedingen in Nederland

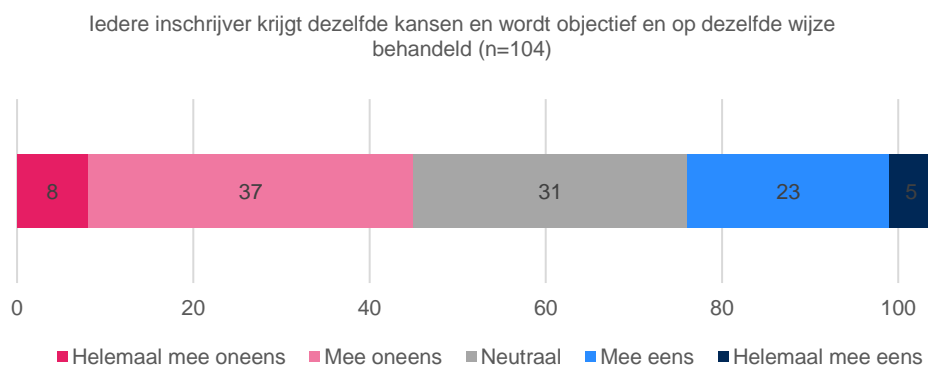
Er zijn geen discriminerende factoren, zowel geen onderscheid naar nationaliteit als overige discriminerende factoren, aanwezig bij aanbestedingen in Nederland (n=104)



Figuur 2. Respons op discriminerende factoren bij aanbestedingen in Nederland

Ongeveer de helft van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling. Een groot deel (36 respondenten) staat neutraal tegenover de stelling. Een klein deel (12 respondenten) is het (helemaal) oneens met de stelling. Voor de volledigheid benadrukken wij dat het niet ervaren van discriminatie bij aanbestedingen in Nederland gebaseerd is op enquêteresultaten onder respondenten van Nederlandse bedrijven. Er zijn geen respondenten van buitenlandse bedrijven meegenomen in de enquête.

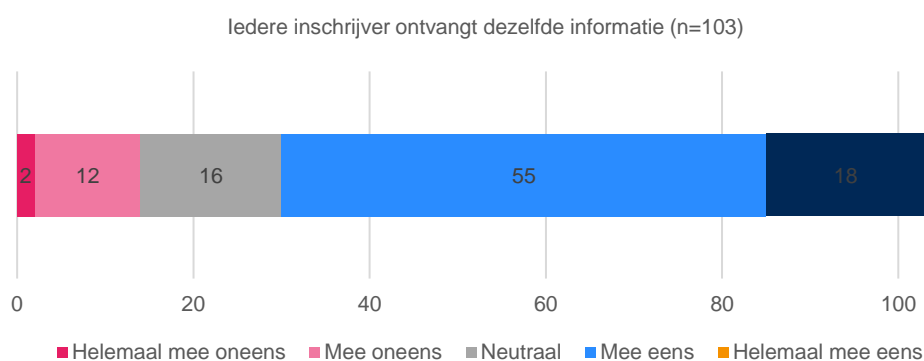
4.4.2 Een aanzienlijk deel van de respondenten ervaart geen gelijke kansen en objectieve behandeling bij aanbestedingen in Nederland



Figuur 3. Respons op dezelfde kansen en objectief en op dezelfde wijze bij behandeld bij aanbestedingen in Nederland

De meeste respondenten (45 respondenten) zijn het (helemaal) oneens met de stelling dat iedere inschrijver dezelfde kansen krijgt en objectief en op dezelfde wijze behandeld wordt. Circa een kwart van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling. Oorzaken van het niet ervaren van gelijke kansen zijn bijvoorbeeld dat respondenten een voorsprong ervaren van grote bedrijven met veel aanbestedingservaring en de (informatie)voorsprong van de zittende partij. Ook geven respondenten aan dat zij ervaren dat aanbestedende diensten hun aanbestedingen toeschrijven naar specifieke leveranciers.

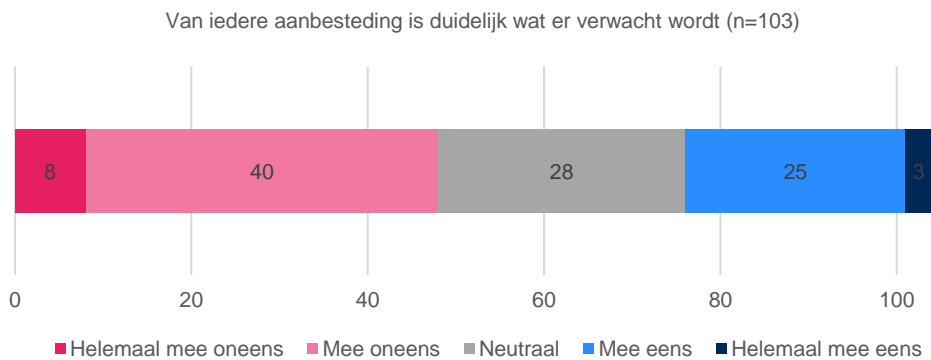
4.4.3 Het merendeel van de respondenten ervaart dat iedere inschrijver over dezelfde informatie beschikt bij aanbestedingen in Nederland



Figuur 4. Respons op het ontvangen van dezelfde informatie bij aanbestedingen in Nederland

Het grootste deel van de respondenten (73 respondenten) is het (helemaal) eens met de stelling dat iedere inschrijver dezelfde informatie ontvangt. Circa 1 op de 10 respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling.

4.4.4 Voor een aanzienlijk deel van de respondenten is het niet geheel duidelijk wat verwacht wordt van inschrijvers bij aanbestedingen in Nederland

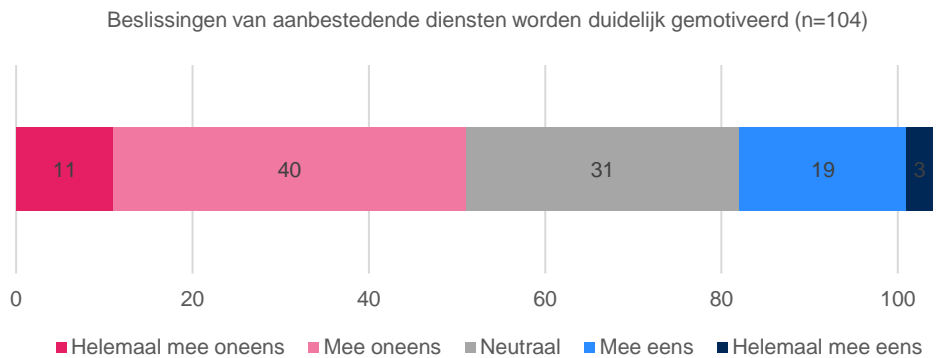


Figuur 5. Respons op de duidelijkheid qua verwachtingen bij aanbestedingen in Nederland

De meeste respondenten (46 respondenten) zijn het (helemaal) oneens met de stelling dat bij iedere aanbesteding duidelijk is wat er verwacht wordt. Ongeveer een kwart van de respondenten is het (helemaal) eens met deze stelling.

Belangrijk om hierbij op te merken is dat één negatieve ervaring al snel leidt tot het niet eens zijn met bovenstaande stelling. Ook geldt dat het merendeel van de respondenten aangeeft dat inschrijvers wel over dezelfde informatie beschikken (zie paragraaf 4.4.4). Aanbestedingsdocumenten lijken daarmee wel gelijk toegankelijk te zijn voor inschrijvers, maar de kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten (onduidelijk en complex) biedt inschrijvers niet de gewenste duidelijkheid om te weten wat er van ze verwacht wordt.

4.4.5 Een aanzienlijk deel van de respondenten geeft aan dat besluiten van aanbestedende diensten niet duidelijk worden gemotiveerd bij aanbestedingen in Nederland



Figuur 6. Respons op de duidelijke motivatie van beslissingen bij aanbestedingen in Nederland

Circa de helft van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling dat beslissingen van aanbestedende diensten duidelijk gemotiveerd worden. Ongeveer 1 op de 5 respondenten is het wel (helemaal) eens met de stelling. Respondenten benoemen een slecht onderbouwde motivering of het ontbreken van een onderbouwde motivering van gunningsbeslissingen als redenen voor het ervaren van minder eerlijk verlopen aanbestedingen.

4.4.6 Inhoudelijke toelichting bij de stellingen

In de toelichtingen bij de stellingen noemen de respondenten verschillende oorzaken voor het als minder eerlijk ervaren van aanbestedingen. De volgende toelichtingen zijn door de respondenten gegeven:

- Een deel van de respondenten ervaart aanbestedingen als oneerlijk omdat aanbestedende diensten toeschrijven naar leveranciers (20 keer genoemd).

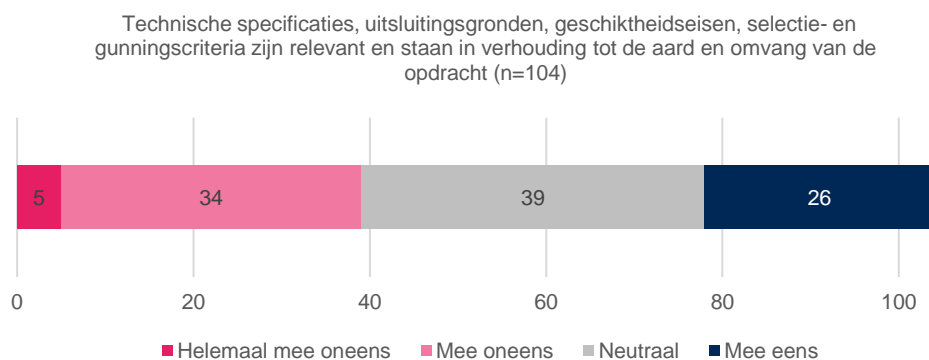
- b. Een deel van de respondenten noemt het ontbreken van of slecht onderbouwde motivering van gunningsbeslissingen (16 keer genoemd).
- c. Een deel van de respondenten noemt het stellen van hoge en/of onrealistische (geschiktheids)eisen als oorzaak van oneerlijk verlopen aanbestedingen (10 keer genoemd).
- d. Respondenten noemen tevens de voorsprong voor grote partijen en ervaren aanbesteders (8 keer genoemd), de onduidelijkheid en complexiteit van aanbestedingsdocumenten (9 keer genoemd) en de (informatie)voorsprong van de zittende partij (7 keer genoemd) als oorzaken voor het oneerlijk verlopen van aanbestedingen.

Conclusie rondom het eerlijk verlopen van Nederlandse aanbestedingen

Concluderend zien we dat respondenten een divers beeld geven op basis van verschillende stellingen op de vraag of Nederlandse aanbestedingen eerlijk verlopen. Uit bovenstaande bevindingen concluderen we dat respondenten (overwegend) positief zijn over dat er geen discriminatie wordt ervaren door Nederlandse bedrijven bij Nederlandse aanbestedingen en iedere inschrijver dezelfde informatie ontvangt. Respondenten zijn meer kritisch over de gelijke kansen en objectieve beoordeling, duidelijke verwachtingen en duidelijk gemotiveerde beslissingen bij Nederlandse aanbestedingen.

Het merendeel van de respondenten ervaart dus dat beslissingen bij aanbestedingen niet altijd duidelijk worden gemotiveerd en dat het niet altijd duidelijk is wat er verwacht wordt bij een aanbesteding. Ook ervaart een deel van de respondenten dat niet iedere inschrijver altijd dezelfde kansen krijgt doordat zij ervaren dat toegeschreven wordt naar een leverancier. Een slechte of ontbrekende motivering van gunningsbeslissingen en hoge of onrealistische (geschiktheids)eisen worden ook als redenen genoemd waardoor respondenten ervaren dat aanbestedingen niet altijd eerlijk verlopen. Wat niet uit de resultaten naar voren komt is dat veel aanbestedingen worden gegund aan buitenlandse bedrijven.

4.5 Een aanzienlijk deel van de respondenten ervaart dat uitsluitingsgronden en eisen niet in verhouding staan tot de omvang van de opdracht



Figuur 7. Respons op de relevantie van eisen en de verhouding ervan tot de aard en omvang van de opdracht bij aanbestedingen in Nederland

Ten aanzien van de vraag of er haalbare eisen gesteld worden in Nederlandse aanbestedingen is één stelling voorgelegd in de enquête. Circa 1 op de 3 de respondenten is het (helemaal) oneens met bovenstaande stelling en ervaart dat technische specificaties, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectie- en gunningscriteria niet (altijd) relevant zijn en in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Een kleiner deel, circa een kwart van de respondenten, is het wel eens met de stelling. De overige 39 respondenten staan neutraal tegenover de stelling.

Uit de toelichting van de respondenten blijkt met name dat aanbestedende diensten volgens de respondenten te hoge of zelfs onrealistische eisen stellen (24 keer genoemd). Ook te hoge ervaringseisen voor nieuwe toetreders (7 keer

genoemd) en de administratieve lasten voor bedrijven om mee te doen (7 keer genoemd) worden meermaals genoemd. Tot slot worden ook een onrealistische prijs (4 keer genoemd) en het ontbreken van voldoende kennis bij aanbestedende diensten (4 keer genoemd) benoemd als redenen waarom Nederlandse aanbestedingen niet altijd haalbare eisen stellen.

Conclusie ten aanzien van de haalbaarheid van eisen in Nederlandse aanbestedingen

Concluderend zien we dat circa een derde van de respondenten het oneens is met de stelling dat eisen in Nederlandse aanbestedingen haalbaar zijn. Respondenten geven daarvoor verschillende redenen, maar met name hoge of onrealistische eisen is een vaak genoemd argument. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat de steekproef beperkt is en dat respondenten met minder positieve ervaringen mogelijk eerder geneigd zijn deel te nemen aan de enquête.

5 Korte reflectie Significant op de onderzoeksresultaten

5.1 Schattingen van het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels is hoog, onder de aanbestedingsdrempels laag

Het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels is met een relatief hoge nauwkeurigheid te bepalen aan de hand van registraties op TenderNed. Ook het categoriseren van het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels naar type aanbestedende dienst en per type opdracht (diensten, leveringen en werken) is nauwkeurig te bepalen.

De schatting van het aantal gegunde contracten onder de aanbestedingsdrempels is echter minder betrouwbaar en minder nauwkeurig. Het aantal gegunde contracten onder de aanbestedingsdrempels staat niet in een centraal systeem (zoals TenderNed) geregistreerd, waardoor we genoodzaakt zijn om het aantal gegunde contracten onder de aanbestedingsdrempels te schatten. Voor dit onderzoek heeft TenderNed een uitvraag gedaan onder alle geregistreerde aanbestedende diensten. De respons (n=37 tot 45 per meetjaar) was te laag om te gebruiken als betere schatter van het totaal aantal gegunde contracten. We hanteren daarom dezelfde methode als de vorige meting voor het schatten van het aantal gegunde contracten onder de drempel, de nauwkeurigheid van deze methode is laag.

Bron(gegevens)	Op toepassing van de schatting van	Nauwkeurigheid	Rapportageniveau
Aantallen gegunde contracten			
Registraties op TenderNed	Het aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempels	Hoog	<ul style="list-style-type: none">Categorisering van type aanbestedende diensten zoals geregistreerd op TenderNed;Categorisering van type opdracht in: diensten, leveringen en werken.

Tabel 13. Nauwkeurigheid aantal gegunde contracten boven de aanbestedingsdrempel

5.2 Schattingen van het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheidsinkoop in de periode 2021 tot en met 2023 zijn robuust en relatief nauwkeurig

Het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheidsinkoop is relatief nauwkeurig te bepalen op basis van beschikbare bronnen (CBS, nationale rekeningen en jaarrekeningen). De hoge betrouwbaarheid van deze macrocijfers schetst naar mening van Significant een relatief nauwkeurig beeld van de ontwikkeling van het inkoopvolume door de jaren heen. Op basis van ons onderzoek zien we het inkoopvolume ieder jaar toenemen. Het totale inkoopvolume in 2023 van € 116,2 miljard kan naar onze mening worden gebruikt en gecommuniceerd.

Hoewel opdrachtwaarden nog geregeld slecht of niet worden ingevuld op TenderNed, worden de laatste jaren opdrachtwaarden steeds beter ingevuld voor aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsdrempels¹³. Wij voeren nog een correctie uit voor kleine (kleiner dan € 100.000) en grote (groter dan € 1.00.000.000) opdrachtwaarden. Gemiddeld heeft 40% van het aantal aanbestedingen op basis van deze criteria een reële waarde. Voor de schatting van het volume boven de aanbestedingsdrempels is de gemiddelde opdrachtwaarde per dienst, levering en werk per jaar vermenigvuldigd met het aantal aanbestedingen van dezelfde opdrachtcategorie van het desbetreffende jaar. Vanwege het bij schatten van circa 60% van de aanbestedingen is de schatting van de verhouding van het inkoopvolume boven en onder de drempel minder nauwkeurig en betrouwbaar dan de berekening van het totale inkoopvolume.

¹³ <https://www.tenderned.nl/cms/nl/aanbesteden-cijfers/aanbestedingstrends/definitieve-gunningswaarden-2017-2022>.

Bron(gegevens)	Op toepassing van de schatting van	Nauwkeurigheid	Rapportageniveau
Inkoopvolume			
Financiële gegevens voor de schatting van het inkoopvolume			
Nationale rekeningen van het CBS	Het inkoopvolume van centrale en lokale overheden	Hoog	<ul style="list-style-type: none"> Categorisering van de gegevens in subsectoren van de overheid zoals gedefinieerd door het CBS. Categorisering van bestedingen per COFOG-functie.
Registraties op TenderNed	De schatting van het inkoopvolume van speciale sectorbedrijven	Laag	<ul style="list-style-type: none"> Op sectortotaalniveau per jaar.
Gepubliceerde jaarverslagen	Het inkoopvolume van academische ziekenhuizen schatten	Midden	<ul style="list-style-type: none"> Op sectortotaalniveau per jaar.
Segmentatie van het totale inkoopvolume			
Data TenderNed	Het schatten van de ratio onder-boven aanbestedingsdrempels	Laag	<ul style="list-style-type: none"> Op totaalniveau per jaar.

Tabel 14. Nauwkeurigheid financiële gegevens en segmentatie van het inkoopvolume

5.3 Betere managementinformatie rond de overheidsinkoop genereren vraagt andere aanpak

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

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

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

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

- a. Houd oog voor de [snel toenemende mogelijkheden van data-analyse](#) op gecombineerde (ongestructureerde en gestructureerde) datasets zoals *machine learning, webscraping, text mining, artificial intelligence* (zoals *large language models*);
- b. [Betere broninformatie](#) door snelle verscherping van het inzicht rond de onderverdelingen zoals die in dit onderzoek zijn gevraagd (boven en onder de aanbestedingsdrempels). Hiervoor zien wij verschillende mogelijkheden:
 - i. Het [handhaven van de verplichting van het vullen van opdrachtwaardes](#) in TenderNed aanbestedende diensten zoals ook Denemarken dit doet. Indien alle aanbestedende diensten de correcte

-
- opdrachtwaarde invullen in TenderNed en ook eenduidig aangeven wat de contractduur is, dan kan de gemiddelde opdrachtwaarde per contractjaar berekend worden. Het is dan niet nodig om correcties uit te voeren en/of om de opdrachtwaardes van aanbestedingen bij te schatten maar kan de totale opdrachtwaarde boven de drempel per kalenderjaar eenvoudig uit TenderNed gehaald worden. Dit zorgt voor een betrouwbaar beeld van het inkoopvolume boven de drempel.
- ii. Het [periodiek uitzetten van een 'centrale enquête'](#) onder alle aanbestedende diensten waarin globale ratio's worden opgevraagd. Dat voorkomt dat overheden door de jaren worden bestookt met verschillende kleinere onderzoeken, waardoor de animo om mee te werken afneemt. De bereidheid van aanbestedende diensten om vrijwillig mee te werken aan een dergelijk enquête in dit onderzoek was vrij laag.
 - iii. Het verplichten van aanbestedende diensten om [onderdrempelige inkoop](#) (boven een bepaalde drempel) [te publiceren in TenderNed](#). Een groot deel van de totale inkoopuitgaven vindt plaats onder de aanbestedingsdrempel (2/3 deel). Het kan behulpzaam zijn om net als in België en Portugal aanbestedende diensten te verplichten om vanaf een lagere opdrachtwaarde ook de onderdrempelige inkoop te publiceren in TenderNed.
 - iv. Het instellen van een [informatieplicht rondom de inkoopuitgaven](#) (bijvoorbeeld in een centrale database). Dit kunnen spendgegevens zijn (al is het lastig om die te uniformeren) of inzichten van de rechtmatigheidsanalyses die voor de accountants worden gecontroleerd en vastgesteld.
- c. Het lijkt ons tot slot raadzaam om de managementinformatie rond aanbestedingsgedrag van Nederlandse overheden [niet te beperken tot volumina en aantallen](#), maar deze de komende jaren te verrijken met inhoudelijke (beleidsrijke) indicatoren. Te denken valt aan het werken aan dashboarding rond de mate waarin overheden in hun aanbestedingen invulling geven aan Sustainable Development Goals, nationale afspraken (Regeerakkoord), en doelen op het niveau van de diverse overheidssectoren (bijvoorbeeld voor de sector Rijk: 'Inkopen met Impact'). Het meer onder de aandacht brengen van de MVI zelfevaluatie tool bij aanbestedende diensten en het openbaar publiceren van de uitkomsten hiervan kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Bijlage A Gegevens voor het schatten van het inkoopvolume

Voor het onderzoek naar het totale inkoopvolume maken we gebruik van drie bronnen: cijfers vanuit de nationale rekeningen¹⁴, registraties van opdrachtwaarden van aanbestedingen op TenderNed en de jaarrekeningen van academische ziekenhuizen. Hierna zetten we uiteen welke gegevens en posten we gebruiken van vanuit de verschillende bronnen.

Het inkoopvolume van centrale en lokale overheid

Exploitatie-uitgaven

In de nationale rekeningen van de Nederlandse overheid vallen de exploitatie-uitgaven onder de post 'intermediair gebruik'. Soms wordt deze post ook aangeduid als 'aankoop goederen en diensten'. Deze post omvat de producten die tijdens de verslagperiode door de overheidssector zijn verbruikt in het productieproces, gewaardeerd tegen aankooprijzen exclusief aftrekbaar btw. Dit kunnen grondstoffen, halffabricaten en brandstoffen zijn, evenals diensten zoals communicatie, schoonmaak en externe accountancy.

Om een nauwkeurige schatting van de totale exploitatie-uitgaven van de overheid te maken, worden op advies van het CBS in 2015 twee correcties uitgevoerd:

Correctie toegerekende bankdiensten

Het verschil tussen de door een bank ontvangen of betaalde rente en de interbancaire rente wordt in de nationale rekeningen gezien als de productie van banken. Het afnemen van deze bankdiensten door bedrijven, overheden of zelfstandigen wordt beschouwd als intermediair verbruik. Omdat deze diensten niet vallen binnen het inkoopvolume van de overheid, wordt het intermediair gebruik verminderd met het verschil tussen de werkelijke rente en de interbancaire rente.

Correctie zorgstelsel

Op basis van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) ziet het CBS de Zorgverzekeringswet (Zvw) als een overheidsregeling. Hierdoor worden de inkomsten en uitgaven van zorgverzekeraars (voor zover deze betrekking hebben op basiszorg) beschouwd als inkomsten en uitgaven van de overheid. Het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van zorgverzekeraars in het kader van de Zvw wordt door het CBS geboekt als 'aankoop van verzekeringsdiensten'. Dit geldt ook voor de beheerskosten van zorgkantoren die optreden bij de uitvoering van de Wet langdurige zorg (Wlz). Omdat zorgverzekeraars niet worden gezien als aanbestedende diensten, wordt het intermediair gebruik verminderd met dit fictief intermediair verbruik van zorgverzekeraars¹⁵.

Investerings

In de nationale rekeningen worden aankopen van geproduceerde materiële of immateriële activa, die langer dan een jaar in gebruik zijn, zoals gebouwen, voertuigen of machines, weergegeven als 'bruto-investeringen in vaste activa'. Investerings worden pas opgenomen in de nationale rekeningen op het moment dat het economisch eigendom

¹⁴ Zoals te vinden op CBS Statline, zie bijvoorbeeld [Tabellensets Nationale rekeningen 2023 | CBS](#).

¹⁵ [Inkoopvolume van de Nederlandse overheid 2020-2023 | CBS](#).

overgaat van de leverancier naar de overheidsinstelling. Op advies van het CBS in 2015 worden twee correcties doorgevoerd ten aanzien van de bruto-investeringen:

Correctie verkoop van gebruikte vaste activa

De bruto-investeringen in vaste activa omvatten zowel aankopen als verkopen van vaste activa. De verkoop van gebruikte investeringsgoederen, inclusief de verkoop aan huishoudens, is echter niet relevant voor het bepalen van het inkoopvolume, aangezien alleen de aankopen van belang zijn. Daarom wordt de verkoop van vaste activa bij het bruto-investeringvolume opgeteld om alleen de aankopen in de bruto-investeringen te representeren.

Correctie investeringen in eigen beheer

Investeringen in eigen beheer verwijzen naar goederen die door de overheid zelf worden geproduceerd, zoals weg- en waterbouwprojecten of de ontwikkeling van computerprogramma's. Deze investeringen worden al meegenomen in de bruto-investeringen in vaste activa. Om te voorkomen dat deze investeringen dubbel worden geteld, worden de investeringen in eigen beheer in mindering gebracht op de bruto-investeringen.

Sociale uitkeringen in natura

De post 'sociale uitkeringen in natura' omvat ook inkoopuitgaven van gemeenten voor Wmo- en Jeugdzorg in natura-gelden. Dit betreft maatwerkvoorzieningen die gemeenten betalen aan zorgaanbieders. Het onderzoek richt zich op Wmo- en Jeugdwet zorg in natura-gelden die gemeenten aan aanbieders uitgeven, zowel via inkooptrajecten als subsidietrajecten. Subsidietrajecten vallen niet onder aanbestedingsregels en zijn daarom niet in de scope van dit onderzoek opgenomen. Omdat het niet mogelijk is om precies te onderscheiden hoeveel van het bedrag naar inkooptrajecten en hoeveel naar subsidietrajecten gaat, wordt het totale bedrag van de Wmo- en Jeugdwet zorg in natura-gelden in de analyse meegenomen.

Speciale sectorbedrijven

Voor het berekenen van het inkoopvolume van speciale sectorbedrijven voor de jaren 2021, 2022 en 2023 boven de aanbestedingsdrempels gebruiken we een dataset met registraties van opdrachtwaarden die TenderNed voor dit onderzoek heeft verstrekt. Vooralsnog is dit het beste alternatief voor de schatting van het inkoopvolume van speciale sectorbedrijven.

Academische ziekenhuizen

De inkoopvolumes van academische ziekenhuizen worden ingeschat op basis van de openbare jaarverslagen van deze ziekenhuizen. We maken een inschatting van het inkoopvolume door te kijken naar de enkelvoudige winst- en verliesrekening in deze jaarverslagen. Specifiek worden de inkoopuitgaven geschat op basis van de posten 'overige bedrijfskosten' (minus dotaties en algemene kosten) en 'kosten personeel niet in loondienst'. De lasten in de winst- en verliesrekening zijn inclusief btw, aangezien academische ziekenhuizen doorgaans geen btw kunnen verrekenen.

Schatting van de verhouding boven en onder drempel

Hoewel opdrachtwaarden nog geregeld slecht of niet worden ingevuld op TenderNed, worden de contractwaarden de laatste jaren steeds beter ingevuld voor aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsdrempels¹⁶. Wij voeren nog een correctie uit voor kleine (kleiner dan € 100.000) en grote (groter dan € 1.000.000) opdrachtwaarden. De correctie van grote en kleine opdrachtwaarden doen we omdat deze waarden de berekende gemiddelde opdrachtwaarde per

¹⁶ <https://www.tenderned.nl/cms/nl/aanbesteden-cijfers/aanbestedingstrends/definitieve-gunningswaarden-2017-2022>

werken/dienst/levering sterk beïnvloeden. Bijvoorbeeld Dienst Justitiële Inrichtingen heeft in 2023 een Aanbesteding Overige Forensische Zorg gepubliceerd met een opdrachtwaarde van € 7,4 miljard¹⁷. Indien we deze aanbesteding meenemen, dan gaat de gemiddelde opdrachtwaarde voor diensten in 2023 van € 7,6 miljoen naar € 15 miljoen per aanbesteding. In de onderstaande tabel staat het aandeel opgenomen van het aantal aanbestedingen met een reële opdrachtwaarde ten opzichte van het totaal aantal aanbestedingen.

Type opdracht/ jaar	2021	2022	2023
Diensten	35%	31%	38%
Leveringen	46%	47%	55%
Werken	60%	61%	60%
Eindtotaal	40%	36%	43%

Tabel 1. Aandeel aanbestedingen met reële opdrachtwaarden (inclusief correctie van aanbestedingen kleiner dan € 100.000 en groter dan € 100.000.000)

¹⁷ <https://www.tenderned.nl/aankondigingen/overzicht/304280>.