

Verschillen in gebruik van openbare aanbestedingen in Europa verklaard

Ondanks Europese regelgeving bestaan er grote verschillen in de mate van gebruik van openbare aanbestedingen. Uit data-analyse blijkt dat lage overheidsconsumptie en veel subsidies van de EU leiden tot een hogere mate van gebruik van openbare aanbestedingen.

LUUK LEUSSINK
Onderzoeker bij
SEO Economisch
Onderzoek

De Europese Commissie (EC) beschouwt het gebruik van openbare aanbestedingen als een belangrijk onderdeel van de 'Europa 2020'-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei (kader 1). In dat opzicht is het positief dat de waarde van publieke contracten voor openbare aanbesteding in Europa de afgelopen jaren flink is toegenomen. De 27 overheden van de Europese Unie gebruikten in 2010 voor negentien procent van de totale publieke inkoop een openbare aanbesteding. De geschatte waarde van deze publieke contracten bedroeg in dat jaar rond de 447 miljard euro, terwijl dit in 2004 – het jaar dat de EU werd uitgebreid van 10 naar 25 landen – nog maar 278 miljard euro was. Het gebruik van openbare aanbestedingen loopt echter uiteen tussen de verschillende lidstaten. Letland besteedde bijvoorbeeld in 2010 57,3 procent van zijn totale publieke inkoop openbaar aan, terwijl dit in Nederland slechts 6,1 procent was. Tabel 1 geeft voor een aantal landen deze percentages weer.

Voor vergelijkingsdoeleinden is de waarde van openbare aanbestedingen in de tweede kolom van tabel 1 uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp).

Waarom zijn er zulke substantiële verschillen tussen landen in de mate van gebruik van openbare aanbestedingen, ondanks dat voor alle landen dezelfde regelgeving geldt? In

de bestaande literatuur is niet direct een antwoord op deze vraag te vinden. Het is wel mogelijk om verwachte verklaringen te toetsen voor het niveau van openbare aanbestedingen. Een eerste mogelijke verklaring is dat een land meer zal aanbesteden naarmate zijn band met de EU sterker is. Een pragmatische reden hiervoor is dat de subsidies die een land van de EU ontvangt, moeten worden uitgegeven volgens richtlijnen van de EC, wat onder meer openbaar aanbesteden betekent. Een tweede mogelijke verklaring volgt uit de omvang van de overheid. Een land bepaalt zelf de mate van marktwerking en

Europese wetgeving

KADER 1

De 'Europa 2020'-strategie schrijft drie verschillende doelen voor die met het gebruik van openbare aanbestedingen gerealiseerd zouden moeten worden: verbetering van het bestaande raamwerk van marktgerichte instrumenten; optimalisatie van de voorwaarden voor innovatie met speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf; en aanmoediging van zogenaamde groene aanbestedingen (EC, 2010). De aansluitende richtlijnen van de EC zijn ontwikkeld om een gemeenschappelijke discipline voor de regulering van openbare aanbestedingen in te voeren. Bovendien streven zij ernaar om transparantie te bevorderen voor het proces rond tenders. Op de richtlijnen bestaan een aantal uitzonderingen. De belangrijkste is dat de richtlijnen pas gelden vanaf bepaalde drempelwaarden. Deze drempelwaarden waren in 2012 vijf miljoen euro voor contracten voor publieke werken en 200.000 euro voor contracten voor diensten (EC, 2011). Een aantal landen heeft in hun jurisdictie een lagere drempelwaarde opgenomen en enkele sectoren zijn bovendien uitgesloten van openbare aanbestedingen. Met de uitzonderingen en drempelwaarden zijn de richtlijnen slechts van toepassing op twintig procent van het totaal aan openbare aanbestedingen (OESO, 2010).

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

de omvang van zijn overheid. Wanneer een land kiest voor een kleine overheid en actiever is op de markt zal dit over het algemeen leiden tot een lager niveau van overheidsconsumptie. Met de aanname dat de gemiddelde overheid dezelfde diensten aanbiedt, is de verwachting dat een land meer zal aanbesteden naarmate zijn overheid kleiner is. De keuze voor een kleinere overheid en het meer aankopen op de markt zal vanuit een economisch perspectief leiden tot een grotere economische efficiëntie in het aankoopproces van die landen.

TABEL 1
De verschillen in de mate van gebruik van openbare aanbestedingen tussen landen, in 2010

Land	Openbaar aanbesteden als percentage van totale publieke inkoop	Openbaar aanbesteden als percentage van het bbp
Duitsland	6,9	1,3
Nederland	6,1	1,9
Verenigd Koninkrijk	28,2	6,5
Frankrijk	18,3	7,4
Letland	57,3	11,5
EU-27 gemiddeld	18,6	5,0

Bron: Eurostat, 2012

DATA

Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag is een database verzameld met meerdere variabelen die de mate van openbaar aanbesteden als een percentage van het bruto binnenlands product zouden kunnen verklaren. De data zijn afkomstig van databases van de Wereldbank, de OESO en de EC (Eurostat). Door deze data te analyseren, zijn de belangrijkste verklaringen voor de mate van gebruik van openbare aanbestedingen bepaald. De variabelen zijn gekozen op basis van het mogelijke effect dat ze kunnen hebben op de mate van openbaar aanbesteden. Naast de effecten van de band van een land met de EU en de omvang van de overheid, zijn er mogelijke verklaringen te vinden op het gebied van het constitutionele systeem van een land, de mate van openheid van een land en de welvaart van een land.

De variabele ‘overheidsconsumptie’, die de omvang van de overheid representeert, is gedefinieerd als alle uitgaven aan goederen of diensten, inclusief defensie en veiligheid, maar exclusief militaire uitgaven. De netto-ontvangst van het EU-budget van een land is gedefinieerd als de balans van de bijdragen en ontvangsten van een lidstaat van de EU. Een groot deel van het budget, 42 procent, is gereserveerd voor het concurrentievermogen en de cohesie in de EU. Dit deel is bedoeld om de ontwikkeling in de armere regio’s te ontwikkelen; investeringen in infrastructurele projecten zijn hier bijvoorbeeld onderdeel van. Deze balans is opgenomen als een percentage van het bruto nationale inkomen. Dit percentage was bijvoorbeeld 5,3 procent voor Litouwen; dit land was relatief de grootste netto-ontvanger in 2010. Het land met de grootste nettobijdrage was België, waar het percentage -0,4 was. De variabele ‘export’ is de totale waarde van de export, uitgedrukt als percentage van het bbp.

METHODE

Voor de 25 landen die in 2004 onderdeel waren van de EU, zijn verschillende variabelen verzameld voor elk jaar in de periode 2004–2010. 2004 is als beginjaar gekozen omdat de EU vanaf dat jaar uit 25 landen bestond, waardoor de dataset uitgebreider is. De paneldata zijn geanalyseerd met een *fixed effects*-model met jaardummy’s:

$$\gamma_{it} = \beta_j X_{it} + \delta_i + v_{it}$$

Daarbij staat γ_{it} voor de mate van gebruik van openbare aanbestedingen in land i en jaar t . X_{it} omvat de onafhankelijke variabelen en β_j is de coëfficiënt van die variabelen. δ_i is de dummyvariabele voor de jaren, die constant is over de landen en alle niet geobserveerde tijdafhankelijke effecten omvat. v_{it} is gedefinieerd als $v_{it} = c_i + u_{it}$, waarbij c_i constant is over tijd en alle niet geobserveerde tijdonafhankelijk effecten tussen landen omvat. Ten slotte is u_{it} de storingsterm, waarvan wordt aangenomen dat deze onafhankelijk en identiek gedistribueerd is over landen en tijd.

RESULTATEN

Tabel 2 geeft de resultaten weer van drie regressies. In het eerste model zijn de effecten opgenomen van alle acht variabelen die geïsoleerd een significant effect hebben op de mate van gebruik van openbare aanbestedingen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de onderlinge effecten van deze varia-

TABEL 2
Resultaten van de verschillende regressie-modellen (n = 175)

Variabele	1	2	3
Netto ontvangst van het EU-budget	0,917 ***	0,629 ***	0,627 ***
∂ Euro	0,025 ***	0,021 ***	0,022 ***
Overheidsconsumptie	-0,029	-0,292 *	-0,342 **
Export	-0,098	-0,071 **	-0,083 ***
Corruptie	0,004	0,003	
Werkloosheid	-0,038	-0,067	
Overheidsschuld	0,010		
Import	0,047		
∂ 2005	0,011 ***	0,014 ***	0,014 ***
∂ 2006	0,012 ***	0,018 ***	0,019 ***
∂ 2007	0,010 **	0,014 ***	0,016 ***
∂ 2008	0,012 ***	0,015 ***	0,018 ***
∂ 2009	0,015 ***	0,026 ***	0,026 ***
∂ 2010	0,020 ***	0,029 ***	0,029 ***
Constante	0,016	0,097	0,124
R ²	0,487	0,457	0,446
Observaties	147	175	175

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

belen. Uit de regressieresultaten blijkt dat er afgezien van de jaardummy's twee variabelen significant zijn. De eerste is de netto-ontvangst van het EU-budget. De coëfficiënt voor deze variabele is 0,917, wat betekent dat als de netto-ontvangsten van een land toenemen met één procentpunt, de mate van gebruik van openbare aanbestedingen als percentage van het bbp toeneemt met 0,92 procent. De tweede significante variabele is of een land tot de eurozone behoort. Over het algemeen zal een land in de eurozone 0,025 procent van het bbp meer aanbesteden dan een land erbuiten.

In het tweede model zijn de variabelen 'overheidsschuld' en 'import' weggelaten vanwege hun correlatie met respectievelijk overheidsconsumptie en export. Overheidsconsumptie en export komen er ten opzichte van het eerste model bij als significante variabelen. Het effect van overheidsconsumptie is negatief. Een toename van één procentpunt overheidsconsumptie als percentage van het bbp leidt tot een afname van de mate van gebruik van openbare aanbestedingen van 0,29 procent. Het effect van export is een afname van 0,07 procent in de mate van gebruik van openbare aanbestedingen, bij een toename van de export van één procentpunt.

De variabelen 'werkloosheid' en 'corruptie' hebben in alle drie de modellen geen significant effect op de mate van gebruik van openbare aanbestedingen. Wel worden de variabelen 'overheidsconsumptie' en 'export' significanter en sterker. Hieruit blijkt dat de werkloosheid en de mate van corruptie weliswaar geen effect hebben op het niveau van openbare aanbestedingen, maar wel op de verklarende variabelen, zoals werkloosheid en overheidsconsumptie. Dit blijkt uit model drie, waarin het effect van overheidsconsumptie $-0,342$ is. In alle drie de modellen is gecontroleerd voor multicollineariteit.

Een correlatie tussen de mate van welvaart gemeten in bbp per capita en de netto-ontvangst van het EU-budget is negatief, zoals verwacht op basis van de verdeling van het budget, en significant. Het effect van het bbp per capita op de mate van openbare aanbestedingen is echter niet significant, waardoor het EU-budget geen proxy is voor de mate van welvaart in een land.

DISCUSSIE RESULTATEN

Bij het inzoomen op de resultaten vallen met name de relatief grote effecten van de variabelen 'netto-ontvangst van het EU-budget' en 'overheidsconsumptie' op. Een tweede opvallende conclusie, die blijkt uit de interpretatie van de jaardummy's, is dat de waarde van openbare aanbestedingen als percentage van het bruto binnenlands product significant oplopend is.

Een verklaring voor de invloed van de overheidsconsumptie is dat grotere overheden vaak meer zelf doen. Een land bepaalt zelf hoe groot de overheid is en in welke mate marktwerking actief is. Wanneer een land kiest voor een kleine overheid en marktwerking, zal dit over het algemeen in de praktijk tot uiting komen in een lagere overheidsconsumptie. Uit de analyse blijkt dat de keuze voor lage overheidsconsumptie van een land leidt tot meer gebruik van openbare aanbestedingen. Met de aanname dat twee overheden dezelfde diensten aanbieden aan hun burgers, zal een kleinere overheid meer tenders uitzetten. Tenders zijn instrumenten gericht op marktwerking en het gebruik ervan leidt idealiter tot het realiseren van economische doelen als hogere

efficiëntie, lagere kosten en hogere kwaliteit. Overheden met een hogere consumptie zullen dezelfde taken zelf uitvoeren. Kleinere overheden zijn bij ontwerp meer open naar markten en zullen kiezen om relatief meer in te kopen op die markten.

Een verklaring voor de invloed van de nettobijdrage vanuit de EU is dat besteding hiervan moet voldoen aan de voorschriften van de EC. Bij bestedingen aan projecten boven de drempelwaarden zoals beschreven in kader 1 betekent dit dat landen gebruik moeten maken van openbare aanbestedingen. Dit resultaat bevestigt de effectiviteit van het gevoerde EU-beleid. Een kanttekening hierbij is dat landen mogelijk bij het besteden van EU-subsidies wel gebruikmaken van openbare aanbestedingen, maar bij andere aankopen niet of minder.

Een aantal verklaringen voor de verschillen tussen de landen zijn niet onderzocht omdat deze niet binnen de bestaande richtlijnen vallen. Een eerste reden hiervoor is dat er een aantal sectoren uitgezonderd zijn van de aanbestedingsrichtlijn. Voorbeelden hiervan zijn de sectoren telecommunicatie en aankopen van militair materieel. Een tweede reden is dat een aantal landen lagere drempelwaarden voor aanbestedingen hebben opgenomen in regelgeving. Hoewel de regelgeving dezelfde is voor alle landen, kan de interpretatie en toepassing ervan daarom tot verschillen leiden in de mate van gebruik van aanbestedingen.

CONCLUSIE

De twee belangrijkste effecten die de mate van aanbesteden in een land verklaren zijn de omvang van de overheid en de band van een land met de EU. Hoe kleiner de omvang van de overheid, des te meer een overheid gebruikmaakt van openbare aanbestedingen. Het lijkt erop dat als een overheid kleiner van omvang is, zij tegelijkertijd ook intensiever gebruikmaakt van markten. Het tweede effect is dat hoe meer subsidie een land netto ontvangt van de EU, des te meer de overheid van dat land gebruikmaakt van openbare aanbestedingen. Enerzijds is dit een goed teken, aangezien die landen bij het besteden van de subsidies gebruikmaken van openbare aanbestedingen. Anderzijds valt ook op dat met alle uitzonderingen en de drempelbedragen er bij een groot deel van de publieke inkoop geen gebruik gemaakt wordt van openbare aanbestedingen. Ervan uitgaande dat het gebruik van marktwerking en daarmee openbare aanbestedingen tot meer economische efficiëntie leiden, is er nog veel te winnen op dit vlak.

LITERATUUR

EC (2010) *Europe 2020*. Brussel: Europese Commissie.

EC (2011) *Commission Regulation (EU) No 1251/2011*. Brussel: Europese Commissie.

OESO (2010) *Public procurement in EU member states – The regulation of contract below the EU thresholds and in areas not covered by the detailed rules of the EU Directives*. Artikel op dx.doi.org.