

Concurrentie overheidsbedrijven cruciaal op afvalmarkt

De markt voor het ophalen van het huisvuil wordt gedomineerd door enkele grote bedrijven. Deze machtspositie kan worden doorbroken als publieke ondernemingen mee concurreren. Van belang daarbij is ook dat publieke bedrijven zich in hun prijsstelling niet zozeer laten leiden door het concurrentieniveau.

Na het aanvankelijke geloof in de jaren tachtig en negentig dat uitbesteding tot meer efficiency leidt (Savas, 1987), is tegenwoordig het beeld dat dit sterk van de situatie afhangt. Zelfs voor een relatief eenvoudige taak als het ophalen van huisvuil hebben Bel en Warner (2006) op basis van een metastudie van alle tot nu toe gepubliceerde empirische artikelen laten zien dat er weinig bewijs is voor een consistente positieve link tussen privatisering en kostenbesparingen.

Er zijn een aantal redenen voor het ontbreken van deze link. In de eerste plaats vindt de uitbesteding plaats door middel van aanbesteding. Voor de duur van het contract is dus sprake van een monopolie en de winnende partij zal gedurende die periode proberen een voorsprong op te bouwen. Dit kan vooral als sprake is van langlopende contracten. In de tweede plaats zijn veel aanbestedingsmarkten gemonopoliseerd doordat slechts enkele partijen deelnemen die vanwege hoge transactiekosten of het verloop van de kostencurve een voordeel bezitten ten opzichte van nieuwe toetreders. In dit artikel wordt op basis van de markt voor het ophalen van het huisvuil op deze aspecten ingaan.

Ontwikkeling concentratie

In ongeveer 35 procent van de Nederlandse gemeenten wordt door een private ondernemer huisvuil opgehaald. De rest van de markt wordt bediend door publieke bedrijven, die hun marktaandeel hebben zien oplopen van vier procent in 1998 naar 25 procent in 2006, en gemeentelijke ophaaldiensten en samenwerkingsverbanden. De private markt is zeer geconcentreerd en wordt gedomineerd door twee grote spelers. In 2002 is de zogenoemde Hirschman-Herfindahl-index (HHI), de som van de gekwadrateerde marktaandelen, berekend en deze bedraagt voor de nationale markt 0,27. Boven een waarde van 0,20 spreekt men over een geconcentreerde markt omdat in feite sprake is van minder dan vijf concurrerende ondernemingen. Indien de provincie de relevante markt is, waarvoor inhoudelijk verschillende argumenten zijn aan te dragen

(Dijkgraaf en Gradus, 2007), dan is de HHI nog hoger. Overijssel scoort het laagst met 0,23 en Drenthe het hoogst met 1 (monopolie). Omdat publieke ondernemingen in toenemende mate deelnemen aan aanbestedingsprocedures kunnen we ook de HHI in kaart brengen voor private en publieke bedrijven samen. Nu bedraagt de HHI slechts 0,11 een competitieve nationale markt suggererend. Voor provincies is de concentratie echter nog steeds hoog. Nu scoort Noord-Brabant het laagst (0,22), terwijl in Drenthe nog steeds sprake is van een monopolie. In Dijkgraaf and Gradus (2007) wordt aangetoond dat gemeenten met een private inzamelaar een meer dan gemiddeld prijspeil hebben in provincies met weinig concurrentie.

Het is ook van belang om de ontwikkeling in de tijd na te gaan en te bezien wat de HHI in 2006 is. In de meeste provincies zijn de verschillen voor de HHI privaat tussen 2002 en 2006 beperkt. In provincies met een verandering liggen hieraan vaak institutionele argumenten ten grondslag. In Zuid-Holland bijvoorbeeld is de publieke onderneming AVR privaat geworden. Meer dynamiek is zichtbaar indien de HHI voor publiek en privaat wordt beschouwd. In een aantal provincies is de gemeentelijke samenwerking omgezet in een publieke onderneming. In andere provincies zijn publieke ondernemingen voortgekomen uit gemeentelijke diensten. Hierdoor is in een aantal provincies de HHI aanzienlijk gedaald.

De relaties tussen kosten en de Hirschman-Herfindahl-index

De (totale) gemeentelijke heffing voor het ophalen van huisvuil wordt met behulp van de kleinste kwadratenmethode verklaard uit een aantal variabelen, waaronder het aantal ophaalpunten, de frequentie, de institutionele vormgeving en de verwerkingskosten. Concentratievariabelen worden aan deze regressie toegevoegd om na te gaan of kosten en concentratie aan elkaar gerelateerd zijn. Deze resultaten zullen vergeleken worden met het basismodel, waarin concentratievariabelen niet zijn opgenomen (model 1). Aanvullend worden vier modellen getest. In het tweede model wordt de HHI aan de regressie toegevoegd en vermenigvuldigd met de private dummy. Dit maakt het mogelijk te analyseren of concentratie de kosten (of de prijzen) van private partijen beïnvloedt. In het derde model wordt de HHI aan de regressie toegevoegd en vermenigvuldigd met de dummy voor publieke bedrijven. Hierdoor kan nagegaan worden of concentratie de kosten (of de prijzen) van publieke bedrijven beïnvloedt. In het

vierde model wordt de mutatie in het tarief tussen 2002 en 2006 vergeleken om te zien of tariefstijging hoger is bij een hogere HHI. Tot slot vergelijkt het vijfde model de mutatie in het tarief 2006 ten opzichte van 2002 in relatie tot de verandering van de HHI.

In alle modellen worden institutionele dummy's meegeschat om te zien of inzameling door private of publieke bedrijven en samenwerkende gemeenten goedkoper is dan als gemeenten dit zelf doen. Op basis van een samengestelde dataset voor Nederlandse gemeenten in 2002 en 2006 worden de bovenstaande verbanden geschat. In 2002 waren er 496 en in 2006 458 gemeenten. Gegevens zijn beschikbaar voor 453 gemeenten in 2002 en 413 gemeenten in 2006.

Het effect op kosten afvalinzameling

Omdat de schattingen in logaritmen zijn, kan het effect van de institutionele vorm worden berekend als $e^x - 1$ (waarbij x de coëfficiënt van de geschatte dummy is, zie tabel 1). Vervolgens moet dit effect met 2,5 vermenigvuldigd worden, omdat de inza-melingskosten veertig procent van de totale kosten bedragen (Dijkgraaf en Gradus, 2007). De waarden van de dummy's voor een privaat en publiek bedrijf zijn praktisch gelijk aan elkaar en geven aan dat een gemeente gemiddeld gesproken negentien procent kan besparen indien zij tot uitbesteding overgaat. Blijkbaar is vooral het uitbesteden essentieel en niet zozeer het feit dat inzameling plaatsvindt door een private of publieke onderneming. Bij gemeentelijke samenwerking is het effect beperkt en niet significant verschillend van nul. Samenwerking helpt dus niet om de kosten te verminderen.

In het tweede model wordt de concentratiegraad (ge-meten in private en publieke HHI) meegeschat voor private bedrijven. Het significante positieve teken geeft aan dat ceteris paribus een hogere concentra-tiegraad een hoger privaat kostenniveau impliceert. Bij het gemiddelde niveau van de HHI (0,37) en inclusief het effect van de dummy is het effect van private productie op de kosten -18 procent ($= 2,5 \times ((e^{-0,14} - 1) + 0,37 \times 0,16)$). Bij een HHI van 1 (wat een monopolie impliceert) gaan de totale kosten echter omhoog met 7 procent. Een HHI van 0 (geen concentratie en daarmee maximale concurrentie) resulteert in een kostenbesparing van 33 procent. Hiermee is duidelijk dat het bij uitbesteding cruciaal is of er voldoende (potentiële) concurrenten in de markt aanwezig zijn.

In het derde model wordt bezien of een hoge con-centratiegraad een hoger kostenniveau van publieke ondernemingen impliceert. Dit is niet het geval. Blijkbaar komt de prijsafweging op basis van andere zaken tot stand dan marktoverwegingen. Bij het vierde model is als afhankelijke variabele de veran-dering van de kosten tussen 2002 en 2006 opge-nomen. Van de institutionele dummy's is alleen de publieke onderneming significant (maar slechts op tien procent) met een negatief teken. Dit betekent

tabel 1

	Schattingsresultaten			Effect op	
	Effect op kostenniveau			kostenverandering	
Onafhankelijke variabele	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Effect voor gemeenten met inzameling via					
- gemeentelijke samen-werking (dummy)	0,02	0,02	0,02	-0,06	-0,07
- publiek bedrijf (dummy)	-0,08**	-0,08**	-0,09**	-0,09*	-0,34**
- privaat bedrijf (dummy)	-0,08**	-0,14**	-0,14**	-0,06	-0,03
- privaat bedrijf: effect Herfindahl		0,16**	0,17**	0,08	
- publiek bedrijf: effect Herfindahl			0,03	0,17*	
- privaat bedrijf: effect delta Herfindahl					0,17
- publiek bedrijf: effect delta Herfindahl					0,35**
R²-aangepast	0,97	0,97	0,97	0,02	0,05

Coëfficiënten met */** significant op 90/99 procent.

dat deze groep ceteris paribus zijn kosten verlaagd heeft. Een extra prijsverlaging vindt plaats in de provincies waar de concentratie laag is, zij het dat ook dit effect slechts significant is op negentig procent. Dit laatste effect wordt duidelijker zichtbaar indien we in het vijfde model de mutatie in kosten als afhankelijke variabele en de mutatie van HHI als onafhankelijke variabele meenemen. Gemeenten met publieke inzameling in provincies waar publieke ondernemingen toetreden, waardoor een daling van HHI teweeggebracht wordt, worden beloond met een kostenbesparing. Dit betekent dus dat publieke bedrijven hun prijs-beleid niet baseren op het niveau van concurrentie, maar dat het prijspeil wel afhankelijk is van de verandering daarvan.

Conclusies

Soms kunnen private machtsposities worden doorbroken als publieke onderne-mingen mee concurreren op een private markt. Bij het ophalen van huisvuil lijkt dit op basis van het beschikbare datamateriaal inderdaad het geval te zijn. Ook van belang is dat publieke bedrijven zich in hun prijsstelling niet zozeer laten leiden door het niveau van concurrentie. Het lijkt erop dat de overheid hier nog betrokken is bij de strategische prijsbeslissing. Desalniettemin hangt het prijs-peil wel af van de verandering in concentratie, hetgeen ervoor pleit om meer overheidsbedrijven mee te laten concurreren. Een voordeel van een overheidsbe-drijf is dat deze privaatrechtelijk is vormgegeven en het management de nodige vrijheden bezit, terwijl de overheid bij strategische beslissingen betrokken blijft. De conclusie is dan ook dat, waar het afvalinzameling betreft, terughoudendheid geboden is bij het verder privatiseren van overheidsbedrijven.

LITERATUUR

- Bel, G. en M. Warner (2006) *Local privatisation and costs: a review of the empirical evidence*. Ongepubliceerd manuscript.
 Dijkgraaf, E. en R.H.J.M. Gradus (2007) Collusion in the Dutch waste collection market. *Local Government Studies*, 33(4), 573-588.
 Savas, E.S. (1987) *The key to better government*. New York: Chatham.