

Contractvoorwaarden gemeentelijk afvalbeheer

Gemeenten die afvalbeheer uitbesteden, moeten keuzes maken over de afbakening van de opdracht, contractvoorwaarden zoals contractduur, opties om tussentijds bij te sturen en de manier waarop toezicht gehouden wordt. Het opnemen van een boeteclausule loont voor gemeenten, alsook een hoge weegfactor voor de prijs bij de gunningscriteria en samen met andere gemeenten aanbesteden.

FLÓRA FELSÖ

Onderzoeker aan de Technische Universiteit Delft

JANNEKE WILSCHUT

Onderzoeker aan de Technische Universiteit Delft

HANS DE GROOT

Hoogleraar aan de Universiteit Twente

De verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer is in Nederland bij gemeenten neergelegd. De inspanningen van een gemeente om afvalbeheer op een kostendoelmatige wijze te organiseren, vertalen zich in beginsel in een lagere afvalstoffenheffing voor de burger.

Een deel van de gemeenten heeft een eigen afvalinzameldienst in het leven geroepen, andere gemeenten sluiten contracten met elkaar of derden voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval. Zo kan een gemeente kiezen om een samenwerkingsverband aan te gaan met andere gemeenten, mede-aandeelhouder te worden van een overheidsbedrijf, de inzameling van huishoudelijk restafval openbaar aan te besteden en overige vormen, waaronder uitbesteding aan een buurgemeente. In alle vier de gevallen moeten keuzes gemaakt worden over de specificatie van de contractvoorwaarden en de manier waarop een contract tot stand komt.

Een overweging om over te stappen op een andere organisatievorm zijn verwachtingen op het gebied van schaal effecten. Een gemeente die qua omvang onder de efficiënte schaal voor een eigen dienst zit, kan alsnog van schaalvoordelen profiteren als zij (delen van) het afvalbeheer op afstand zet en zo in de uitvoering een grotere schaal mogelijk maakt. Daarnaast moet de gemeente keuzes maken over de specificatie van de

vergoeding, de contractduur en prikkels om een kwalitatief goede dienstverlening te stimuleren. Voorbeelden van dit laatste zijn boeteregels en verlengingsopties voor contracten. Deze keuzes spelen vooral bij gemeenten die aanbesteden, maar vergelijkbare overwegingen spelen ook bij de specifieke afspraken rond de andere organisatievormen.

AANBESTEDINGSPRAKTIJK

In 2010 vertrouwden 123 van de Nederlandse gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval toe aan een private partij. Op basis van informatie uit aanbestedingsdocumenten (bestekken) van 61 van deze aanbestedende gemeenten kan gesteld worden dat een aanzienlijk deel de aanbesteding gezamenlijk met andere gemeenten organiseert. Slechts negen gemeenten hebben de aanbesteding individueel uitgeschreven. Het maximale aantal deelnemende gemeenten aan een aanbesteding in de steekproef is acht.

Gemeenten verschillen in de waarde die ze hechten aan de laagste prijs bij de aanbesteding. Meer dan de helft van de gemeenten hecht bij gunning ook aan de kwaliteit van dienstverlening. Gemeenten die bij gunning meer belang hechten aan kwaliteit zijn vaker gemeenten die burgers naar gebruik belasten (in de sector gedifferentieerde tarieven, diftar genoemd), een boetesysteem hanteren en verschillende inzamelmethoden toelaten. Gemeenten die meer verschillende typen afval (zoals restafval, gft en papier) in de aanbesteding meenemen, hechten juist meer waarde aan de prijs. De initiële contractduur is doorgaans drie tot vijf jaar. Eén bestek heeft een lengte van tien jaar. Vrijwel alle bestekken hanteren een optie tot verlenging van twee jaar.

AANBESTEDINGEN VERSUS ANDERE OVEREENKOMSTEN

Aanbestedingen leiden vergeleken met samenwerkingsverbanden en overheidsvennootschappen waarvan de gemeente aandeelhouder is, tot kortetermijnrelaties. Samenwerkingsverbanden en contracten bij overheidsvennootschappen worden soms juist voor onbepaalde termijn aangegaan. Bij deze

Kenmerken van organisatievormen
TABEL 1

	Contractlengte	Insprak jaar op jaar	Beloning en prikkels	Advieskosten	Monitoringskosten
Eigen dienst	Onbeperkt	Ja	Nvt	Onbekend	Nvt
Samenwerking	Lang	Ja	Per huishouden	Geen	< 0,5 fte
Overheidsvennootschap	Lang	Ja	Per huishouden of lumpsum per gemeente	Geen	0,25 – 3 fte
Aanbesteding	Meestal kort (3 – 5 jaar)	Nee, slechts bij opstellen bestek	- Per huishouden / frequentie - Boeteclausule - Optie verlenging van 2 jaar	Ja, circa 25.000 euro per aanbesteding	0,5 – 2,5 fte

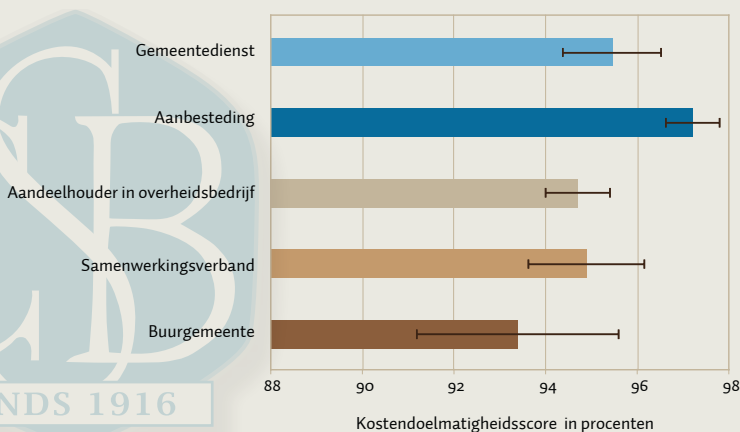
constructies hebben gemeenten in principe echter jaarlijks inspraak in het beleid van de inzamelaar: begrotingen en jaarstukken worden ter goedkeuring voorgelegd. Al met al lijken deze constructies veel op de manier waarop gemeentediensten aangestuurd worden. De inzet van personeel voor de monitoring van de uitvoering lijkt bij deze constructies wel wat te verschillen. De kosten voor monitoring zijn het laagst voor gemeenten die deel uitmaken van een samenwerkingsverband en vergelijkbaar voor gemeenten die aanbesteden en gemeenten die aandeelhouder zijn van een overheidsvennootschap. Voor aanbestedende gemeenten komen er daarnaast nog advieskosten bij de begeleiding van de aanbesteding bovenop. Tabel 1 geeft een overzicht van enkele kenmerken per organisatievorm.

ORGANISATIEVORM EN KOSTEN

Eerdere studies tonen aan dat gemeenten met een eigen gemeentelijke dienst relatief duur uit zijn. Uitbesteding leidt tot een kostenreductie van vijftien tot twintig procent (Dijkgraaf en Gradus, 2003; 2005; Gradus en Dijkgraaf, 2007). Gegeven dat de dienst wordt uitbesteed, is er verder geen significant verschil tussen uitvoering door een private dan wel een externe publieke onderneming. Er zijn echter verdere nuanceringen mogelijk. Zo leidt een hoge concentratie in de markt van afvalbedrijven tot hogere gemeentelasten (Dijkgraaf en Gradus, 2005; Gradus en Dijkgraaf, 2007). Dit effect wordt zo sterk bevonden, dat in geconcentreerde markten het kostenvoordeel van uitbesteden tenietgedaan wordt. Concentratie heeft echter uitsluitend een effect op de prijsvorming van private uitvoering. Publieke organisaties reageren niet op verhoogde concentratie. In Dijkgraaf en Gradus (2011) wordt ten slotte gecorrigeerd voor ongeobserveerde kenmerken van gemeenten door gebruik van *fixed effects*. Door deze aanpak worden alle verschillen tussen gemeenten die gelijk blijven over de onderzoeksperiode bij elkaar genomen, ook de verschillen in organisatievorm. Ze worden daarmee niet meegerekend in het effect van de organisatievorm. Met andere woorden, het verschil in kostendoelmatigheid tussen twee gemeenten die over de hele onderzoeksperiode dezelfde organisatievorm hebben maar daarin onderling verschillen, wordt niet toegeschreven aan de organisatievorm maar aan het fixed effect voor de gemeente. Het effect van de organisatievorm is daardoor uitsluitend gebaseerd op gemeenten die in de onderzoeksperiode overstappen op een andere organisatievorm, ongeveer de helft van de gemeenten (Gradus en Dijkgraaf, 2012). Het kostenvoordeel bij gemeenten die al van oudsher uitbesteden wordt niet mee-

geteld. Door de in Dijkgraaf en Gradus (2011) gebruikte aanpak wordt het eerder gevonden kostenvoordeel van uitbestedende gemeenten dan ook naar beneden bijgesteld en wordt een klein kostenvoordeel van samenwerkingsverbanden ten opzichte van gemeentediensten gevonden. Het voordeel van uitbesteding blijkt bovendien kleiner als gekozen wordt voor een langere contractduur van tien tot veertien jaar.

Dijkgraaf en Gradus passen de kleinste-kwadraten-schattingmethode toe in hun studies en brengen het effect van uitbesteden op de kosten van de gemiddelde gemeente (voor een bepaald productieniveau) in kaart. Er is een andere aanpak mogelijk, namelijk het toepassen van de stochastische grensmethode. Hiermee wordt de kostenfunctie geschat: de beste praktijk voor elk productieniveau, na correctie voor de prijzen, gecontroleerd voor exogene factoren. Het voordeel van deze aanpak is dat hiermee uitspraken gedaan kunnen worden over de beste praktijk in tegenstelling tot de gemiddelde praktijk. Daarnaast kan met deze methode een doelmatigheidsscore worden afgeleid voor elke gemeente: de verhouding van de kosten van de beste praktijk tot de gerealiseerde kosten (de beste praktijk scoort dus honderd procent, overige gemeenten lager). Deze aanpak ligt ten grondslag aan twee recente studies (Felsö *et al.*, 2011; 2012), waarin de afgeleide doelmatigheidsscores bovendien gerelateerd worden aan organisatievormen en aan kenmerken van contracten.

Kostendoelmatigheid naar organisatievorm 2010
FIGUUR 1


Effecten op de kostendoelmatigheid **TABEL 2**

	Alle variabelen	Selectie
Variabele	Coëfficiënt	Coëfficiënt
Constante	21,865*	18,702*
Aantal gemeenten per bestek	0,011*	0,010*
Weegfactor prijs bij gunning	0,000	0,000*
Aantal typen afval	0,001	
Minicontainers	0,012	
Duocontainers	-0,089*	-0,094*
Verzamelcontainers	0,013	0,014*
Levering inzamelmiddelen	0,002	
Boetesysteem	0,022	0,023*
Diftar	-0,007	
Contractduur < dan vijf jaar	0,016	
Beginjaar aanbesteding	-0,010*	-0,009*
Aantal observaties	61	61
R ²	0,51	0,49

* Significant op vijfprocentniveau

De data die ten grondslag liggen aan deze analyses zijn verzameld door COELO en zijn beschikbaar gesteld door AgentschapNL, aangevuld met gegevens van het CBS. Aangezien de aanbestedingsdocumenten en dienstverleningsovereenkomsten betrekking hebben op het jaar 2010, slaan de kostendoelmatigheidscijfers in dit artikel ook op dat jaar.

KOSTENDOELMATIGHEID

In 2010 is de gemiddelde kostendoelmatigheid over alle gemeenten 95,6 procent. Dit betekent dat de gemiddelde gemeente 4,4 procent op de kosten kan besparen als die volgens de 'beste praktijk' opereert. Slechts tien procent van de gemeenten heeft een score lager dan negentig procent. Met

andere woorden, de kostendoelmatigheid van de gemiddelde gemeente is al vrij hoog. Dat betekent dat de verschillen tussen gemeenten onderling beperkt zijn na correctie voor het productieniveau (gemeten aan aantal huishoudens en het toetaalgewicht van afval) en voor exogene kenmerken zoals mate van verstedelijking en totale straatlengte binnen de gemeente.

Gemeenten die aanbesteden zijn het meest kostendoelmatig (gemiddeld 97,2 procent) zoals weergegeven in figuur 1. Gemeenten waarvoor aanbestedingsdocumenten beschikbaar zijn, zijn gemiddeld net zo kostendoelmatig als de overige aanbestedende gemeenten: er zijn dus geen aanwijzingen dat de steekproef van circa vijftig procent van alle aanbestedende gemeenten meer of minder kostendoelmatig zijn dan de overige aanbestedende gemeenten.

VOORWAARDEN EN KOSTENDOELMATIGHEID

Er bestaat een significant en positief verband tussen de kostendoelmatigheid en het aantal gemeenten dat deelneemt aan de aanbesteding, de weegfactor voor prijs bij de gunningscriteria en de boeteclausule gekoppeld aan bijvoorbeeld klachten van burgers (tabel 2).

Daarnaast zijn er significante verbanden met een aantal controlevariabelen. De meest kostendoelmatige inzamelmethode is via verzamelcontainers waarin burgers restafval in zakken kunnen deponeren. Het gebruik van duocontainers gaat juist samen met een lagere kostendoelmatigheid. Deze observatie is gebaseerd op slechts één bestek met vijf gemeenten en dat is tevens het enige bestek waarbij de contractduur tien jaar is. De langere contractduur zou dus ook kunnen bijdragen aan de lagere doelmatigheid. Voor de overige gemeenten is er geen aantoonbaar verband tussen de kostendoelmatigheid en de contractduur. Wel zijn er aanwijzingen voor andere tijdsfeffecten: hoe eerder de aanbesteding plaatsvindt des te hoger de kostendoelmatigheid. Wellicht heeft dit te maken met prijsstijgingen die hoger zijn uitgevallen dan verwacht en in recentere aanbestedingen worden gecompenseerd. Andere variabelen die onderzocht zijn en die geen significant verband met de kostendoelmatigheid laten zien, zijn het aantal in te zamelen typen afval, het gebruik van minicontainers of zakken, het leveren en beheren van de inzamelmiddelen en het toepassen van diftar.

De mogelijkheid om jaarlijks in te grijpen is geen voorwaarde voor een kostendoelmatige aanpak, zo blijkt uit de hogere kostendoelmatigheid van aanbestedende gemeenten ten opzichte van de overige organisatievormen (figuur 1). De hogere kostendoelmatigheid van aanbestedende gemeenten lijkt ook niet uit de monitoringskosten verklaard te kunnen worden. De meest voor de hand liggende verklaring is de kortere contractduur en de daarmee gepaard gaande flexibiliteit en concurrentie. De lagere kostendoelmatigheidsscore van de gemeenten die een aanbesteding van tien jaar zijn aangegaan ten opzicht van de score van de overige aanbestedende gemeenten wijst in dezelfde richting.

CONCLUSIES

Gemeenten die de afvalinzameling aanbesteden zijn goedkoper uit als ze dat gezamenlijk met andere gemeenten doen. Het loont om de prijs bij de gunningscriteria een relatief hoog gewicht te geven. Een boeteclausule gekoppeld aan klachten van burgers is niet alleen een manier om kwaliteit te bewaken, maar draagt tevens bij aan een kostendoelmatige dienstverlening.

LITERATUUR

Dijkgraaf, E. en R.H.J.M. Gradus (2003) Cost savings of contracting out refuse collection. *Empirica*, 30(2), 149–161.

Dijkgraaf, E. en R.H.J.M. Gradus (2005) Collusion in the Dutch waste collection market. *The Economics Working Paper Archive*, 2005(006).

Dijkgraaf, E. en R.H.J.M. Gradus (2011) De effecten van uitbesteding van afvalinzameling. *ESB*, 96(4621), 638–640.

Felsö, F.A., J.A. Wilschut, T. Niaounakis en H. de Groot (2012) Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer. *IPSE Studies Research Reeks*, 13.

Felsö, F.A., H. de Groot en A.A.S. van Heezik (2011) Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid. *IPSE Studies Research Reeks*, 6.

Gradus, R.H.J.M. en E. Dijkgraaf (2007) Concurrentie overheidsbedrijven cruciaal op afvalmarkt. *ESB*, 92(4524), 750–751.

Gradus, R.H.J.M. en E. Dijkgraaf (2012) Heen en weer in privatisering afval. *ESB*, 97(4638), 394–396.