

De effecten van uitbesteding van afvalinzameling

In de beleidsdiscussie wordt vaak aangenomen dat de uitbesteding van afvalinzameling aan private partijen tot efficiencywinsten zou leiden. Indien rekening gehouden wordt met vaste kenmerken per gemeente, zijn de efficiencywinsten aanzienlijk kleiner en niet meer significant. Gemeentelijke samenwerking is ook een effectieve methode om schaalvoordelen te benutten.

In een overzichtsstudie laten Domberger en Jensen (1997) zien dat de uitbesteding van publieke taken, zoals het openbaar vervoer en reinigingsactiviteiten, leidt tot een efficiencywinst van twintig procent. Het best gedocumenteerd in de literatuur is het ophalen van huisvuil. Vooral kleinere gemeenten kunnen schaalvoordelen benutten door uitbesteding. In een empirische studie is eind jaren negentig voor Nederland berekend dat privatisering van het ophalen van huisvuil een gemiddeld efficiencywinst van vijftien à twintig procent oplevert (Gradus en Dijkgraaf, 1997). Ook in andere landen werden vergelijkbare efficiencywinsten aangetoond.

Latere studies laten de nodige kanttekeningen bij deze redenering zien (Bel en Warner, 2008). De eerste kanttekening is dat uitbesteding plaatsvindt door middel van aanbesteding. Voor de duur van het contract is dus sprake van een lokaal monopolie en de winnende partij zal gedurende die periode proberen een voorsprong op de concurrentie op te bouwen. Een andere kanttekening is dat de markt voor het ophalen van huisvuil geoligopoliseerd is doordat slechts enkele dominante partijen, die vanwege hoge transactiekosten of het kostenverloop een voordeel bezitten ten opzichte van nieuwe toetreders, deelnemen aan aanbestedingsprocedures (Gradus en Dijkgraaf, 2007). Voorts kunnen deze marktomstandigheden per jaar veranderen, waardoor het effect van uitbesteding niet robuust in de tijd is. Naast markttechnische argumenten zijn er ook specifieke argumenten per gemeente die de winst van privatisering van het ophalen van huisvuil beïnvloeden. Onderzoek op basis van diepte-interviews met de gemeentesecretaris van zeventien Nederlandse gemeenten geeft aan dat er veel gemeentespecifieke omstandigheden zijn, zoals de precieze ligging, de aanwezigheid van een tekort op de gemeentelijke begroting en de samenhang met andere activiteiten, die invloed hebben op de uitkomst van in- en uitbesteding (Wassenaar, 2011). In het onderzoek van Gradus en Dijkgraaf (2007) werd geen rekening gehouden met gemeentespecifieke argumenten. Dat

kan leiden tot onvolledige effecten. Eerder hebben Allers en Hoeven (2009) laten zien dat voor de effecten van een gedifferentieerd tarief op de hoeveelheid afval die huishoudens aanbieden specifieke effecten op gemeenteniveau meegenomen moeten worden, omdat anders de effecten overschat worden.

Data

In de literatuur worden de totale gemeentelijke kosten voor het ophalen van huisvuil verklaard uit een aantal variabelen, waaronder het aantal ophaalpunten, de dichtheid van deze ophaalpunten (een benadering voor reisafstand) de hoeveelheid ingezameld afval en een dummy voor de institutionele vormgeving, zijnde de manier waarop het ophalen van huisvuil georganiseerd is. Daarbij wordt voor Nederland gebruikgemaakt van de data over de kosten voor inzameling en verwerking van afval, opgesteld door het Agentschap NL.

Eerdere onderzoeken naar de effecten van uitbesteding van het ophalen van huisvuil maakten gebruik van gegevens in een relatief korte periode, wat de analysemogelijkheden beperkte. Omdat er inmiddels een dataset beschikbaar is voor bijna alle gemeenten in de periode 1998–2010 met bijna 6000 waarnemingen, kan beter met verschillen tussen gemeenten rekening worden gehouden.

De effecten van in- en uitbesteding

Als niet gecorrigeerd wordt voor effecten per gemeente, blijkt uitbesteding aan een privaat bedrijf de beste optie. In dat geval kan een gemeente gemiddeld twaalf procent op de totale kosten besparen (tabel 1). Dit resultaat is iets lager dan eerdere resultaten. Bij gemeentelijke samenwerking en uitbesteding aan een publiek bedrijf stijgen de kosten ten opzichte van het zelf ophalen van afval met respectievelijk drie en vier procent. Samenwerking en uitbesteding aan een publiek bedrijf helpt dus niet om de kosten te verminderen. In een eerdere studie met data tot en met 2005 gaf het uitbesteden aan publieke ondernemingen wel een kostenvoordeel (Gradus en Dijkgraaf, 2007). De kostenvoordelen van publieke bedrijven zijn blijkbaar omgeslagen in kostennadelen.

Het corrigeren voor specifieke effecten op gemeenteniveau door het opnemen van een gemeentedyummy (tabel 1; model 2) heeft een groot effect op de resultaten. Voor uitbesteding aan een private partij moet het kostenvoordeel substantieel naar beneden worden bijgesteld; het voordeel bedraagt nu slechts drie procent en is niet meer significant.

ELBERT DIJKGRAAF

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en Tweede Kamerlid bij de SGP

RAYMOND GRADUS

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Interessant is het resultaat dat gemeentelijke samenwerking een significant kostenvoordeel van vier procent oplevert. Het lijkt erop dat gemeentelijke samenwerking een manier is voor gemeenten om de schaalvoordelen te kapitaliseren. Blijkbaar is hier niet zozeer de in- en uitbesteding van belang, als wel het benutten van de schaalvoordelen. Voor publieke ondernemingen resulteert een niet-significant schattingsresultaat. Dit strookt met het inzicht dat bij het opzetten van publieke ondernemingen vaak andere overwegingen een rol spelen dan kostenoverwegingen. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat het meeschatten van specifieke kenmerken noodzakelijk is om een beter inzicht te krijgen in de effecten van de institutionele vorm die gemeenten kiezen voor afvalinzameling.

De jaar- en duureffecten

De resultaten van schattingen waarbij rekening wordt gehouden met jaareffecten en de contractduur zijn grafisch weergegeven in figuur 1 voor de contractduur in jaren. Hierbij zijn niet-significante effecten op nul gesteld. Het blijkt dat de kosten van gemeenten positief samenhangen met de contractduur als inzameling geschiedt door samenwerkende gemeenten of publieke nv's. De eerste jaren na het sluiten van een contract is er sprake van een nadeel. Dit kan duiden op opstartkosten, die na verloop van tijd gecompenseerd worden door efficiencyvoordelen. Na respectievelijk zes en zeven jaar zijn de effecten van de contractduur niet van nul te onderscheiden. Voor private inzameling wordt juist een kostenbeperkend effect in relatie tot de contractduur gevonden. Maar na zeven jaar is ook hier sprake van een kostenneutraal effect.

Figuur 2 geeft de effecten ten opzichte van de inzameling door de eigen gemeente per jaar aan. Deze vertonen een grillig patroon. Met name de piek bij private partijen in de jaren 2004, 2005 en 2006 is opvallend: de tarieven werden in deze periode met tien à vijftien procent opgehoogd. Vanaf 2004 konden gemeenten door de introductie van het btw-compensatiefonds gecompenseerd worden voor het btw-nadeel dat men had als men uitbesteedde aan een privaat bedrijf. De gevonden ontwikkeling is consistent met de premisse dat private bedrijven hiervan profiteerden. Ze konden hun bruto tarieven

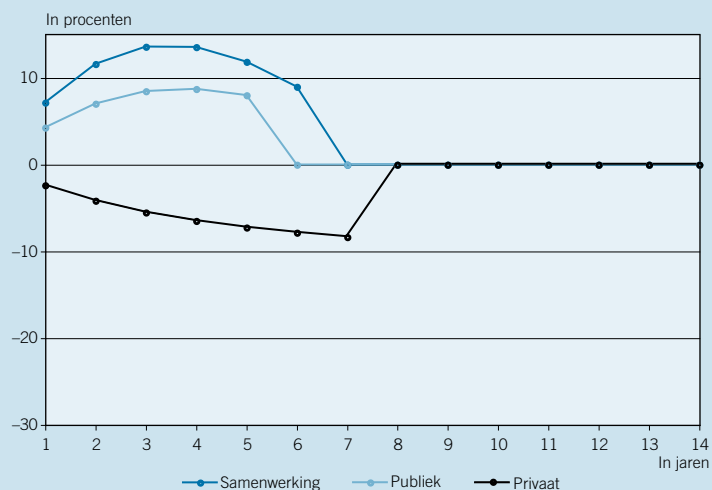
Blijkbaar is hier niet zozeer de in- en uitbesteding van belang, als wel het benutten van de schaalvoordelen

verhogen omdat het nadeel hiervan ondervangen werd door het compensatiefonds. Opmerkelijk is ook dat dit kostenopdrivende effect weer verdwijnt na 2006. Dit zou met marktomstandigheden kunnen samenhangen. Voorts is opvallend dat de samenwerkingsvorm vanaf 2008 steeds beter scoort en blijkbaar dus in staat is om schaalvoordelen te benutten. Om de alternatieven in efficiency goed te kunnen vergelijken is rekening gehouden met zowel contractduur- als jaareffecten. De kostenmutatie in tabel 2 geeft de optelling van het jaar- en contractduureffect voor een contractduur van respectievelijk vijf, tien en veertien jaar, het maximum van de observaties. In de tabel zijn dan de kosteneffecten in procenten per jaar opgenomen. Deze zijn gelijk aan de som van het jaareffect

zoals weergegeven in figuur 2 en het contractduureffect zoals weergegeven in figuur 1. Als gemeenten de intentie hebben een kort contract af te sluiten, zijn ze beter af bij uitbesteding aan een private inzamelaar. Dit komt waarschijnlijk omdat het afsluiten en administreren van een contract bij gemeentelijke samenwerking, net als in iets mindere mate bij publieke uitbesteding, gepaard gaat met extra kosten. Alleen in de jaren 2004, 2005 en 2006 hadden ze volgens tabel 2

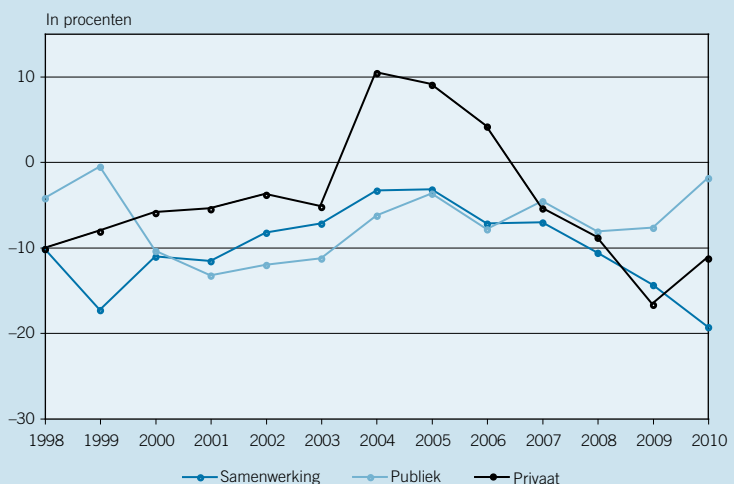
Figuur 1

Effecten contractduur op totale kosten.



Figuur 2

Effecten institutionele vorm inzameling op kosten per jaar.



Tabel 1

Effect van institutionele vormgeving op totale kosten in procenten ten opzichte van zelf ophalen.

	Model 1	Model 2
Samenwerking	3***	-4*
Publieke onderneming	4**	2
Private onderneming	-12***	-3
Vaste effecten per gemeente	Nee	Ja

*/**/** Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

Tabel 2

Gemiddeld effect per jaar in procenten van institutionele vormgeving van afvalinzameling op totale kosten ten opzichte van het zelf uitvoeren van de afvalinzameling (goedkoopste optie blauwgedrukt).

Startjaar	Contractduur: vijf jaar			Contractduur: tien jaar			Contractduur: veertien jaar		
	Samenwerking	Publiek	Privaat	Samenwerking	Publiek	Privaat	Samenwerking	Publiek	Privaat
1998	1	3	-15	-3	-1	-14	-5	-2	-13
1999	-6	7	-13	-11	3	-12	-13	2	-11
2000	0	-3	-11	-4	-7	-10	-6	-8	-9
2001	0	-6	-11	-5	-10	-10	-7	-11	-9
2002	3	-5	-9	-2	-8	-8	-4	-9	-7
2003	4	-4	-10	-1	-8	-9	-2	-9	-8
2004	8	1	5	3	-3	6	1	-4	7
2005	8	4	4	3	0	5	2	-1	6
2006	4	-1	-1	-1	-4	0	-2	-5	1
2007	4	3	-11	0	-1	-10	-2	-2	-8
2008	1	-1	-14	-4	-4	-13	-6	-6	-12
2009	-3	0	-22	-8	-4	-21	-10	-5	-20
2010	-8	5	-16	-13	2	-15	-15	1	-14

bij een gewenste contractduur van vijf jaar net zo goed of beter een publieke onderneming kunnen inschakelen. Als uitgegaan wordt van een contractduur van tien of veertien jaar dan is publieke inzameling de goedkoopste optie in de jaren 2001–2006 met uitzondering van 2003 voor tien jaar. Dit geldt niet voor recente jaren. Het jaarlijkse efficiencyvoordeel van publieke inzameling is daarentegen in 2010 omgeslagen in een efficiëncynadeel van tenminste één procent. Het aandeel publieke inzamelaars blijft recent groeien, maar dit gebeurt dan blijkbaar op basis van andere overwegingen dan die van de kosten. Private inzamelaars scoren in de jaren 2007–2009 in absolute zin het best, maar in 2010 is dat voor veertien jaar niet langer het geval, want dan is gemeentelijke samenwerking de meest kosteneffectieve methode. Dit kan te verklaren zijn doordat bij langjarige gemeentelijke samenwerking uiteindelijk efficiencywinsten optreden die bij gemeenten terecht komen en niet bij private partijen.

Conclusies

Om zicht te krijgen op de effecten van in- en uitbesteding van afvalinzameling dient rekening te worden gehouden met gemeentespecifieke kenmerken en jaar- en contractduureffecten. De gepresenteerde analyse laat zien dat een eerder resultaat dat uitbesteding aan private partijen tot een aanzienlijke kostenbesparing leidt, niet robuust is. Opname van gemeentespecifieke kenmerken leidt ertoe dat deze besparing in tegenstelling tot gemeentelijke samenwerking niet langer significant is. Voor een deel wordt dit verklaard door de kostenstijging in 2004–2006. Zo blijkt uit een opname van jaareffecten dat in deze periode private partijen hun tarieven omhoog brachten. Voorts blijkt bij langjarige contracten dat andere inzamelingsmethoden nagenoeg even kosteneffectief zijn als private uitbesteding. Bij korte contracten daarentegen blijft uitbesteding aan private contracten de meest kosteneffectieve manier.

LITERATUUR

- Allers, M. en C. Hoeben (2009) Effect diftar is wat kleiner dan gedacht. *B&G*, oktober, 5–8.
- Bel, G. en M. Warner (2008) Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation & Recycling*, 52(12), 1337–1348.
- Domberger, S. en P. Jensen (1997) Contracting out by the public sector: theory, evidence and prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67–78.
- Gradus, R.H.J.M. en E. Dijkgraaf (1997) Vuilophaal kan goedkoper: de winst van uitbesteding. *ESB*, 82(4094), 144–147.
- Gradus, R.H.J.M. en E. Dijkgraaf (2007) Concurrentie overheidsbedrijven cruciaal op afvalmarkt. *ESB*, 92(4524), 750–751.
- Wassenaar, M.C. (2011) *The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decision*. Proefschrift. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.