

# Heen en weer in privatisering afval

In de helft van de Nederlandse gemeenten vond in de periode 1998–2010 een verandering plaats van de organisatievorm waarin men afval ophaalt. In een derde van de gevallen was dit meer naar de gemeente toe en in twee derde meer op afstand. Het laatste vond vooral plaats door uitbesteding aan publieke bedrijven. In de afgelopen jaren is het aantal (de)privatiseringen toegenomen, welke voor een deel ideologisch gemotiveerd lijken te zijn.

## RAYMOND GRADUS

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

## ELBERT DIJKGRAAF

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

## MATTHEUS WASSENAAR

Gastonderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam

**E**r zit een aanzienlijke dynamiek in de organisatievorm waarin gemeenten het ophalen van huisvuil organiseren. Uit onderzoek over de periode 1998–2010 blijkt dat gemeenten die wijzigingen doorvoerden hun afvaldiensten in twee derde van de gevallen meer op afstand hebben geplaatst. In een derde van de gevallen verhoogde de gemeente juist haar greep op het afvalbedrijf. Politieke verhoudingen binnen de gemeenten geven hiervoor een deel van de verklaring: VVD, PvdA en CU/SGP zetten de diensten graag meer op afstand, terwijl CDA en GL/SP liever het tegenovergestelde zien. Als het gaat om volledige privatisering van de afvaldiensten lijken VVD en CU/SGP actieve aanjagers, terwijl PvdA en CDA hier terughoudend zijn. GL/SP maakt zich expliciet hard voor de omgekeerde beweging, de deprivatisering

## ARGUMENTEN VOOR ORGANISATIE AFVALINZAMELING

Gemeenten kennen vele motieven om hun taken zelf uit te voeren of uit te besteden aan andere publieke of private organisaties. Private ondernemingen kunnen als voordeel hebben dat zij efficiënter opereren vanwege de concurrentie tussen

aanbieders, de noodzaak een zeker rendement te realiseren en een meer flexibele organisatievorm. Ook kunnen zij profiteren van schaalvoordelen omdat zij in staat zijn hun vaste kosten te verdelen over meerdere gemeenten (Hart *et al.*, 1997). Een deel van deze voordelen geldt ook voor publieke samenwerkingsverbanden, zoals gemeenschappelijke regelingen. Uitvoering in eigen beheer kan verkozen worden om meer grip te hebben op de uitvoering. Ook spelen ideologische motieven een belangrijke rol in de afweging tussen de verschillende modaliteiten (Wassenaar *et al.*, 2012). Er is al veel onderzoek verricht om de verschillende keuzes in deze afwegingen te verklaren (Bel en Fageda, 2009). Minder analyses zijn beschikbaar rond de verklaring van de transitie in de verschillende organisatievormen.

## DATA EN METHODE

Op basis van een dataset van het Agentschap NL, met voor bijna alle gemeenten informatie over afvalinzameling, waaronder de organisatievorm voor de periode 1998–2010, kunnen de transitie in kaart worden gebracht en geanalyseerd. De dataset onderscheidt daarbij vijf organisatievormen: inzameling door de gemeente in eigen beheer, inzameling door een buurgemeente, inzameling door een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten (zoals vormgegeven in de Wet gemeenschappelijke regelingen), uitvoering door een publiek bedrijf (NV) of uitvoering door een private onderneming. Tabel 1 vermeldt het aantal afzonderlijke transitie in de genoemde periode van de ene naar de andere vorm, waarbij de verschillende vormen zijn geordend van dichtbij de gemeente naar op grotere afstand. Veranderingen die het gevolg zijn van samenvoegingen van gemeenten worden niet meegenomen in deze tabel.

## RESULTATEN

### Transities

In 265 gemeenten verandert in de periode 1998–2010 niets (de som van de diagonaal van de eerste vijf rijen). Vooral

gemeenten met een privaat uitgevoerde ophaaldienst zijn naar verhouding stabiel. In totaal zijn er 421 transities (686 – 265), waarvan 285 naar de markt toe (blauw in tabel 1) en 136 van de markt af (vet gemarkeerd in tabel 1), ofwel twee derde respectievelijk een derde. Het aantal privatiseringen en deprivatiseringen kan met behulp van de vijfde rij en kolom worden bepaald. Er vinden 117 privatiseringen en ook 106 deprivatiseringen plaats. Omdat een aantal kleinere gemeenten fuseerden nam het aandeel gemeenten dat de uitvoering heeft uitbesteed aan een private onderneming af.

#### Verklaring transities

Met een logitmodel met als afhankelijke variabele de transitie is vervolgens gekeken naar mogelijke verklarende factoren voor deze overgangen. In het model wordt als te verklaren variabele een dummyvariabele gedefinieerd, waarbij deze de waarde 1 krijgt als voor de betreffende gemeente de transitie plaatsvindt. Een dergelijke variabele is opgesteld voor alle transities; transities van de markt af (blauw in tabel 1); transities naar de markt toe (vet in tabel 1); privatisering (vijfde kolom in tabel 1) en deprivatisering (vijfde rij in tabel 1). Deze variabelen worden geregresseerd op een aantal uit de literatuur bekende verklarende variabelen als het aantal inwoners (lineair en kwadratisch), de bevolkingsdichtheid, het inkomen, het werkloosheidspercentage en het percentage stemmen dat de politieke partijen haalden bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (Dijkgraaf *et al.*, 2003; Lopez-de-Silanes *et al.*, 1997). De variabelen rond gemeentegrootte zijn relevant omdat het voor kleinere gemeenten vanwege schaalnadelen minder aantrekkelijk is taken zelf uit te voeren. Een lagere bevolkingsdichtheid maakt een efficiënte uitvoering lastiger en is daarom voor private partijen minder aantrekkelijk. De afruil tussen inkomen en sociale aspecten kan in de afweging een rol spelen, doordat uitvoering door de gemeente duurder is, maar wel tot werkgelegenheid leidt. Om dit te onderzoeken is het gemiddeld besteedbaar inkomen van inwoners opgenomen. Een hoger werkloosheidspercentage kan de druk doen toenemen om de inzamelmodaliteit te gebruiken als werkgelegenheidsinstrument. Tot slot kunnen politieke partijen ideologische motieven hebben rond de uitvoering van publieke taken. Daarbij geldt dat meer links georiënteerde partijen (PvdA, GL, SP) eerder zullen kiezen voor uitvoering in publieke vorm – wellicht zelfs bij voorkeur de eigen gemeente –, terwijl rechtse partijen, met name de VVD, eerder zullen kiezen voor uitvoering door een private onderneming.

#### Schattingsresultaten

De schattingsresultaten staan vermeld in tabel 2. Bij de eerste schatting, 'alle veranderingen', is alleen een aantal politieke variabelen significant. De VVD is het meest geporteerd voor verandering, terwijl CDA en GL/SP volgens deze schatting weinig op hebben met veranderingen. Bij de uitsplitsing van de verandering 'van de markt af' en 'naar de markt toe' zijn er meer significante resultaten. Bij 'van de markt af' zijn ook de outputvariabelen 'bevolking' en 'bevolkingsdichtheid' significant. Gezien het kwadratische verloop van de variabele 'bevolking' betekent dit dat de kans op een transitie 'van de markt af' afneemt als een gemeente groter wordt – tot een grootte van circa 500.000 inwoners. Bij de transitie 'naar de

markt' zijn de coëfficiënten voor PvdA, CU/SGP en VVD significant en positief. Dit wil zeggen dat deze partijen positief staan tegenover deze verandering. Bij CDA en GL/SP zien we het omgekeerde. Ook de coëfficiënt van de variabele 'bevolkingsdichtheid' is significant, zodat gemeenten met een hoge bevolkingsdichtheid een kleinere kans hebben op de verandering van de markt af en een grotere kans op de verandering naar de markt toe.

### Transities in gemeentelijke afvalinzameling

**TABEL 1**

Naar \ Van	Inzameling in eigen beheer	Uitvoering door buurgemeente	WGR <sup>1</sup>	Publiek bedrijf	Private onderneming	Totaal
Inzameling in eigen beheer	73	16	25	69	51	234
Uitvoering door buurgemeente	4	5	8	3	14	34
WGR <sup>1</sup>	12	7	34	47	15	115
Publiek bedrijf	4	0	3	24	37	68
Private onderneming	15	9	29	53	129	235
Totaal	108	37	99	196	246	686

1. Uitvoering door een samenwerkingsverband van gemeenten in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

### Schattingsresultaten

**TABEL 2**

	Alle veranderingen	Van de markt af	Naar de markt	Privatisering	Deprivatisering
Constante	1,02***	0,60*	0,23	-0,43	1,05***
Bevolking	-0,03	-0,09***	-0,01	0,04	-0,13***
Bevolking gekwadrateerd	-0,10	0,98**	-0,44*	-2,48	1,49***
Bevolkingsdichtheid	0,06	-0,29***	0,16***	-0,55***	-0,46***
Inkomen	-2,65	3,36	-5,67	8,51	-1,40
Werkloosheid (%)	-0,05	-0,10*	-0,05	-0,21***	-0,21***
VVD	1,26***	-0,27	1,86***	1,62***	-1,00**
PvdA	0,07	-3,67***	0,96***	-1,87***	-3,94***
D66	-0,16	-0,94	0,34	0,43	-1,37
CDA	-3,23***	-2,79***	-2,42***	-3,73***	-3,25***
CU/SGP	-0,16	-0,43	1,13***	2,31***	-0,17
GL/SP	-1,83***	0,52	-2,04***	0,76	1,28**

\*/\*\*/\*\* Significant op respectievelijk tien-, vijf- en éénprocentniveau.

Eerder is met data voor 1996 onderzocht waarom gemeenten kiezen voor een private ophaaldienst (Dijkgraaf en Gradus, 1998). Toen en nu is een ideologisch debat traceerbaar over de vraag of gemeenten moeten privatiseren. Bij de VVD en CU/SGP bestaat er volgens tabel 2 een grotere kans op verandering richting privatisering, terwijl bij CDA en PvdA juist een kleinere kans bestaat. In het eerdere onderzoek uit 1998 bleek dat in gemeenten met een grote rol voor het CDA de uitvoering door een private onderneming vaker plaatsvond. Opvallend is dat, net als bij privatisering, ook bij deprivatiseringen de coëfficiënten van CDA en PvdA negatief zijn. Als eenmaal geprivatiseerd is dan bestaat er minder behoefte aan verandering.

## Toen en nu is een ideologisch debat traceerbaar over de vraag of gemeenten moeten privatiseren

Onderzoek op basis van diepte-interviews met de gemeentesecretarissen van zeventien Nederlandse gemeenten geeft aan dat er vaak pragmatische omstandigheden zijn, zoals klachten over de kwaliteit van de voorziening en de aanwezigheid van een tekort op de gemeentelijke begroting, die van invloed zijn op de vraag of wel of niet geprivatiseerd wordt (Wassenaar, 2011). Bij deprivatiseringen is slechts voor GL/SP het teken positief en significant, vermoedelijk omdat deze partijen bij deprivatisering een meer ideologische insteek hebben. Opvallend is wel dat bij de vierde schatting met privatisering als te verklaren variabele deze partijen geen significante invloed hebben. Tot slot zien we dat een hoog gemeentelijk werkloosheidspercentage een kleinere kans geeft op privatisering en een grotere kans op deprivatisering. Dit is logisch omdat een eigen dienst als werkgelegenheidsinstrument gebruikt kan worden.

### Twee perioden

Als we de transities opdelen in twee subperioden (1998–2004, 2005–2010) dan zijn er enkele interessante verschillen. Het aantal gemeenten dat naar een publiek bedrijf overstapte nam beduidend af. In 2004 zijn er ten opzichte van 1998 101 gemeenten meer met een publiek bedrijf, in 2010 zijn dit er 27 meer ten opzichte van 2004. Het aantal privatiseringen is in de tweede periode met 64 juist beduidend hoger dan in de eerdere periode met 43. Opvallend is ook dat het aantal privatiseringen van publieke bedrijven in de latere periode met 30 aanzienlijk groter is dan in de eerdere periode met 7. Ook het aantal deprivatiseringen nam toe. Voor de latere periode waren er 63 deprivatiseringen, terwijl het er in de eerdere periode 43 waren.

Voor de latere periode kunnen belastingvariabelen, zoals de hoogte van bewoners-OZB en bedrijven-OZB worden meegenomen omdat voor die periode data beschikbaar zijn. Dit soort belastingvariabelen blijken voor Nederland in tegenstelling tot schattingen op basis van buitenlandse data, weinig relevant.

### CONCLUSIES

In de helft van de gemeenten veranderde tussen 1998 en 2010 de organisatievorm waarin het ophalen van huisvuil werd georganiseerd. Een derde van de veranderingen was naar de gemeente toe terwijl in twee derde van de gevallen de taak meer op afstand werd geplaatst. In twintig procent van de gemeenten vond een privatisering plaats en in evenveel een deprivatisering. Er zijn indicaties dat deze veranderingen ideologisch gemotiveerd zijn. VVD en CU/SGP laten een voorkeur zien voor privatiseringen en CDA en PvdA niet. Daar staat tegenover dat deprivatiseringen minder ideologisch gemotiveerd zijn, waarschijnlijk omdat als er eenmaal geprivatiseerd is minder behoefte bestaat aan verandering.

### LITERATUUR

- Bel, G. en X. Fageda (2009) Factors explaining local privatisation: a meta regression analysis. *Public Choice*, 139(1/2), 105–119.
- Dijkgraaf, E., R.H.J.M. Gradus en B. Melenberg (2003) Contracting out refuse collection. *Empirical Economics*, 28(3), 553–570.
- Dijkgraaf, E. en R.H.J.M. Gradus (1998) Uitbesteding vereist transparantie. *ESB*, 83(4176), 852–855.
- Hart, O., A. Shleifer en R.W. Vishny (1997) The proper scope of government: theory and applications to prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127–1161.
- Lopez-de-Silanes, F., A. Schleifer en R.W. Vishny (1997) Privatisation in the United States. *Rand Journal of Economics*, 28(3), 447–471.
- Wassenaar, M.C. (2011) *The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decision*. Proefschrift. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Wassenaar, M.C., T.L.C.M. Groot en R.H.J.M. Gradus (2012) Municipalities' contracting out decisions: an empirical study on motives. *Local Government Studies*, te verschijnen.