

Uitbesteding vereist transparantie

Auteur(s):

Dijkgraaf, E.

Gradus, R.H.J.M.

Verbonden aan Ocfeb, Gradus tevens aan het ministerie van Economische Zaken. Met dank aan de NVRD vereniging voor afval en reinigingsmanagement voor het ter beschikking stellen van data en R.C.G. Haffner en B. Melenberg voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4176, pagina 852, 13 november 1998

Rubriek:

Trefwoord(en):

marktw erking, regulering

Het uitbesteden van overheidsdiensten aan private bedrijven leidt veelal tot lagere kosten voor dezelfde dienstverlening. Dat geldt ook voor vuilophaal. Toch wordt er lang niet altijd uitbesteed. Vaak wordt dit geweten aan de macht van belangengroepen en politieke preferenties van het gemeentebestuur. Ook de omvang van gemeentes blijkt echter van belang: grote gemeentes willen niet uitbesteden.

Het uitbesteden van met name uitvoeringsgerichte overheidstaken kan leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen. Deze stelling lijkt niet omstreden. Zo geven Domberger en Jensen voor vele soorten diensten aan, dat dezelfde overheidsdienst tien tot dertig procent goedkoper is als zij door de markt geleverd wordt en niet door de overheid¹. Ondanks dit rooskleurige relaas is de praktijk aanzienlijk genuanceerder. In de bakermat van uitbesteding, de Angelsaksische landen, blijkt zelfs voor diensten die relatief gemakkelijk uitbesteed kunnen worden, het feitelijke percentage slechts circa 25% te bedragen. Dit duidt erop dat ook andere overwegingen een rol spelen. In dit artikel zullen we ingaan op die andere overwegingen (zoals werkgelegenheid en ideologie) en vervolgens aan de hand van een Nederlandse dataset laten zien, dat ook hier dergelijke overwegingen aanwezig zijn. Dit leidt tot de conclusie dat als we de doelmatigheid van de publieke sector willen verbeteren (zoals bepleit in het plan van aanpak MDW II) er bij de vormgeving nadrukkelijk aandacht dient te zijn voor andere overwegingen dan kostenoverwegingen.

De opbouw van het artikel is als volgt: allereerst schetsen we de ervaringen in een aantal landen met het uitbesteden van publieke taken, vervolgens zullen we illustreren welke afwegingsmechanismen aanwezig zijn bij een dergelijke beslissing. Daarna zullen we voor het ophalen van huisvuil een empirische analyse presenteren voor Nederland.

Ervaringen met het uitbesteden van publieke taken

Ondanks het feit dat sinds 1988 de Engelse overheid gemeenten dwong om diensten zoals ophalen van huisvuil, schoonmaken, catering en onderhoud openbaar aan te besteden, bleek bij een evaluatie in 1991 van de 438 getenderde diensten er 74% 'binnenshuis' te blijven². Latere studies bevestigden dit beeld. Zo geeft Szymanski voor het ophalen van huisvuil een uitbestedingspercentage van dertig procent voor de periode 1984-1994³. Ook een groots opgezette studie voor de VS wijst in die richting⁴. Voor een dataset met bijna 16.000 waarnemingen van stortplaatsen, bibliotheken, ziekenhuizen enz. blijkt dat in 1987 25% wordt uitbesteed, terwijl in 1992 dit was opgelopen tot 35%.

Dergelijke groots opgezette tijdreeksanalyses zijn voor Nederland niet beschikbaar. Wel is in verschillende studies in kaart gebracht welke gemeentelijke diensten uitbesteed worden. Volgens het CBS besteedt circa veertig procent van de gemeenten het huisvuil uit aan een private partij⁵. Omdat particuliere inzamelaars vooral actief zijn in kleinere gemeenten, ligt hun aandeel in de hoeveelheid ingezameld afval lager dan twintig procent. Gegevens over andere gemeentelijke diensten zijn te vinden in een studie van Moret, Ernst and Young, dat een enquête heeft gehouden onder 207 gemeenten⁶. Hieruit blijkt dat respectievelijk 44% en 38% van de gemeenten het onderhoud aan wegen en groenonderhoud heeft verzelfstandigd. Hierbij wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen volledige uitbesteding en een gemeenschappelijke regeling. In de gehele sector van onderhoud, sport en recreatie, afvalinzameling en sociaal-cultureel werk wordt circa dertig procent uitbesteed. Overigens constateren de onderzoekers een stijgende tendens.

Overwegingen bij het uitbesteden

López-de-Silanes et al. geven drie argumenten waarom vaak toch voor de publieke voorzieningswijze wordt gekozen. Het eerste argument geeft het belang aan van sociale overwegingen. Private aanbieders zouden onvoldoende in staat zijn om de sociale doeleinden en kwaliteit te garanderen die politici wenselijk achten. Daar staat tegenover dat de publieke voorzieningswijze met inefficiënties gepaard zal gaan. Vooral wanneer een contract niet alle gewenste keuzen af kan dwingen, ontstaat er een dilemma tussen publieke en private voorzieningswijze⁷. Het meest sprekende voorbeeld is het gevangeniswezen. Ondanks de potentiële kostenreducties van tien procent ligt het niet voor de hand om deze activiteit uit te besteden, omdat er onvoldoende garanties zijn in te bouwen dat private ondernemers extra investeren in personeel en maatschappelijk gewenste methoden van detentie. In de VS is dan ook maar drie procent van de gevangenis in private handen.

Het tweede argument komt voort uit de belangengroeptheorie: bepaalde groepen zoals de vakbeweging slagen er in om hun deelbelangen te stellen boven het algemeen belang. De kostenvoordelen van uitbesteding zijn voor het grote publiek (de belastingbetaler) slechts beperkt merkbaar. Het is daarom moeilijk te mobiliseren. Naarmate deelbelangen dominantier zijn, wordt uitbesteding onwaarschijnlijker.

Het derde argument is ideologisch van aard. In de samenleving leven verschillende opvattingen over de rol van de staat. Dit is terug te vinden in de opvattingen van politieke partijen. Partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum zouden minder belang hechten aan het uitbesteden van publieke diensten. Uit de empirische analyse door López-de-Silanes et al. blijkt dat vooral de belangengroeptheorie en in mindere mate de politieke of sociale overwegingen een rol spelen in de uitbestedingsvraag.

Overwegingen in Nederland

Eerder hebben we laten zien dat uitbesteden van het ophalen van huisvuil voor de Nederlandse situatie tot een kostenvoordeel leidt⁸. Circa veertig procent van de gemeenten besteedt het ophalen van huisvuil uit. Vraag in deze studie is welke factoren een rol spelen voor Nederland. In deze sectie zetten we de opzet van het onderzoek uiteen.

Een gemeente heeft een aantal keuzemogelijkheden bij het ophalen van huisvuil. Twee 'uitersten' zijn het door een eigen gemeentelijke dienst of door een privaat bedrijf laten ophalen van huisvuil. Er zijn tevens tussenvormen mogelijk: een gemeenschappelijke regeling (samen met andere gemeenten) of een overheids-NV. Bij de door ons uitgevoerde empirische analyse nemen we twee vormen als uitgangspunt. Enerzijds gaat het om de keuze tussen het wel of niet in eigen hand houden van het ophalen van huisvuil en anderzijds tussen het laten verzorgen van het ophalen van huisvuil door een publiek dan wel een privaat bedrijf.

Bij het achterhalen van de verklarende factoren baseren we ons op de door López-de-Silanes et al. genoemde determinanten. Voor de belangengroeptheorie gebruiken zij onder meer het percentage vakbondsleden en het werkloosheidspercentage. De invloed van vakbonden is in Nederland niet te achterhalen door een gebrek aan gegevens op gemeentelijk niveau. In onze dataset wordt de werkloosheid per gemeente opgenomen. De achterliggende gedachte is dat gemeenten bij een relatief hoge werkloosheid eerder zullen besluiten het ophalen van huisvuil zelf te doen om zodoende werkgelegenheid in de eigen gemeente te garanderen.

Het belang van sociale overwegingen wordt door López-de-Silanes et al. benaderd door variabelen, die de mogelijke beperkingen van het gemeentelijk begrotingsbeleid (zoals een goedkeuringsrecht van de staten voor lokale belastingtarieven, een verbod op uitgifte van korte termijn schuldtitels en een verplichting tot een sluitende begroting te hebben) weergeven. Veel restricties aan het begrotingsbeleid zullen het uitbesteden stimuleren en beperken de mogelijkheden om sociale overwegingen een rol te laten spelen. In Nederland zijn dergelijke variabelen vanwege de autonomie van gemeenten minder voor handen. Om het belang van het gemeentelijk begrotingsbeleid in te schatten nemen we de opbrengst van de Onroerendzaakbelasting (OZB) mee, wat het belangrijkste instrument van gemeenten is om zelf opbrengsten te genereren. Bij een relatief hoge OZB kan verondersteld worden dat gemeenten eerder zullen uitbesteden omdat bij een hoge lokale lastendruk de weerstand tegen een hoog tarief voor het ophalen van huisvuil zal toenemen.

Als politieke variabelen nemen we de uitslag op van de gemeenteraadsverkiezingen in 1994. We maken daarbij een onderscheid tussen partijen die al dan niet in het college vertegenwoordigd zijn. Een partij die een wethouder levert zal bij een gelijk stemmenpercentage naar verwachting meer invloed kunnen uitoefenen. Naast de stemmenpercentages van de verschillende partijen nemen we ook de politieke kleur van de burgemeester mee.

Tenslotte is van belang in hoeverre gemeenten door privaat uitbesteden kunnen profiteren van schaalvoordelen. Er zijn aanwijzingen dat dergelijke voordelen vooral gelden voor kleine gemeenten⁹. Om de invloed van de schaal te achterhalen, bekijken we of gemeenten met minder dan 20.000 inwoners en gemeenten met meer dan 40.000 inwoners een afwijkend uitbestedingsbeleid hebben. Deze variabelen zijn vooral een indicatie voor het belang van kostenoverwegingen.

Het beleid van Nederlandse gemeenten

Het aandeel van gemeenten waar het afval begin 1998 opgehaald wordt door private bedrijven in onze dataset is 42%¹⁰. Van de andere gemeenten maakt 20% gebruik van een gemeenschappelijke regeling terwijl 32% van de gemeenten het huisvuil op laat halen door de gemeentelijke dienst en 6% door een overheids-NV.

In [tabel 1](#) zijn de door ons verzamelde gegevens opgenomen. In de eerste kolom is per variabele het gemiddelde weergegeven voor alle gemeenten. De tweede en derde kolom geven vervolgens het gemiddelde voor gemeenten waar afval door respectievelijk een privaat of eigen reinigingsdienst wordt opgehaald.

Tabel 1. Kenmerken van de 562 gemeenten uit het onderzoek

	alle gemeenten	van de gemeenten met private ophaal	eigen dienst
werkloosheid (inwoners per WW'er)	41	42	41
OZB (gulden per inwoner)	215	200	225
gemeentes kleiner dan 20.000 inwoners	64	81	53
gemeentes groter dan 40.000 inwoners	13	3	21
burgemeester			
VVD	19	22	17
CDA	48	52	44
PvdA	28	23	31

D66	4	2	5
stemmenpercentages partijen indien in college (niet in college)			
VVD	10 (6)	8 (7)	12 (5)
CDA	21 (5)	21 (5)	21 (4)
Klein christelijk	1 (2)	1 (2)	2 (2)
PvdA	11 (5)	9 (6)	13 (4)
D66	3 (5)	1 (5)	4 (5)
GroenLinks	1 (2)	1 (1)	1 (3)
SP	1 (1)	0 (0)	1 (2)

Gemeenten met een eigen ophaaldienst hebben een iets hogere werkloosheid dan gemeenten met een private inzameling. Gemeenten die privaat uitbesteden hebben gemiddeld een lager OZB-tarief. Het privaat ophalen van afval is vooral geconcentreerd bij kleine gemeenten (van de gemeenten met een private inzameling heeft 80% minder dan 20.000 inwoners) terwijl grote gemeenten (met meer dan 40.000 inwoners) relatief veel gebruik maken van een eigen reinigingsdienst. Burgemeesters van VVD en CDA huize komen relatief veel voor in gemeenten met een privaat verzorgde ophaal, terwijl PvdA- en D66-burgemeesters een groter aandeel hebben in gemeenten met een eigen reinigingsdienst. De overige partijen leveren bijna geen burgemeesters. De verschillen in de percentages die de politieke partijen behaald hebben bij de verkiezingen van 1994 zijn opvallend. Alleen het CDA blijkt (marginaal) beter te scoren in gemeenten met een privaat uitbesteedde ophaal. De klein christelijke partijen, de PvdA en GroenLinks scoren beduidend beter in gemeenten met een eigen reinigingsdienst.

Om de invloed van de verschillende variabelen te achterhalen zijn twee vergelijkingen geschat. De eerste schatting analyseert de invloed op de keuze tussen een private en een publieke inzamelaar. De tweede vergelijking schat de invloed van de genoemde variabelen op de keuze tussen een eigen dienst versus andere vormen van ophaal. [tabel 2](#) vat de schattingsresultaten samen ¹¹. Tezamen verklaren de variabelen een groot deel van de door de gemeente genomen beslissing. De geschatte vergelijkingen voorspellen met een waarschijnlijkheid van 70% (privaat versus rest) en 78% (eigen dienst versus rest) de juiste beslissing. In de tabel is weergegeven wat de marginale invloed van de variabelen is. Als een variabele met een eenheid toeneemt geeft het getal in de kolom 'effect op kans' aan wat de invloed is op de waarschijnlijkheid dat al dan niet uitbesteed wordt. Zo leidt 1% meer stemmen voor de kleine christelijke partijen tot een afname van de waarschijnlijkheid dat privaat uitbesteed wordt met 1,48% en tot een toename van de waarschijnlijkheid dat een eigen dienst het afval ophaalt met 0,71%.

Tabel 2. De invloed van verschillende factoren op de kans dat een gemeente de vuilophaal uitbesteedt, resp. de kans dat een gemeente een eigen reinigingsdienst heeft. '-0,38' betekent dat een toename van deze factor met 1%-punt leidt tot een afname van de kans op dit beleid met 0,38%-punt.

verklarende variabele	effect op kans	
	private ophaal	eigen dienst
Werkloosheid (inwoner per WW'er)	-0,38	-0,55**
OZB (gulden per inwoner)	-0,08*	0,11**
gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners	17,55**	-22,15**
gemeenten groter dan 40.000 inwoners	-27,57**	1,04
<i>burgemeester</i>		
VVD	11,61*	-2,87
PvdA	-4,53	-3,21
D66	-26,44*	-8,28
<i>percentage stemmen op partij, indien in college</i>		
VVD	-0,60*	0,39
CDA	-0,39	0,29
Klein christelijk	-1,48**	0,71**
PvdA	-0,86**	-0,04
D66	-1,35**	0,93**
GroenLinks	1,00	-0,79
<i>percentage stemmen op partij, indien in de oppositie</i>		
VVD	0,06	-0,10
CDA	0,06	0,21
Klein christelijk	-0,84*	0,73*
PvdA	-0,43	-0,37
D66	-0,68	0,50
GroenLinks	-1,00	0,61
SP	-0,22	-0,01

* significant op 90%, ** significant op 95%.

De invloeden zijn mede afhankelijk van de waarde van de verklarende variabelen. De hier weergegeven invloeden gelden bij een gemiddelde waarde van alle verklarende variabelen.

We bespreken als eerste de keuze tussen een private en publieke inzamelaar; de eerste kolom van de tabel. Opvallend is dat volgens deze schatting geen van de partijen een vast te stellen voorkeur heeft voor privaat uitbesteden. CDA, SP en GroenLinks staan neutraal tegenover al dan niet uitbesteden (coëfficiënten zijn niet significant) terwijl de overige partijen een significante voorkeur hebben voor de publieke voorziening. In gemeenten met relatief veel CDA-stemmers spelen dus vooral andere overwegingen een rol. Het op het eerste oog bevreemdende resultaat voor SP en GroenLinks kan voortkomen uit het feit dat beide partijen relatief klein zijn, en nauwelijks wethoudersposten hebben. Voor de kleine christelijke partijen (SGP, GPV en RPF) is wel een invloed meetbaar. Zij zien ten opzichte van de andere partijen het minst in het privaat uitbesteden van huisvuil, terwijl dit in iets mindere mate voor D66 en de PvdA opgaat. De invloed van de VVD lijkt eveneens licht negatief, maar helemaal scherp is dit niet (effect is niet significant). Voor VVD en CDA geldt dat hun collegedeelname de kans op uitbesteden licht negatief beïnvloedt, terwijl niet-deelname een beperkt positieve invloed heeft. Voor GroenLinks geldt het omgekeerde. Overigens is alleen voor de kleine christelijke partijen een duidelijke invloed merkbaar als ze niet in het college zitten. VVD-burgemeesters hebben (ten opzichte van CDA-burgemeesters die als referentie genomen zijn) een voorkeur voor privaat uitbesteden terwijl D66-burgemeesters meer zien in de publieke voorziening, maar ook deze effecten zijn niet echt scherp waarneembaar (significant op 10%).

De invloed van de hoogte van de OZB op de beslissing om al dan niet privaat uit te besteden lijkt gering. Dit zou veroorzaakt kunnen worden door de relatief hoge kostendekking van het ophalen van huisvuil. Bij een kostendekkend tarief heeft uitbesteden geen invloed op de begroting van de gemeente. Het niveau van de werkloosheid heeft geen duidelijke invloed op het al dan niet uitbesteden. Het aantal inwoners blijkt wel een duidelijke invloed te hebben op het privaat uitbesteden van huisvuil. Als het aantal inwoners beneden de 20.000 ligt, is de kans op privaat uitbesteden ruim 17% hoger. Grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) hebben vaker een publieke voorziening. Dit kan erop duiden dat bij de beslissing om al dan niet privaat uit te besteden, kostenoverwegingen een belangrijke rol spelen. Als we onze resultaten vergelijken met die van López-de-Silanes et al. dan lijken voor Nederland kostenoverwegingen dominant aanwezig.

Eigen reinigingsdienst?

Laten we nu het effect van de variabelen op de kans op een eigen reinigingsdienst beschouwen. Als de werkloosheid toeneemt (het aantal inwoners per WW'er afneemt) stijgt de kans op een eigen reinigingsdienst. Blijkbaar is de keuze tussen eigen reinigingsdienst versus andere vormen van ophaal op dit punt belangrijker dan de keuze tussen publieke en private ophaal. Dit geeft een indicatie in de richting van de belangengroeptheorie. Bij een eigen reinigingsdienst kan immers veel directer werkgelegenheidsbeleid gevoerd worden. Ook de OZB-variabele is significant van invloed op de keuze voor een eigen reinigingsdienst. De hierboven geformuleerde hypothese dat gemeenten met een hoge OZB eerder zullen uitbesteden om zo de totale lastendruk te verminderen, wordt echter niet bevestigd. Net als bij de keuze voor een private ophaaldienst is de grootte van de gemeente van belang. Kleine gemeenten hebben minder kans op een eigen reinigingsdienst. Burgemeesterskleur doet er wat de keuze voor een eigen reinigingsdienst betreft niet toe. Ook de politieke partijen hebben ten opzichte van de keuze publiek - privaat minder voorkeur voor (of tegen) een eigen reinigingsdienst. Slechts de kleine christelijke partijen en D66 hebben een duidelijke invloed.

Slot

Ondanks dat voorzichtig moet worden omgegaan met de gevonden resultaten, mede vanwege dataproblemen, kunnen toch een aantal interessante conclusies worden getrokken. Blijkbaar zijn kostenoverwegingen hier dominant aanwezig dan in de VS aanwezig bij de vraag of het ophalen van huisvuil uitbesteed dient te worden. Voor belangengroepoverwegingen zijn, in tegenstelling tot de VS, vooraan nog weinig indicaties. Politieke aspecten blijken daarentegen een factor van betekenis te zijn. De partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum staan positiever tegenover uitbesteding dan partijen aan de linkerkant. Aangezien geen van de tekens positief en significant is, lijkt er sprake van een sceptische houding bij politici. Dit brengt ons tot de conclusie dat, omdat uitbesteden van taken in zijn algemeenheid leidt tot een maatschappelijk gezien betere voorziening, de besluitvorming daarover met de nodige doordachtetheid en transparantie dient te gebeuren om twijfel zo min mogelijk te activeren

1 S. Domberger en P. Jensen, Contracting out by the public sector: Theory, evidence and prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, 1997, blz. 67-78.

2 Zie R.H.J.M. Gradus en E. Dijkgraaf, [Vuilophaal kan goedkoper: de winst van uitbesteding](#), *ESB*, 19 februari 1997, blz. 144-147.

3 S. Szymanski, The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services, *Fiscal Studies*, 1996, vol. 17, blz. 1-19.

4 F. López-de-Silanes, A. Shleifer en R.W. Vishny, Privatization in the United States, *Rand Journal of Economics*, 1997, blz. 447-471. Eerder gaf Haffner een samenvatting van dit artikel in 'Uit de vakliteratuur' (zie R.C.G. Haffner, [Het uitbesteden van overheidsdiensten](#), *ESB*, 1998, blz. 252).

5 CBS, *Kwartaalberichten*, 95/4, blz. 44-48.

6 Moret, Ernst and Young, *Trends in uitbesteding*, Utrecht, 1997.

7 Zie ook O. Hart, A. Shleifer en R.O. Vishny, The proper scope of government: theory and applications to prisons, *Quarterly Journal of Economics*, Nov. 1997, pp. 1127-1261.

8 Zie R.H.J.M. Gradus en E. Dijkgraaf, op. cit.

9 Zie bijvoorbeeld B.J. Stevens, Scale, market structure and the cost of refuse collection, *Review of Economics and Statistics*, 1978, blz. 438-448. Voor kleinere gemeenten vindt zij schaalvoordelen; voor grotere gemeenten tenderen de schaalvoordelen richting constante schaalopbrengsten.

10 We hebben 562 gemeenten onderzocht. Van 12 van deze gemeenten ontbraken gegevens voor een aantal verklarende variabelen.

11 Omdat de te verklaren variabele een dummy is, is gebruik gemaakt van een logit schatting. Tevens is voor misspecificatie getoetst door kwadraten of logaritme van de variabelen mee te schatten. In de regel kan dit de belangrijkste vormen van misspecificatie wegnemen. Deze exercitie heeft geleid tot de conclusie dat de in tabel 2 gepresenteerde resultaten redelijk robuust zijn. Op dit moment wordt verder onderzoek met behulp van niet-parametrische technieken uitgevoerd.