

# De rol van de private sector bij het ophalen van vast afval in de stad

## Prestaties, capaciteit en regulering in vijf steden in Ghana

### Samenvatting

---

Dit proefschrift gaat over de rol van de private sector bij het ophalen van vast afval en over de vraag in hoeverre de capaciteit van de private sector en voorschriften van de lokale overheid de prestaties van de private sector beïnvloeden. De private sector is betrokken geraakt bij de publieke dienstverlening om problemen op het gebied van marktwerking en het functioneren van de overheid aan te pakken (van Dijk, 2008b). De publieke sector speelt een hoofdrol als afnemer (koper) namens de burgers door middel van subsidies en/of gebruikerskosten, terwijl de private sector steeds vaker optreedt als aanbieder (verkoper) van publieke diensten. Daarbij wordt de private sector gereguleerd door de publieke sector om problemen met de marktwerking die voortvloeien uit het feit dat de afvalinzameling een publieke dienst is te voorkomen. Betrokkenheid van de private sector is mogelijk een manier om marktwerking te behouden en om management- en technische expertise en private financiering te introduceren in de publieke dienstverlening. Hierdoor zouden de kosteneffectiviteit en de dienstverlening moeten verbeteren (betere kwaliteit van de diensten) (Cointreau, 1994; Bartone, 2001; van Dijk, 2008b). Betrokkenheid van de private sector (private sector involvement; PSI) biedt mogelijkheden om de efficiency te verhogen en de dienstverlening te verbeteren. Er is echter maar weinig onderzoek gedaan naar PSI bij het verwerken van vast afval in ontwikkelingslanden en dit onderzoek was niet gericht op het functioneren van de private sector. Het doel was niet om vast te stellen wat de voordelen van PSI zijn en welke factoren van invloed zijn op de efficiency en kwaliteit van de dienstverlening op bedrijfsniveau.

Dit onderzoek richt zich in de eerste plaats op de ontwikkeling van de betrokkenheid van de private sector bij het ophalen van vast afval in steden, en op de factoren die de verschillen tussen de prestaties van afzonderlijke bedrijven verklaren. De belangrijkste onderzoeksvraag is in welke mate de capaciteit voor en regulering van dienstverlening op het gebied van vast afval de prestaties van de private sector beïnvloeden. Om de omvang en oorzaken van problemen bij de dienstverlening vast te stellen en mogelijke beleidsinterventies om deze problemen aan te pakken voor te stellen behandelt het onderzoek de volgende vragen: Hoe heeft de betrokkenheid van de private sector zich ontwikkeld? Wat is het prestatieniveau van bedrijven (productiviteit en kwaliteit van de dienstverlening)? Welke interne en externe factoren verklaren het prestatieniveau?

Het onderzoek is uitgevoerd in de vijf grootste steden van Ghana (Accra, Kumasi, Tema, Takoradi, en Tamale). Deze steden zijn gekozen vanwege de snelle urbanisatie en uitbreiding. Er zijn kwalitatieve en kwantitatieve data verzameld bij vijf overheidsorganisaties en vijftig particuliere bedrijven. De productiviteit van de bedrijven is beoordeeld op grond van secundaire gegevens over de bedrijven in de vijf steden. Er is bij een steekproef van 1500 willekeurig gekozen huishoudens een vragenlijst afgenomen in de deelnemende steden. De deelnemers aan het onderzoek konden per huishouden hun mening over de kwaliteit van de bestaande dienstverlening geven op een vijfpuntschaal. De gegevens van de huishoudens zijn geanalyseerd om de kwaliteit van de dienstverlening en de tevredenheid van de inwoners te bepalen. Het onderzoek besteedt ook aandacht aan de implicaties van de resultaten voor prestaties, reguleringsbeleid en duurzame dienstverlening.

Uit het onderzoek naar de prestaties van de private sector blijkt dat er een significant verschil was tussen de kwaliteit van de dienstverlening in de verschillende steden. De kwaliteit van de dienstverlening door franchisenemers (huis-aan-huisinzameling) was hoger dan die van bedrijven met een dienstverleningscontract voor collectieve inzamelsystemen, maar er was geen significante correlatie tussen kwaliteit van de dienstverlening en productiviteit. De kwaliteit van de dienstverlening verminderde omdat de capaciteit van de bedrijven niet toereikend was voor de toegenomen afvalproductie, ook al nam de productiviteit toe. De resultaten wijzen erop dat de ervaring van de bedrijven, de schaal waarop zij opereren en hun mogelijkheden voor supervisie tot hogere productiviteit leiden. De productiviteit van particuliere bedrijven neemt toe naarmate zij grootschaliger opereren en neemt af onder de optimale operationele omvang van vijf tot zeven voertuigen. Factoren als routepanning, planning van de werkzaamheden, moreel van de werknemers en onderhoud door het bedrijf zelf hadden geen eenduidig en doorslaggevend effect op de productiviteit van de bedrijven.

Uit de resultaten blijkt dat de private sector de afgelopen twintig jaar een steeds grotere rol is gaan spelen bij het ophalen van vast afval. Ruim 60% van het vaste afval in de steden wordt opgehaald door de formele private sector. De betrokkenheid van de private sector is gepaard gegaan met de indeling van de stad in zones, en er was in sommige gevallen wel, en in andere gevallen geen sprake van openbare aanbesteding en van ondertekende dienstverleningsovereenkomsten tussen bedrijven en lokale overheden. Ondanks de steeds grotere rol van de private sector betalen huishoudens nog maar in beperkte mate voor de dienstverlening, en leveren ze nog slechts een geringe bijdrage aan het bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening en aan afvalscheiding. De meeste mensen zijn op de hoogte van preventieve maatregelen om illegale dumping en problemen met vast afval tegen te gaan. De lokale overheden en bedrijven zorgen nog niet voor klantgerichte service doordat de kosten nog onvoldoende aan de gebruikers doorberekend worden en onvoldoende terugverdiend worden. Er is echter onlangs een steeds beter functionerend systeem ingevoerd met openbare aanbesteding, het tekenen van contracten en het in rekening brengen van kosten aan gebruikers in de hele stad. Een omslag naar kostendekking door alle huishoudens te laten betalen voor collectieve inzameling en afvoer van afval op basis van het principe 'de vervuiler betaalt' (pay-as-you-throw; PAYT) en door een vaste maandelijkse bijdrage te vragen voor het ophalen van afval aan de weg (huis aan huis) is begonnen in Tema en dit systeem is recentelijk ook in Kumasi en Accra ingevoerd. De PAYT-aanpak is potentieel volledig kostendekkend en is in Kumasi toegepast bij lagere-inkomensgroepen. In Accra moeten huishoudens met lage inkomens een maandelijkse bijdrage voor het ophalen van afval betalen. Het tegen betaling ophalen van afval in Accra functioneert niet goed doordat er problemen zijn met de bekostiging van afvalcontainers en huishoudens onvoldoende bereid zijn zich in te schrijven voor de inzameling. Ook betalen huishoudens met lage inkomens vaak niet en dumpen sommige huishoudens die weigeren zich in te schrijven hun afval illegaal. Verder is de afvalheffing hoog, en wordt de registratie van huishoudens niet goed gehandhaafd door de lokale overheid.

Er was aanvankelijk sprake van zwakke regulering en contractuele verplichtingen werden niet altijd nagekomen, waardoor er geen stimulans was om kostendekkend te werken en de dienstverlening te verbeteren, maar er wordt nu een steeds beter functionerend systeem ingevoerd. De kwaliteit van de dienstverlening verminderde doordat contracten niet altijd getekend werden, afvalheffingen en prijzen van de dienstverlening niet tijdig verhoogd werden, en subsidiegelden te laat uitgekeerd werden, waarbij geen rente werd vergoed over het te laat uitgekeerde bedrag. Het (ruim een jaar) te laat uitkeren van subsidies aan de

particuliere bedrijven stimuleert de groei van de private sector niet en leidt ook niet tot betere dienstverlening. Uit de resultaten blijkt dat er sprake is van *regulatory capture* (het beschermen van de belangen van gereguleerde bedrijven door de regulerende instantie), omdat sommige bedrijven ondertekende contracten hadden en regelmatig betalingen ontvingen, terwijl dit bij andere bedrijven niet het geval was. Verplichtingen werden vaak niet nagekomen, zoals het opleggen van sancties aan particuliere bedrijven die zich niet aan de regels houden en het handhaven van plaatselijke verordeningen. Door de gebrekkige wetshandhaving wordt een betere dienstverlening en volledige dekking niet gestimuleerd. Prijsregulering door de lokale overheid waarbij tarieven voor dienstverlening en afvalheffingen niet volledig kostendekkend zijn en waarbij investeringen in nieuwe vuilniswagens niet terugverdiend worden, ondermijnt de kwaliteit van de dienstverlening van de bedrijven. Het afvalbeheer werd in belangrijke mate gehinderd door de ontoereikende capaciteit en financiële middelen van de gemeenteraden en *regulatory capture* van politici.

Dit onderzoek leidt tot de volgende conclusies. (1) Er was geen significante correlatie tussen kwaliteit van de dienstverlening en productiviteit, maar er is een significant verschil tussen de kwaliteit van de dienstverlening in de deelnemende steden. Daarnaast was de kwaliteit van de dienstverlening bij de huis-aan-huisinzameling hoger dan bij de collectieve inzamelsystemen. (2) Uit de analyse van de ontwikkeling van de betrokkenheid van de private sector blijkt dat de steden ingedeeld werden in zones voor de inzameling van vast afval. De private sector is de afgelopen twintig jaar een steeds grotere rol gaan spelen bij het ophalen van vast afval, waarbij elk bedrijf in een bepaalde inzamelingszone actief is. (3) Hoewel de private sector een steeds grotere rol speelt, blijft de bijdrage van huishoudens achter wat betreft het betalen voor de dienstverlening, bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening en hergebruik van afval. (4) Een omslag naar kostendekking door in de hele stad een afvalheffing in te voeren, alle huishoudens te laten betalen voor collectieve afvalinzameling op basis van het principe 'de vervuiler betaalt' (PAYT) en een maandelijkse bijdrage in te voeren voor huis-aan-huisinzameling kan de kwaliteit van de dienstverlening verhogen. (5) Er was aanvankelijk sprake van zwakke regulering en het niet nakomen van contractuele verplichtingen, waardoor er geen stimulans was om kostendekkend te werken en de dienstverlening te verbeteren. (6) De resultaten wijzen erop dat de ervaring van de bedrijven, de schaal waarop zij opereren en hun mogelijkheden voor supervisie tot hogere productiviteit leiden. (7) De grootste belemmeringen voor goed afvalbeheer waren de ontoereikende capaciteit en middelen van de lokale overheden (gemeenteraden), te oude vuilniswagens, lage kostendekking, veel te late betaling voor de contractueel vastgelegde dienstverlening, gebrekkige bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening, en *regulatory capture* van politici.

De conclusie van dit onderzoek is dat het probleem van het beheer van vast afval opgelost kan worden door zich aan de formele regels te houden, het juiste kostendekkingmechanisme te gebruiken voor de lagere-inkomensgroepen, en een institutionele herstructurering door te voeren om wetgeving te handhaven en capaciteit op te bouwen.