

Inbesteden van beveiliging: zegen of vloek?



Amsterdam, november 2017
In opdracht van Nederlandse Veiligheidsbranche

Inbesteden van beveiliging: zegen of vloek?

Position paper over de economische effecten van inbesteden van beveiliging door het Rijk

Koert van Buiren
Nicole Rosenboom
Christiaan Behrens
Julie Fijnje



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2017-75

ISBN 978-90-6733-886-8

Copyright © 2017 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting en conclusies

Er zijn geen economische argumenten voor het investeren van beveiliging door de Rijksoverheid. Investeren van beveiliging, zoals sinds 2013 gebeurt, is ingegeven vanuit de politieke wens om overtollig overheidspersoneel aan een arbeidsplaats te helpen. Dit leidt echter tot verdringing van banen en lagere marges in de particuliere beveiligingsbranche, en tot lagere kwaliteit van beveiligingsdiensten. De investering van beveiliging is vanuit maatschappelijk-economisch oogpunt ongewenst.

Het (vorige) kabinet Rutte II stelde de laagste loonschalen open om flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dienst te kunnen nemen. Dit had betrekking op schoonmakers en personeel in de catering. Later zijn daar beveiligers bijgekomen, onder meer vanwege de reorganisatie bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de daaruit voortvloeiende overtolligheid van DJI-personeel. Door beveiliging via investeren uit te laten voeren door de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO), in plaats van via aanbesteding uit te besteden aan particuliere beveiligingsbedrijven, zijn overtollige beveiligers van DJI aan werk geholpen bij het Rijk.

Het (huidige) kabinet Rutte III is strenger over de rol van de overheid bij het ontplooiën van marktactiviteiten. De mogelijkheid voor overheden om economische activiteiten te ontplooiën zou moeten worden beperkt tot activiteiten die anders niet of onvoldoende door marktpartijen worden aangeboden. Het investeren van beveiliging staat hier op gespannen voet mee. Ook hanteert Rutte III de lijn dat het Rijk de keuze voor het al dan niet uitbesteden zal baseren op bedrijfseconomische en maatschappelijke overwegingen.

In opdracht van Nederlandse Veiligheidsbranche heeft SEO Economisch Onderzoek een position paper opgesteld op basis van een quickscan onderzoek. Dit position paper gaat in op de economische en maatschappelijke effecten van investeren van beveiliging en sluit zo aan bij de lijn van het kabinet Rutte III. Is er sprake van een marktfalen dat de overheid met investeren oplost en dient investeren een publiek belang? En wat zijn de brede maatschappelijk-economische effecten van investeren vergeleken met uitbesteden aan de markt?

Na een groei van de omvang van de markt voor beveiliging tussen 2005 en 2010, is een duidelijke krimp zichtbaar in omzet en werkgelegenheid tot 2015. In 2016 is sprake van herstel. In de beveiligingsbranche is een sterke groei van het aantal zzp'ers zichtbaar. Het marktaandeel van grote bedrijven in de sector is gekrompen. Circa driekwart van de werknemers in de particuliere beveiligingsbranche had in 2012 een vaste aanstelling; bij de grote beveiligingsbedrijven bedraagt dit percentage momenteel circa 90 procent. Naast medewerkers in eigen dienst werken beveiligingsbedrijven met een flexibele schil van externe inhuur.

De overheid speelt op de markt voor beveiliging verschillende rollen. Tot 2013 was de overheid bovenal een afnemer van beveiligingsdiensten; bijna 10 procent van alle particuliere beveiligers werkte in opdracht van het Rijk. Met het investeren door het Rijk is de overheid ook een aanbieder van beveiliging geworden. Met deze rol vervult de overheid nu taken die eerder door marktpartijen werden uitgevoerd.

Er bestaan geen economische redenen voor de overheid om als aanbieder van beveiligingsdiensten op te treden en met deze rol borgt zij geen publiek belang. Inbesteden van beveiliging is ingegeven uit (inkomens)politieke overwegingen, waarbij geldt dat de met inbesteden gemoeide werkgelegenheid bij het Rijk gepaard gaat met verdringing van werkgelegenheid bij particuliere beveiligingsbedrijven.

Naast deze verdringingseffecten treedt een aantal averechtse effecten op als gevolg van inbesteden. Er is daarmee sprake van overheidsfalen bij de inzet van inbesteden als instrument om sociale doelen te bereiken. Het proces van concurrentie bij aanbesteden is gericht op efficiëntie en hoge kwaliteit. Bij inbesteden bestaat geen concurrentie en ondervindt de overheid als enige aanbieder geen concurrentiedruk, wat op lange termijn leidt tot inefficiëntie, lagere kwaliteit en hogere kosten van beveiliging op het inbestede deel van de markt. Op het andere deel van de markt leidt inbesteden tot een terugval in de vraag naar beveiligingsdiensten van particuliere bedrijven. Beschikbare cijfers en schattingen duiden op een niet-verwaarloosbare terugval in de vraag als gevolg van inbesteden. Deze terugval in de vraag leidt tot een lagere prijs voor beveiligingsdiensten en/of lagere marges voor beveiligingsbedrijven. Een ontwikkeling waarbij in navolging van het Rijk ook decentrale overheden beveiligingsdiensten gaan inbesteden, vergroot deze negatieve effecten.

Er zijn geen economische argumenten die inbesteden van beveiliging door de overheid rechtvaardigen. Met inbesteden van beveiliging borgt de overheid geen publiek belang. Het sociale doel dat het Rijk met inbesteden van beveiliging beoogt te bereiken – het bieden van werk aan overtollig overheidspersoneel – creëert een sociaal probleem in de vorm van verlies van banen in het particuliere segment van de veiligheidsbranche. Daarbij gaat inbesteden van beveiliging gepaard met averechtse effecten, waardoor het brede maatschappelijk-economische effect negatief is. Met de nodige wet- en regelgeving ten aanzien van kwaliteit en eerlijke concurrentie, kan de overheid beveiligingsdiensten via aanbestedingsprocedures beter aan beveiligingsbedrijven uitbesteden, in plaats van deze zelf te ontplooiën.

Inhoud

Samenvatting en conclusies	i
1 Inleiding.....	2
2 Schets van de branche.....	5
2.1 Aanbod van beveiligers	5
2.2 Vraag naar beveiligers	6
2.3 Rol van de overheid	7
3 Publieke belangen	9
4 Marktwerking	13
4.1 Verticale integratie.....	13
4.2 Vraaguitval door inbesteden.....	17
Literatuur	19
Bijlage A Analyse marktwerking	23

1 Inleiding

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is afgesproken dat de Rijksoverheid de laagste loonschalen openstelt zodat flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt in dienst van het Rijk kunnen komen. In het regeerakkoord worden schoonmakers en cateringmedewerkers genoemd; na verloop van tijd zijn daar in de kabinetsplannen beveiligers bijgekomen, onder meer vanwege de reorganisatie bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de daaruit voortvloeiende overtolligheid van DJI-personeel. In de praktijk blijkt dit voornemen van het kabinet niet alleen te gaan om (passieve) openstelling van loonschalen, maar ook om het actief ondernemen van economische activiteiten door middel van het inbesteden van beveiligingsdiensten. Voor de uitvoering van deze economische activiteiten zijn arbeidskrachten in de laagste loonschalen nodig. Hiermee voert de Rijksoverheid zelf marktactiviteiten uit die voorheen door bedrijven werden uitgevoerd, wat ten koste gaat van omzet en werkgelegenheid bij bedrijven in de veiligheidsbranche. Naast deze verschuiving van omzet en werkgelegenheid van bedrijven naar de overheid, kan productie van beveiligingsdiensten door de overheid tot economische inefficiënties leiden en daarmee tot maatschappelijke kosten en welvaartsverliezen. Ofschoon de wet Markt & Overheid regels stelt ten aanzien van marktactiviteiten door overheden, lijkt deze wet ten aanzien van inbesteding tekort te schieten.¹

Het (huidige) kabinet Rutte III is strenger over de rol van de overheid bij het ontplooiën van marktactiviteiten. De mogelijkheid voor overheden om economische activiteiten te ontplooiën zou moeten worden beperkt tot activiteiten die anders niet of onvoldoende door marktpartijen worden aangeboden. Ook hanteert Rutte III de lijn dat het Rijk de keuze voor het al dan niet uitbesteden zal baseren op bedrijfseconomische en maatschappelijke overwegingen.

Wat de economische effecten zijn van het inbesteden van beveiliging door de Rijksoverheid hangt samen met de vraag welk publiek belang de overheid hiermee beoogt te borgen en of overheidsproductie door middel van inbesteden daartoe het beste instrument is. Wanneer het Rijk daadwerkelijk een sociale doelstelling nastreeft van het bieden van werkgelegenheid aan overtollig overheidspersoneel, dan horen daar ten minste de directe en indirecte economische effecten op het particuliere aanbod van beveiliging tegen te worden afgewogen. Inbesteden gaat immers ten koste van productie en werkgelegenheid in de private sector. Maar ook daarmee is het beeld van de economische effecten van inbesteden nog niet compleet. Een economische analyse van inbesteden richt zich ook op efficiëntie; zowel productieve efficiëntie als allocatieve efficiëntie. Productieve efficiëntie ziet toe op de vraag of de overheid veiligheid wel tegen dezelfde kosten kan aanbieden als de private sector. Maar belangrijker nog is het vraagstuk hoe de markt functioneert bij inbesteding en bij uitbesteding van beveiliging en welke economische effecten beide marktordeningen sorteren (allocatieve efficiëntie). Ook relevant is of er een publiek belang in het geding is dat met inbesteden en overheidsproductie van beveiliging wel, maar met productie door de markt niet is geborgd.

Inzicht in de economische effecten van inbesteden van beveiliging ontbreekt op dit moment. Daarom heeft de Nederlandse Veiligheidsbranche SEO Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd

¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/wet-markt-en-overheid-schiet-tekort>.

een position paper op te stellen met een beschrijving en duiding van de economische effecten van inbesteding. Het position paper beoogt antwoord te geven op de volgende vragen:

1. *Zijn er (mogelijke) publieke belangen in het geding die niet zijn geborgd bij privaat aanbod van veiligheidsdiensten?*
2. *Hoe werkt de markt voor beveiliging bij inbesteding en hoe bij uitbesteding c.q. aanbesteding?*
3. *Wat zijn de (mogelijke) effecten van inbesteding van beveiliging op de markt (aanbod, vraag, prijs en kwaliteit) voor beveiligingsdiensten?*
4. *Wat is het brede maatschappelijk-economisch effect van inbesteden?*

Hoofdstuk 2 bevat een korte schets van ontwikkelingen in de Nederlandse branche voor beveiliging. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of er op de markt voor beveiliging een publiek belang in het geding is dat met inbesteden wordt geborgd. Hoofdstuk 4 analyseert de werking van de markt voor beveiliging bij uitbesteding en bij inbesteding.

Dit document betreft een position paper dat is gebaseerd om een quickscan onderzoek van beperkte reikwijdte. Het position paper omvat een economische analyse van de effecten van inbesteden van beveiliging, geen juridische analyse of juridische opinie.

2 Schets van de branche

De particuliere beveiliging staat er in 2016 weer redelijk goed voor, er is sprake van herstel gezien de toenemende omzet en werkgelegenheid. Met het inbesteden van beveiliging door het Rijk verandert de rol van de overheid van alleen opdrachtgever naar aanbieder én opdrachtgever. Particuliere beveiligingsbedrijven die zich bezighouden met objectbeveiliging worden hierdoor geraakt.

2.1 Aanbod van beveiligers

Het aantal bedrijven in de particuliere beveiliging is tussen 2007 en 2017 bijna verdubbeld.² Deze groei wordt vooral veroorzaakt door de groei van het aantal zzp'ers. In 2007 waren er in totaal 1.415 particuliere beveiligingsbedrijven waarvan 865 (61 procent) een zelfstandige was. Dit aandeel groeide naar 79 procent begin 2017, waarmee 2.165 van de in totaal 2.745 particuliere bedrijven een zzp'er is.

In totaal werkten er in 2016 30 duizend werknemers in de particuliere beveiliging die ruim 25 duizend fte's bezetten. Tussen 2005 tot 2010 steeg de werkgelegenheid in de branche van 21 duizend naar ruim 26 duizend fte's. Vanaf 2011 zet een daling in werkgelegenheid in, en het aantal fte's in 2015 bedraagt ruim 24 duizend. In 2016 is weer sprake van groei tot 25 duizend fte; deze groei wordt met name veroorzaakt door een toename van de externe inhuur.³

De omzet in de particuliere beveiliging laat een vergelijkbaar beeld zien. De totale omzet van de particuliere beveiligingsbedrijven in 2016 bedraagt € 1,4 miljard; een groei van bijna 5 procent ten opzichte van 2015. In 2005 was de omzet nog € 1,1 miljard, maar deze nam in de jaren daarop toe en bedroeg in 2010 bijna € 1,5 miljard. Vanaf 2011 sloeg de crisis toe en daalde de omzet naar € 1,3 miljard in 2013, waarna het weer langzaam toeneemt.

Ondanks het grote aandeel zzp'ers binnen de particuliere beveiliging is er sprake van een geconcentreerde markt met de volgende drie grote spelers: Trigion, G4S en Securitas. In 2016 is ruim 16 duizend fte (65 procent) in dienst bij deze drie bedrijven.⁴ Het gezamenlijke marktaandeel in omzet van deze drie bedrijven bedroeg in 2016 76 procent.

Het CBS registreert de omzetontwikkeling van de gehele beveiligingsbranche.⁵ Tussen 2009 en 2015 namen de bedrijfsopbrengsten met 17 procent toe.⁶ Aan de andere kant zijn ook de bedrijfskosten tussen 2009 en 2015 toegenomen met 19 procent⁷. Bijna 70 procent van de bedrijfskosten is personeelskosten. Het totale bedrijfsresultaat van de gehele branche fluctueert tussen de € 105

² CBS Statline: Bedrijven, bedrijfsgrootte en rechtsvorm, gebaseerd op eerste kwartaalcijfers.

³ Ilisia (2017). Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche. Kwantitatieve branchescan beveiligingssector 2016

⁴ Security Management (2017). Omzetonderzoek particuliere beveiligingsbranche 2016: Groei in services en techniek zet door.

⁵ De branche beveiligings- en opsporingsdiensten kent drie bedrijfstakken; particuliere beveiligingsdiensten, beveiliging via alarmsystemen en detectiebureaus. 82 procent van alle bedrijven in de branche houdt zich bezig met particuliere beveiliging.

⁶ De bedrijfsopbrengsten bestaan voor 99 procent uit Netto-omzet

⁷ Het CBS heeft op het moment van schrijven van dit rapport nog geen cijfers voor 2016 beschikbaar.

en 149 miljoen, waardoor de marges tussen de 5,5 en 7,8 procent uitkomen. Dit betreft het geaggregeerde bedrijfsresultaat van alle bedrijven in de sector en over de verschillende beveiligingsactiviteiten. Uit gesprekken met enkele bedrijven in de branche komt naar voren dat manbeveiliging, de activiteit die in dit position paper centraal staat, een aanzienlijk lagere marge kent⁸.

In december 2015 waren er in de gehele beveiligingsbranche 31.700 banen, een daling van 11 procent ten opzichte van 2010.⁹ Alleen voor bedrijven met 100 tot 500 medewerkers was er sprake van groei in het aantal banen in deze periode. Ondanks een sterke daling van het aantal banen tussen 2010 en 2015 is de omzet in diezelfde periode gestegen met 15 procent. Daarmee is de arbeidsproductiviteit in de branche toegenomen.

In 2016 had 31 procent van de beveiligers een voltijds contract, 37 procent een contract van 0,75-0,99 fte en 14 procent een 0-uren contract. De overige 18 procent had een contract van minder dan 0,75 fte. Gemiddeld werkten de beveiligers in dienst van een particulier bedrijf in 2016 voor 0,9 fte. Extern ingehuurd krachten werkten aanzienlijk minder, gemiddeld 0,4 fte per ingehuurd beveiligder.¹⁰ In 2016 was er sprake van een instroom in de particuliere beveiliging van 2.632 beveiligers, ruim acht procent van alle beveiligers. Verondersteld dat de in 2015 en 2016 ingestroomde medewerkers nu nog een contract van bepaalde tijd hebben, dan heeft iets meer dan 16 procent van de medewerkers in 2016 een contract voor bepaalde tijd. Uit gesprekken die ten behoeve van dit position paper met de beveiligingsbedrijven zijn gevoerd komt naar voren dat circa 90 procent van de medewerkers in dienst van deze bedrijven een vast contract heeft.

2.2 Vraag naar beveiligers

Beveiligers worden ingezet voor het bewaken van winkels, kantoorpanden, woningen, overheidsgebouwen of andere vastgoedobjecten. De vraag naar het aantal beveiligers is hierdoor onder meer afhankelijk van het aantal objecten dat beveiligd moeten worden. In 2016 bestond 64 procent¹¹ van de omzet van de particuliere beveiliging uit objectbeveiliging.¹² Dit aandeel was redelijk stabiel de laatste jaren.

Het aantal bedrijfsvestigingen¹³ in Nederland neemt tussen 2007 en 2017 jaarlijks toe. In 2007 waren er één miljoen bedrijfsvestigingen in Nederland en in 2017 is dit aantal toegenomen tot 1,5 miljoen.¹⁴ Aan de andere kant staan er in 2017 vijf procent minder fysieke winkels in Nederland dan in 2007.¹⁵ Niet alleen neemt het aantal winkels af, in 2016 was 14 procent van alle winkels niet in gebruik. Dit betekent dat van de 152 duizend winkels er bijna 21 duizend leegstonden. In totaal

⁸ Bij manbeveiliging levert een beveiligingsorganisatie medewerkers en diensten voor beveiliging van bijvoorbeeld objecten (zoals gebouwen), personen en evenementen.

⁹ CBS Statline: Banen van werknemers; bedrijfsgroote en economische activiteit (SBI2008); Bedrijfsbranche: 80 Beveiligings- en opsporingsdiensten.

¹⁰ Ilisia (2017). Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche. Kwantitatieve branchescan beveiligingssector 2016

¹¹ De overige 36 procent omzet wordt gegenereerd uit luchthavenbeveiliging (14%), geld- en waardetransport (5%), meldkamer/alarncentrale (4%) en mobiele surveillance (13%).

¹² Ilisia (2017). Kwantitatieve branchescan beveiligingssector 2016.

¹³ Definitie vestiging: Elke afzonderlijk gelegen ruimte, terrein of complex van ruimten of terreinen, benut door een bedrijf voor uitoefening van de activiteiten. Ieder bedrijf bestaat uit tenminste één vestiging.

¹⁴ CBS Statline: Vestigingen van bedrijven; bedrijfstak, regio.

¹⁵ CBS Statline: Vestigingen van bedrijven, bedrijfstak, regio

staat ruim drie procent van alle vastgoedobjecten leeg in 2016. Kantoren kennen de hoogste leegstand met 27 procent in 2016. Ook industriële objecten staan met 18 procent vrij veel leeg.¹⁶ In totaal telt Nederland in 2016 113 duizend vastgoedobjecten met een maatschappelijke functie, daarvan staat al vijf jaar 14 procent leeg.¹⁷ Hierbij gaat het om objecten zoals scholen, ziekenhuizen, musea en sportaccommodaties, zij beslaan 1,4 procent van alle vastgoed.¹⁸

Het Rijksvastgoedbedrijf beheert diverse publieke gebouwen. Op 31 december 2016 heeft Rijksvastgoedbedrijf 12,3 miljoen m² aan gebouwen in beheer, een krimp van 300.000 m² ten opzichte van 2015. Daarnaast staat in 2016 van de totale portefeuille 5,3 procent leeg. Naast de leegstand heeft Rijksvastgoedbedrijf ook te maken met een afstootopgave. In totaal dienen per 1 januari 2017 1.109 objecten afgestoten te worden, een krimp van 1,9 miljoen m².¹⁹

2.3 Rol van de overheid

Tot 2013 had de overheid voornamelijk een rol als opdrachtgever voor de particuliere beveiliging. In 2012 werken er in totaal nog 3.274 particuliere beveiligers op overheidsobjecten. Dit leverde een omzet op van € 128 miljoen, waarvan € 94,5 miljoen afkomstig was van de departementen en agentschappen en € 33,6 miljoen van de beveiliging van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Met de inbesteding van beveiliging is de rol van de Rijksoverheid veranderd: van opdrachtgever naar opdrachtgever en aanbieder.

De Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO) had in 2013 110 medewerkers in dienst. Inmiddels werken er 400 mensen bij RBO. Naast het inzetten van eigen personeel is het streven van RBO om voor minstens 50 procent van de beveiligingsactiviteiten beveiligers uit de markt in te huren. Volgens gegevens van RBO worden er op dit moment via aanbestedingsprocedures 600 beveiligers uit de markt ingehuurd voor beveiliging bij de Rijksoverheid.

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties²⁰ en recherchebureaus (Wpbr) schrijft voor dat beveiligingsorganisaties en recherchebureaus een vergunning nodig hebben om hun diensten te verrichten en gescreend moeten zijn. De screening wordt door screeningsautoriteit Justis gedaan die namens de minister van Veiligheid en Justitie de vergunning verleent. Medewerkers die als beveiligers willen werken doorstaan een screening door de politie. Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus moeten volgens de wet voor elke medewerker apart toestemming aanvragen bij de korpschef. Daarnaast gelden er diverse opleidingseisen voor medewerkers of moeten zij het vereiste diploma hebben. De wet (Wpbr) geldt echter niet voor de beveiligers in overheidsdienst. Beveiligers van RBO moeten voldoen aan de instroomeisen bestaande uit: een branchediploma beveiliging, een EHBO-diploma en een BHV-basisdiploma. Zij hoeven geen vergunning te hebben of een betrouwbaarheidsonderzoek te doorstaan.²¹

¹⁶ CBS (2017). Leegstand vastgoed licht gedaald in 2015

¹⁷ CBS (2016). 14 procent van het maatschappelijk vastgoed staat leeg

¹⁸ CBS Statline / Maatwerkset: Vastgoedvoorraad en leegstand naar gebruiksfunctie, oppervlakte en regio, 1 januari 2015 en 1 januari 2016

¹⁹ Rijksvastgoed in beeld en bedrijf 2016

²⁰ Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, BWBR0008973

²¹ DJI. Verbreed je horizon en zorg dat je klaar bent voor een nieuwe stap in je carrière: werken bij de Rijks Beveiligingsorganisatie

3 Publieke belangen

Welke economische argumenten bestaan voor overheidsingrijpen op de markt voor veiligheidsdiensten? Faalt de markt voor veiligheidsdiensten? Als de overheid ingrijpt in de markt voor veiligheidsdiensten, hoe zou zij dat dan moeten doen?

Redenen om als overheid in te grijpen op een markt kunnen worden geanalyseerd aan de hand van een (welvaarts)economische analyse. In dit position paper staat hierbij de vraag centraal welk publiek belang de overheid borgt door in te grijpen in de markt voor veiligheidsdiensten. Met publieke belangen in dit geval worden maatschappelijke belangen bedoeld die niet als vanzelf door transacties tussen afnemers en aanbieders van beveiliging geborgd worden. De overheid neemt dan de verantwoordelijkheid voor de borging van deze belangen.

Deze economische onderbouwing van overheidsbeleid behelst het beantwoorden van twee vragen. De eerste vraag is of de markt een bepaald maatschappelijk belang in voldoende mate zelf behartigt. Is dat niet zo dan is er sprake van marktfalen en kan het maatschappelijk belang overgaan in een publiek belang. De tweede vraag is dan op welke wijze de overheid het publieke belang dient te behartigen en wie de (operationele) verantwoordelijkheid draagt. Uitgangspunt daarbij is dat de kosten door het ingrijpen op de markt niet groter zijn dan de baten van het borgen van het publiek belang.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of er sprake is van publieke belangen op de markt voor veiligheidsdiensten, omdat daarmee aangrijpingspunten voor overheidsingrijpen bloot worden gelegd. Publieke belangen ontstaan wanneer de markt niet het maatschappelijk gewenste resultaat oplevert. Economen spreken dan van marktfalen. Marktfalen kan bestaan in externe effecten, collectieve goederen, informatieasymmetrie, marktdominantie en hoge transactiekosten.

Een gedachte-experiment met een markt waarop de overheid niet ingrijpt, is nuttig voor het identificeren van publieke belangen. Dit experiment is een analysetechniek die helder maakt welke ongewenste uitkomsten in een situatie zonder overheidsoptreden zouden kunnen optreden. In dit experiment is er geen Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) of Mededingingswetgeving (Mw) en is er geen sprake van inbesteden van beveiliging. Op deze manier kan worden beredeneerd of de markt voor veiligheidsdiensten goed werkt zonder dat de overheid ingrijpt. Om conclusies te kunnen trekken, wordt regulering in andere markten niet weggedacht in de analyse. Zo wordt uitgegaan van het bestaan van het huidige sociale vangnet in Nederland, inclusief uitkeringen en bijstand.

Economen leven echter niet in een sociaal vacuüm en weten dat er ook bepaalde politieke (niet-economische) redenen zijn voor overheidsuitvoering van bepaalde taken. Deze hebben betrekking op paternalistische motieven, het rechte trekken van een onrechtvaardige (inkomens)verdeling of het oplossen van een maatschappelijke onevenwichtigheid. De kerntaken van de overheid zijn direct afgeleid uit publieke belangen die voortvloeien uit marktfalen en uit politieke motieven.

Niet alleen de markt maar ook de overheid kan tekort schieten en overheidsoptreden kan maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengen. Men spreekt dan van overheidsfalen of reguleringsfalen. Ook dit kan een reden zijn voor nieuw ingrijpen, alhoewel het de voorkeur verdient om te bekijken of de oorzaak van het overheidsfalen zelf kan worden aangepakt.

De markt voor beveiligingsdiensten zonder overheidsingrijpen

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) ziet toe op de borging van het publiek belang van maatschappelijk gewenste kwaliteit van beveiligingsorganisaties in Nederland: *“Het is van groot belang dat beveiligingsorganisaties en recherchebureaus goed functioneren. De werkzaamheden die dergelijke organisaties verrichten, kunnen immers direct aan bepaalde rechten van burgers – bijvoorbeeld het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – raken. De kwaliteit van de beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is voorts belangrijk vanwege het publieke belang dat wordt gediend; deze organisaties vervullen een functie in het kader van de preventie van criminaliteit. Ter waarborging van deze kwaliteit voorziet de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) c.a. in een stelsel van beroepseisen. De waarborgen die in de Wpbr en de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Rpbr) zijn geschapen, hebben betrekking op de betrouwbaarheid van leidinggevenden en medewerkers van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, en de bekwaamheid van deze medewerkers. [...] Gezien het te beschermen belang is een systeem van voorafgaande vergunning gerechtvaardigd. Een preventieve controle draagt immers in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van de aangeboden diensten en daarmee aan de bescherming van consumenten en de belangen van burgers.”*²²

De memorie van toelichting op de Wpbr maakt duidelijk dat de kwaliteit van beveiligingsorganisaties onvoldoende gewaarborgd is wanneer de in de wet gestelde beroepseisen niet zouden bestaan. Afnemers van beveiligingsdiensten (bedrijven, overheidsorganisaties) en directe belanghebbenden (burgers) moeten erop kunnen vertrouwen dat leidinggevenden en medewerkers van beveiligingsorganisaties betrouwbaar en bekwaam zijn. De toelichting op de Wpbr duidt op het bestaan van informatieasymmetrie in de markt voor beveiligingsdiensten: zonder preventieve controle vooraf door de overheid, zijn afnemers van beveiligingsdiensten onvoldoende in staat om de kwaliteit (betrouwbaarheid en bekwaamheid) te beoordelen omdat afnemers niet over voldoende informatie over de kwaliteit beschikken. Ingrijpen door de overheid is nodig om deze informatieasymmetrie te herstellen: de beschikking over een vergunning geeft voldoende informatie aan afnemers van beveiligingsdiensten dat de beveiligingsorganisatie, en de medewerkers, betrouwbaar en bekwaam zijn. Met wetgeving wordt het marktfalen van informatie-asymmetrie gecorrigeerd en het publieke belang van voldoende kwaliteit van beveiligingsorganisaties geborgd.

Een tweede publieke belang kan bestaan in externe effecten waarnaar de memorie van toelichting op de Wpbr verwijst. Betrouwbare en bekwaame beveiligers genereren niet alleen baten voor de organisatie die beveiligingsdiensten afneemt; de werkzaamheden van beveiligingsorganisaties kunnen ook direct raken aan bepaalde rechten van burgers zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Burgers betalen niet (in directe zin) voor kwalitatief goede beveiliging, maar genieten er wel voordelen van.

²² Memorie van Toelichting bij de Wpbr.

Een ander publiek belang kan voortvloeien uit marktdominantie van een of enkele grote beveiligingsbedrijven. Dominante aanbieders zouden dusdanig veel onderhandelingsmacht kunnen hebben ten opzichte van afnemers van beveiligingsdiensten, dat de prijs excessief hoog kan zijn. In dat geval faalt de markt door marktmacht. Dit marktfalen wordt gecorrigeerd door wetgeving die verbiedt dat bedrijven met een dusdanig sterke marktpositie deze misbruiken. In Nederland bestaat hiervoor de Mededingingswet (Mw) en meer specifiek het daarin opgenomen verbod op misbruik van een economische machtspositie.

De bestaande wetgeving (Wpbr en Mw) borgt publieke belangen op de markt voor beveiliging. Het inbesteden van beveiliging ziet niet toe op het corrigeren van een marktfalen en borgt derhalve geen publiek belang. Wel kunnen er andere, niet-economische motieven zijn voor inbesteden en hiervan lijkt sprake bij de keuze van het Rijk om beveiliging in te besteden. Deze redenen zijn af te leiden uit de politieke keuze van het kabinet Rutte II om de lagere loonschalen bij het Rijk open te stellen en om via inbesteden te voorzien in een werk-naar-werk traject voor overtoollig DJI personeel. Daarmee dient inbesteden een (beperkt) sociaal doel; geen breed maatschappelijk-economisch doel. Daarbij dient de vraag zich aan of inbesteden het geëigende middel is om dit doel te bereiken, of dat de bescherming van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt niet beter met direct en gericht arbeidsmarktbeleid bereikt kan worden. De analyse in hoofdstuk 4 laat zien dat inbesteden leidt tot averechtse effecten in zowel het inbestede als het uitbestede deel van de markt. Zo beschouwd is bij het inbesteden van beveiliging sprake van overheidsfalen.

Uit beschikbare documentatie die ten grondslag ligt aan de keuze om in te besteden is niet gebleken dat rekening is gehouden met de verdringing van werkgelegenheid bij particuliere beveiligingsbedrijven of met brede maatschappelijk-economische effecten van inbesteden. Het Regeerakkoord Rutte III biedt aanknopingspunten om inbesteden van beveiliging opnieuw te bezien en te beoordelen op basis van een publieke belangenanalyse; en op basis van bedrijfseconomische en maatschappelijke overwegingen.²³

²³ Regeerakkoord Rutte III, pagina 33.

4 Marktwerking

Door inbesteden van beveiligingsdiensten daalt de vraag naar beveiligingsdiensten in de private markt en komen de marges van private aanbieders onder druk te staan. Het uitbesteden van beveiligingsdiensten via aanbestedingen beperkt het risico op misbruik van marktmacht en leidt tot een efficiëntere allocatie van middelen dan inbesteden.

De economische theorie over het functioneren van markten biedt een kader voor het analyseren van het effect van in- of uitbesteden van veiligheidsdiensten door de overheid. Uitbesteden van beveiligingsdiensten gaat via aanbestedingen. Aan de hand van de belangrijkste aspecten van marktwerking bij overheidsaanbestedingen en ondersteunend (internationaal) literatuuronderzoek laat dit hoofdstuk het verschil zien tussen de werking van de markt in het geval van inbesteden enerzijds, en aan- en uitbesteden anderzijds. Inbesteden wordt ook wel verticale integratie genoemd.

4.1 Verticale integratie

Vanuit economisch perspectief is uitbesteding het tegenovergestelde van verticale integratie (Baarsma, 2005). Verticale integratie houdt in dat activiteiten plaatsvinden binnen het eigen bedrijf of organisatie. Bij inbesteden is in economische zin sprake van een meer of minder verregaande vorm van verticale integratie. Bij inbesteden van beveiliging is sprake van het uitvoeren van activiteiten binnen de Rijksoverheid. Deze activiteiten worden weliswaar binnen het Rijk uitgevoerd, maar door een andere organisatie (RBO) dan de organisatie aan wie de beveiligingsdiensten worden geleverd (bijvoorbeeld departementen). Een juridische beschouwing van de vraag of hiermee sprake is van een zuivere inbesteding valt buiten de reikwijdte van dit position paper²⁴. Wel kan het economisch relevant zijn of activiteiten volledig binnen de eigen organisatie worden uitgevoerd, of door een andere organisatie die wel deel uitmaakt van de Rijksoverheid. Figuur 4.1 laat het verschil tussen de verschillende vormen zien. Het linkerdeel van de figuur laat de situatie zien waarbij de Rijksoverheid beveiligingsdiensten inkoopt bij particuliere beveiligingsbedrijven. Het rechterdeel laat de situatie zien waarbij een departement of andere Rijksdienst beveiligingsdiensten inkoopt bij RBO, en waarbij RBO operationeel een aparte overheidsorganisatie is met een eigen bedrijfsvoering. Het middelste deel laat een situatie zien waarbij een departement of Rijksdienst eigen beveiligingsdiensten binnen de eigen organisatie kent.

De economische literatuur noemt verschillende voordelen van verticale integratie. Deze voordelen zijn tegelijkertijd de nadelen van aanbesteden en uitbesteden van activiteiten door de overheid.

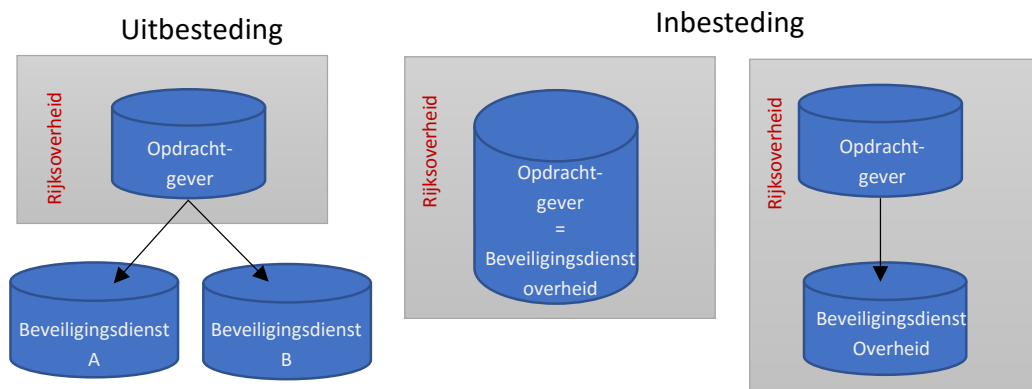
²⁴ Binnen het aanbestedingsrecht bestaat discussie over de vraag of de Staat als een ondeelbare juridische entiteit dient te worden gezien of niet. Als de Staat één aanbestedende dienst is dan kan een onderdeel van de Staat, zoals een (afdeling van een) ministerie, taken voor een ander onderdeel van de Staat uitvoeren zonder te voldoen aan de bepalingen van de Aanbestedingswet 2012, de EU aanbestedingsrichtlijnen en de Europese Verdragen. Als de Staat echter uit meerdere aanbestedende diensten bestaat dan kunnen er tussen onderdelen van de Staat aanbestedingsverplichtingen bestaan. Zie Janssen (2017) en Manunza en Jansen (2015) voor een nadere beschouwing.

Er zijn grofweg drie potentiële voordelen van verticale integratie ten opzichte van uitbesteden:

- Voorkomen van dubbele marges;
- Hoge productie- en transactiekosten;
- Borgen van kwaliteit.

De omstandigheid dat bij inbesteden van beveiliging sprake is van een organisatie binnen de Rijksoverheid die beveiligingsdiensten levert aan andere organisaties binnen de Rijksoverheid, is mede bepalend voor de mate waarin deze voordelen zich manifesteren. Over het algemeen geldt dat de voordelen sterker zijn bij verregaande integratie, en minder sterk zijn bij een inbesteding waarbij sprake is van afzonderlijke organisaties.

Figuur 4.1 Het verschil tussen uitbesteden, inbesteden binnen de eigen organisatie en inbesteden aan een andere organisatie binnen de Rijksoverheid



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Dubbele marges

Voor de beveiligingsdiensten die de overheid uitbesteedt aan een marktpartij geldt dat deze marktpartij een redelijk rendement dient te behalen. Vanwege de koppeling tussen het redelijk rendement en de kosten van kapitaal, is het redelijk rendement hoger voor private bedrijven dan voor de overheid. De overheid kan immers door de geringe investeerdersrisico's goedkoper aan kapitaal komen en heeft zelf geen winststreven. Bovenop het redelijk rendement kan er - afhankelijk van de marktsituatie - sprake zijn van een extra winstmarge die de private bedrijven doorberekenen aan de klant. Uit Hoofdstuk 2 blijkt dat er slechts enkele grote aanbieders zijn die in staat zijn om te leveren aan de overheid. Een markt met slechts enkele aanbieders leidt niet zonder meer tot een efficiënt werkende markt: door marktmacht en strategische interactie bestaat het risico dat elk bedrijf een extra winstmarge op het redelijk rendement vraagt. Het gevolg is dan dat de marktprijs te hoog én het totale volume aan diensten te klein is. De combinatie van de verticale structuur (geen integratie) en het beperkte aantal aanbieders kan leiden tot hogere prijzen. In de economische literatuur staat dit fenomeen bekend als 'double marginalization'.²⁵ De door de overheid te betalen extra marge kan voorkomen worden met inbesteden, in het bijzonder wanneer de activiteit binnen

²⁵ Tirole (1988), hoofdstuk 4.

de eigen organisatie wordt uitgevoerd. Wanneer sprake is van inbesteden aan een andere organisatie dan de opdracht gevende organisatie, dan zijn dubbele marges niet uitgesloten²⁶.

De vraag is echter of door de manier van uitbesteden, namelijk via aanbesteden, er nog marktmacht is voor de private aanbieder van beveiliging. Bij een aanbesteding is de concurrentiedruk van één potentiële concurrent al voldoende om scherp in te schrijven om het risico te verkleinen de opdracht te verliezen. Dit beperkt de marktmacht van individuele inschrijvers. Zonder marktmacht vervalt het argument van dubbele marges om diensten in te besteden.

Productie- en transactiekosten

Naast de marktwerking zijn verschillen in productiekosten tussen overheid en private aanbieders een mogelijk argument om in te besteden. Let wel, in het geval van de beveiligingsdiensten streeft de overheid naar budgetneutraliteit en dus niet naar kostenbesparingen. Een veelvuldig gebruikte en hardnekkige aanname in deze discussie is dat overheidsproductie per definitie minder efficiënt is dan private productie. De overheid concurreert immers niet en daardoor hebben haar werknemers minder efficiëntieprikkels. De verschillende empirische studies naar verschillen in productiekosten bevestigen dit echter niet, maar laten een wisselend beeld zien.²⁷

Er zijn nog andere manieren waardoor verticale integratie, en dus inbesteden, kan resulteren in kostenreductie, namelijk via economies of scope en lagere transactiekosten. Er is sprake van economies of scope wanneer het samenvoegen en produceren van verschillende bedrijfsprocessen (producten) leidt tot lagere gecombineerde productiekosten ten opzichte van de situatie waarin beide processen (producten) apart worden geproduceerd. Oftewel, als er een grote verwevenheid (synergie) is tussen de uit te besteden beveiligingsdiensten en de overige overheidsproductie.²⁸ Deze verwevenheid is mogelijk aanwezig in dit geval, maar het is onwaarschijnlijk dat deze verwevenheid niet ook aanwezig is bij de marktpartijen. De marktpartijen moeten in staat worden geacht dezelfde, of hogere, synergievoordelen te behalen.²⁹ Synergievoordelen als argument voor inbesteden van veiligheidsdiensten lijkt geen stand te houden.

Transactiekosten kunnen verschillen tussen in- en uitbestedingen. De relatieve hoogte van transactiekosten ten opzichte van de productiekosten hangt in het algemeen af van: de specificiteit van het onderliggende contract, de frequentie van transacties/contracten en de complexiteit en onzekerheid rondom de transactie/productie (Baarsma, 2005). Naarmate de transactiekosten hoger zijn, kan vanuit economisch perspectief inbesteden een optimale keuze zijn (Williamson, 1979; 1985). Voor de beveiligingsdiensten geldt dat het onderliggende contract bij uitbesteden geregeld wordt door middel van aanbesteden. Een kenmerk van aanbestedingsdocumenten is dat deze redelijk gedetailleerd en complex zijn, inclusief een programma van eisen, waardoor het onderliggende contract specifiek genoemd kan worden. Aanbestede contracten duren echter vaak een aantal jaren

²⁶ Er kan sprake zijn van winsttopslag of van een opslag vanwege hogere kosten dan wanneer een activiteit binnen de eigen organisatie wordt uitgevoerd.

²⁷ Zie bijvoorbeeld Domberger et al. (1995), King (2002) en Jensen en Stonecash (2005). De meeste empirische studies naar het uitbesteden van overheidstaken zijn uitgevoerd naar het ophalen en verwerken van afval, zie Edwards en Stevens (1978), Domberger et al. (1986, 1987), en Dijkgraaf en Gradus (2003). Ook zijn er studies verricht naar vervoersdiensten (Hensher en Beesley, 1989; Nash, 1993), brandweertaken (Ahlbrandt, 1973) en gevangenisstaken (Edwards, 1996).

²⁸ In het geval van veiligheidsdiensten gaat het dan om diensten die de overheid vanuit niet-economische overwegingen zelf uitvoert, zoals de bewapende diensten Dienst Bewaken en Beveiligen en de Dienst Vervoer en Ondersteuning.

²⁹ Dezelfde argumentatie geldt voor schaalvoordelen (economies of scale).

waardoor de frequentie laag is. Het type beveiligingsdiensten waarvoor inbesteden mogelijk is, kenmerkt zich niet door een hoge mate van complexiteit en onzekerheid. Bovendien is bij inbesteden van beveiliging aan RBO als afzonderlijke organisatie binnen het Rijk sprake van hogere transactiekosten dan wanneer er sprake is van inbesteding binnen de eigen organisatie.

Kwaliteit

Een laatste reden om voor inbesteden te kiezen is de geboden kwaliteit van de dienst. Een veelgenoemde aanname is dat kwaliteitsverlies optreedt als een bepaalde dienst wordt uitbesteed aan de private markt (Jensen & Stonecash, 2005). De prikkels van de private markt om winst te maken leiden tot kostenreductie en vergroten daarmee de kans op kwaliteitsverlies. Dit verschil in prikkels tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer staat bekend als het principaal-agent probleem. Voor complexe diensten is het moeilijk en kostbaar om de kwaliteit van de dienstverlening te monitoren. Het opstellen van goede en duidelijk gespecificeerde contracten, inclusief kwaliteitseisen, het instellen van controlemechanismen en het in overeenstemming brengen van de belangen van opdrachtgever en -nemer kunnen het principaal-agent probleem verkleinen (Domberger en Jensen, 1997; Baarsma, 2005; Jensen en Stonecash, 2005). Dit brengt wel transactiekosten met zich mee.

In de praktijk van de beveiligingssector wordt gebruikgemaakt van kwaliteitseisen die in het bestek bij de aanbesteding worden opgenomen. Om te borgen dat private aanbieders aan deze eisen voldoen, zijn boeteclausules opgenomen in het programma van eisen.

Kortom, er zijn redenen denkbaar waarom er vanuit economisch perspectief gekozen wordt voor inbesteden. Deze redenen gaan echter niet of nauwelijks op voor de beveiligingssector. Dit terwijl het inbesteden wel een effect op de markt voor beveiliging heeft. Dit is onderwerp van de volgende paragraaf.

Box 4.1 Aanbestedingen als veilingen

Het algemene economische principe van aanbesteden is een veiling. In de economische literatuur is er veel aandacht voor veilingen als een instrument om de markt in lastige situaties, zoals marktmacht en informatieasymmetrie, zo vorm te geven dat er alsnog een efficiënte prijs tot stand komt.³⁰ Bij aanbestedingen voor beveiligingsdiensten bieden de partijen simultaan in een gesloten veiling waarbij de partijen geen informatie hebben over het bod van de concurrerende partijen. Het hoogste bod, of in dit geval de economisch meest voordelige inschrijving wint de aanbesteding en gaat de beveiliging uitvoeren voor de geboden prijs-kwaliteit combinatie. In theorie leidt dit tot efficiënte prijs-kwaliteitsverhoudingen omdat elke partij door de veiling gedwongen wordt het beste bod te doen, anders lopen ze risico op het niet winnen van de aanbesteding.

In de praktijk zijn er risico's verbonden aan dit type veilingen. Hier moet de overheid als opdrachtgever rekening mee houden. Zo is kwaliteit vaak moeilijker objectief te definiëren dan prijs waardoor de kwaliteit onder druk kan komen te staan. Ook is er uiteenlopend experimenteel en empirisch bewijs voor de *winner's curse* (van Buijen et al., 2016). De *winner's curse* houdt in dat een aanbesteding eigenlijk alleen gewonnen kan worden door de partij die een verkeerde (te lage) inschatting maakt van de uit te voeren diensten, met andere woorden deze manier van aanbesteden kan het onmogelijk maken voor marktpartijen om een redelijk rendement te halen. Gegeven dat de beveiligingsdienstverlening voor de overheid een relatief klein onderdeel van het portfolio is van de grote beveiligingsbedrijven, is het gevaar voor niet-rendabele totale bedrijfsvoering en faillissementen klein.

³⁰ De publicatie van de Nobelprijswinnaar Vickery (1961) staat aan de basis van deze literatuur.

4.2 Vraaguitval door inbesteden

Inbesteden kan leiden tot vraaguitval naar diensten geleverd door private partijen. Zo stelt ook de minister voor Wonen en Rijksdienst in 2013.³¹ Op basis van economische theorie over vraag en aanbod kan het effect van de vraaguitval in kaart worden gebracht. Dit is gedaan voor een drietal veel voorkomende marktmodellen. De technische details en uitwerking en de bewijsvoering hiervan zijn in bijlage A bij dit rapport beschreven. Deze paragraaf beperkt zich tot de belangrijkste uitkomst.

De modellen beschrijven achtereenvolgens het effect op de prijs onder volledige concurrentie, monopolie en een tussenvorm waarbij er wel een dominante partij is maar deze wordt geconditioneerd door de overige kleine partijen. Dit laatste scenario staat bekend als het dominant firm competitive fringe model (Perloff, 2017). Uit de beschrijving van de markt in Hoofdstuk 2 volgt dat er sprake is van een aantal grote bedrijven en een hele grote groep kleinere (rest) bedrijven. De complexiteit van dit model is groter dan de overige twee scenario's en de kwalitatieve resultaten zijn robuust voor de marktform.

Uit de marktmodellen komt het beeld naar voren dat een daling van de marktvraag ceteris paribus leidt tot een daling van prijs: als gevolg van inbesteden krimpt de markt en daalt de marktprijs. Dit houdt in dat inbesteden leidt tot minder werkgelegenheid in de private sector. Een direct effect van dalende lonen is niet te verwachten, maar een versobering van arbeidsomstandigheden, hogere werkdruk of ontslagen (geen vaste contracten) behoren tot reële effecten.

In gesprekken met marktpartijen is de theoretische uitkomst van lagere prijzen als gevolg van vraaguitval getoetst. Het beeld dat hieruit naar voren komt is als volgt:

- Inbesteden door het Rijk is nog beperkt in omvang, waardoor negatieve effecten voor individuele bedrijven aanzienlijk kunnen zijn, maar voor de branche als geheel voornamelijk beperkt is. Een verdere uitbreiding van inbestedingen, bij het Rijk en/of bij lagere overheden, zal een extra impuls geven aan de negatieve effecten voor de branche en deze vergroten;
- Uitbreiding van inbestedingen leidt tot ontslagen bij grote marktpartijen die beveiligingsdiensten leveren aan de overheid;
- Inbesteden – en de mogelijke uitbreiding daarvan – creëert een additioneel risico op verlies van contracten.³² Dit additionele risico resulteert nu reeds in hogere kosten bij bedrijven, zoals het treffen van voorzieningen;
- Onduidelijk is of de verplichting tot overname van personeel³³ (bij wisseling van contracten) die geldt voor particuliere bedrijven, ook geldt voor het Rijk. Deze onduidelijkheid verhoogt het voornoemde risico;
- Of inbesteden daadwerkelijk leidt tot een lagere marktprijs is niet duidelijk. Wel leidt het tot kosten en daarmee tot lagere marges. Een lagere marktprijs lijkt het meest waarschijnlijk op het 'commodity' deel van de beveiligingsmarkt.

³¹ Kamerstuk 31 490, nr. 132, brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 juli 2013.

³² Dit risico is additioneel aan het risico dat reeds bestaat bij aanbestedingen van beveiligingscontracten.

³³ Dit betreft de Wet overgang van onderneming (art. 7:662 e.v. BW)

De vraag hoe groot de daling van de marktvrage en prijs is en in hoeverre deze daling neerslaat op werknemers in lage loonshalen is een empirisch vraagstuk. In het geval van de beveiligingsmarkt is het meten van dit effect moeilijk aangezien het inbesteden plaatsvindt tegelijkertijd met een (exogene) stijging van de vraag naar beveiligingsdiensten. Het observeren van enkel de daadwerkelijke marktuitskomsten in prijs en hoeveelheden kan een vertekend beeld geven over het effect van inbesteden, met name als er geen onderscheid gemaakt wordt tussen beide, en mogelijke andere, ontwikkelingen.

Literatuur

Wetenschappelijke artikelen

- Ahlbrandt, R. (1973). Efficiency in the provision of fire services. *Public Choice* 16: 1-15.
- Baarsma, B. (2005). Zelf doen of samen met anderen. SEO-Rapport 803, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Dijkgraaf, E. & R.H.J.M. Gradus (2003). Cost savings of contracting out refuse collection. *Empirica*, 30: 149-161.
- Domberger, S. & P.H. Jensen (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13(4): 67-78.
- Domberger, S., Hall, C., & E.A.L Li (1995). The determinants of price and quality in competitively tendered contracts. *Economic Journal* 105: 1454-1470.
- Domberger, S., Meadowcroft, S. & D. Thompson (1986). Competitive tendering and efficiency: the case of refuse collection. *Fiscal Studies* 7(4): 69-89.
- Domberger, S., Meadowcroft, S. & D. Thompson (1987). The impact of competitive tendering on the costs of hospital domestic services. *Fiscal Studies* 8(4): 39-54.
- Edwards, G. (1996). Public crime, private punishment: prison privatization in Queensland. *International Journal of Social Economics* 23: 391-408.
- Edwards, F.R. & B.J. Stevens (1978). The provision of municipal sanitation services by private firms: an empirical analysis of the efficiency of alternative market structures and regulatory arrangements. *Journal of Industrial Economics* 27(2): 133-147.
- Hensher, D. & M.E. Beesley (1989). Contracts, competitive bidding and market forces: recent experiences in the supply of local bus services. *Australian Economic Papers* 28: 236-245.
- Janssen, W.A. (2017). De inbestedende Staat binnen de Europese context: (on)deelbaar?. *Geaccepteerd ter publicatie in Tijdschrift Aanbestedingsrecht*.
- Jensen, P.H. & R.E. Stonecash (2005). Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys* 19 (5): 767-787.
- King, S. (2002). Why privatization? A review of the Australian experience. In: M. Mead & G. Withers (eds), *Privatization: A review of the Australian experience*. CEDA, Melbourne.
- Manunza, E.R. en W.A. Janssen (2015). De investering van Scanwerkzaamheden. *Public Procurement Research Centre*. <http://www.pprc.eu/wp-content/uploads/PPRC-De-Investering-van-Scanwerkzaamheden-definitief.pdf>
- Nash, C.A. (1993) British bus deregulation. *Economic Journal* 103: 1042-1049.

- Perloff, J.M. (2017). *Microeconomics: Theory and Applications with Calculus*, fourth Edition Pearson Education.
- Tirole, J. (1988). *The theory of industrial organization*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Van Buiren, K., J. Fijnje, & D. in 't Veld (2016). *De vloek van de winnende taxi*. SEO-Rapport 2016-74, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Vickrey, W. (1961). Counterspeculation auctions and sealed tenders. *Journal of Finance*, 16, 8-37.
- Williamson, O.E. (1979). Transaction-cost-economics: the governance of contractual relationships. *Journal of Law and Economics* 22: 233-261.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.

Publicaties

- DJI. *Verbreed je horizon en zorg dat je klaar bent voor een nieuwe stap in je carrière: werken bij de Rijks Beveiligingsorganisatie*.
- Illisia (2017). *Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche. Kwantitatieve branchescan beveiligingssector 2016*.
- Kamerstuk 31 490, nr. 132, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 juli 2013.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Jaarrapportage: Bedrijfsvoering Rijk 2016*.
- Nederlandse Veiligheidsbranche. *Notitie Business Case Beveiliging*.
- Regeerakkoord Rutte III.
- Rijksvastgoed in beeld en bedrijf 2016.
- Security Management (2017). *Omzetonderzoek particuliere beveiligingsbranche 2016: Groei in services en techniek zet door*.
- Wet overgang van onderneming (art. 7:662 e.v. BW).
- Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, BWBR0008973.

Statistische bronnen

- CBS Statline: *Banen van werknemers; bedrijfsgrootte en economische activiteit (SBI2008); Bedrijfsbranche: 80 Beveiligings- en opsporingsdiensten*.
- CBS Statline: *Bedrijven, bedrijfsgrootte en rechtsvorm, gebaseerd op eerste kwartaalcijfers*.
- CBS (2017). *Leegstand vastgoed licht gedaald in 2015*.
- CBS Statline / Maatwerkset: *Vastgoedvoorraad en leegstand naar gebruiksfunctie, oppervlakte en regio, 1 januari 2015 en 1 januari 2016*.

CBS Statline: Vestigingen van bedrijven; bedrijfstak, regio.

CBS Statline: Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio.

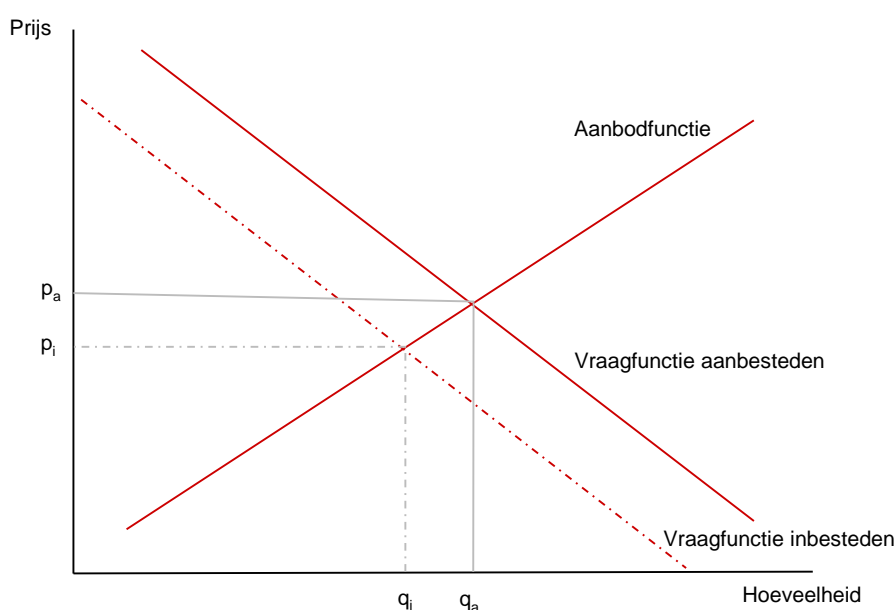
CBS (2016). 14 procent van het maatschappelijk vastgoed staat leeg.

Bijlage A Analyse marktwerking

Inbesteden in een perfect concurrerende markt

Figuur A. 1 laat een prijs-hoeveelheidsdiagram zien, met prijs op de y-as en hoeveelheden op de x-as. Daar waar de vraagfunctie en aanbodfunctie elkaar snijden ontstaat een markt-evenwicht. In dit geval heeft het markt-evenwicht als kenmerk prijs p_a en hoeveelheid q_a . Dit is het zogenoemde efficiënte evenwicht onder volledige concurrentie. Het evenwicht is efficiënt omdat in het evenwicht de betalingsbereidheid voor beveiligingsdiensten gelijk is aan de marginale kosten (aanbodsfunctie) voor het produceren van dezelfde diensten.

Figuur A. 1 Inbesteden leidt tot daling van de marktprijs in een perfect concurrerende markt.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

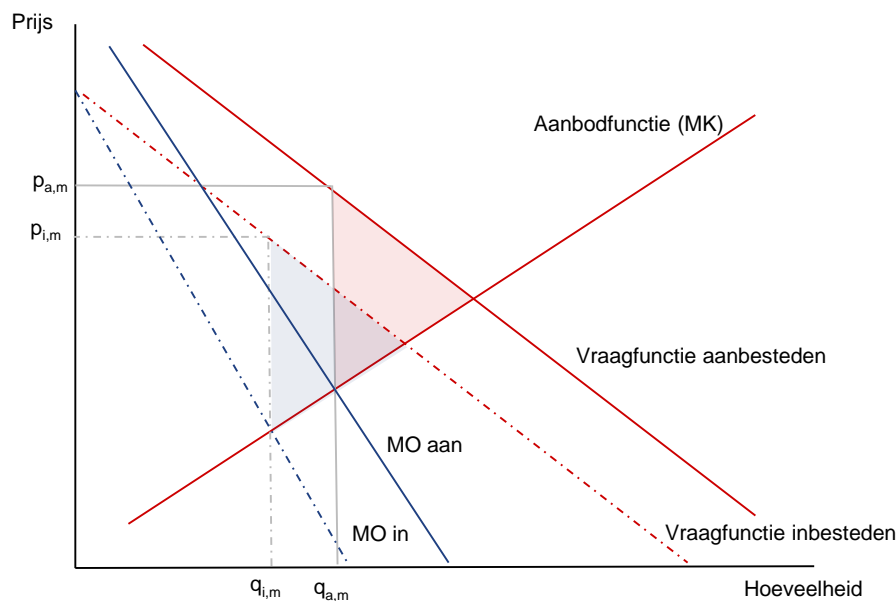
Wat is het effect van inbesteden door de overheid? De totale vraag naar beveiligingsdiensten geleverd door de private sector daalt *ceteris paribus*. Dit houdt in dat voor elke potentiële marktprijs de gevraagde hoeveelheid diensten lager is. Deze nieuwe situatie leidt tot een nieuwe vraagfunctie die in Figuur A. 1 is weergegeven met de rode stippellijn. Onder de aanname dat het private aanbod niet verandert, ontstaat er een nieuw evenwicht met prijs p_i en hoeveelheid q_i .³⁴ Als gevolg van de keuze tot inbesteden krimpt de markt en daalt de marktprijs. Dit houdt in dat inbesteden leidt tot verslechterde arbeidsomstandigheden van de lage loonschalen in de private sector. Immers, de markt krimpt waardoor er minder fte beschikbaar zijn en door de daling in de prijs komen de (winst)marges onder druk te staan. Dit betekent dat er minder geld is om de productiefactoren kapitaal en arbeid te belonen. Een directe uitdrukking in dalende lonen is niet te verwachten, maar een versobering van arbeidsomstandigheden, hogere werkdruk of ontslagen (geen vaste contracten) zou *ceteris paribus* tot de reële mogelijkheden behoren.

³⁴ Deze aanname is plausibel omdat de overheid geen aanbod (werknemers) onttrekt uit de private sector.

Inbesteden in een monopolie

Het tegenovergestelde van volkomen marktwerking is een monopolie. Figuur A. 2 laat zien dat onder deze maximaal tegenovergestelde aanname het inzicht over het kwalitatieve effect van inbesteden op de marktprijs niet verandert. Uitgaande van dezelfde vraag- en kostenfuncties is er nu één bedrijf dat ernaar streeft haar winst te maximaliseren. Deze winstmaximalisatie komt tot stand als de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale opbrengsten van het produceren. In Figuur A. 3 zijn de marginale opbrengsten ingetekend met een blauwe lijn. De winst maximaliserende output is daar waar de marginale kosten en opbrengsten elkaar snijden ($q_{a,m}$), de bijbehorende prijs wordt gevonden door te kijken waar (een verticale lijn startend in) $q_{a,m}$ de vraagfunctie snijdt. Het is duidelijk dat ook voor een monopolist inbesteden leidt tot een lagere marktprijs (vergelijk $p_{a,m}$ en $p_{i,m}$).

Figuur A. 2 Voor een monopolist leidt inbesteden tot lagere marktprijs, het welvaartsverlies blijft gelijk.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

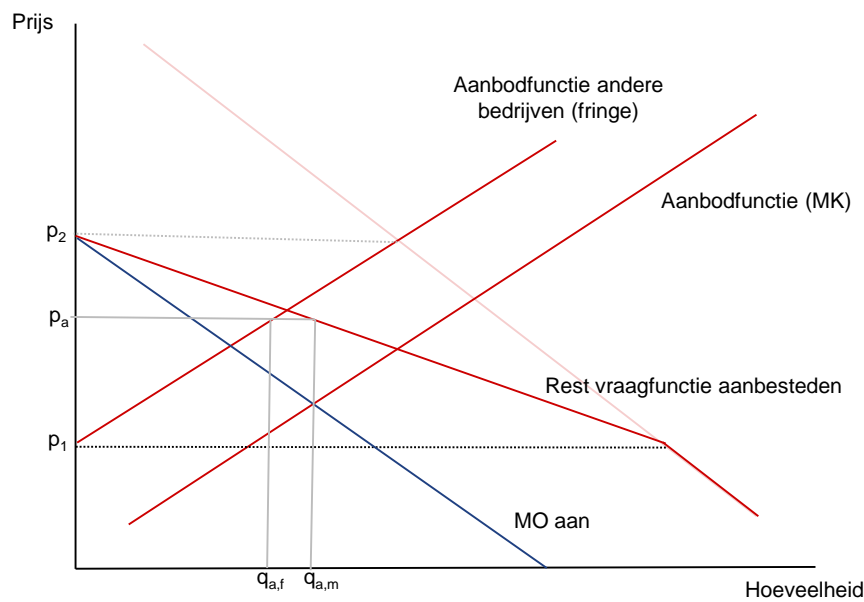
De markt voor beveiligingsdiensten is niet te kenmerken als volledige concurrentie, noch als een monopolie, maar ergens daar tussen in. Doordat Figuur A. 1 en Figuur A. 2 laten zien dat voor deze twee extreme scenario's de marktprijs daalt, is het redelijk om te veronderstellen dat voor tussenliggende scenario's hetzelfde geldt. Het meer realistisch modelleren van de markt door middel van tussenliggende scenario's gaat ten koste van toenemende complexiteit van de argumentatie.

Inbesteden in een *dominant firm competitive fringe*

Het *dominant firm competitive fringe* model is zo'n tussenliggend scenario dat de markt beter beschrijft, maar de beschrijving een stuk complexer maakt. Figuur A. 3 laat deze marktform zien. De kern is dat de monopolist (of dominante bedrijven) hun winst nog wel optimaliseren door de marginale kosten gelijk te zetten aan marginale opbrengsten, maar dit doen aan de hand van de zogenoemde *residual demand* (restvraag). Deze restvraag is gelijk aan de totale vraag naar beveiligingsdiensten minus de vraag die wordt ingevuld door de kleine bedrijven in de markt. Stel dat de prijs gelijk is aan p_1 , in dat geval bieden de kleine bedrijven gelet op hun eigen aanbodfunctie niks aan. Voor alle

prijzen vanaf en lager dan p_1 geldt dus dat de totale vraagfunctie gelijk is aan de restvraag. Stel nu dat de prijs gelijk is aan p_2 , in dat geval bedienen de kleine bedrijven alle bestaande vraag in de markt. Dus, voor alle prijzen vanaf en hoger dan p_2 geldt dat de restvraag voor de grote bedrijven gelijk is aan nul. Op basis van deze twee punten kan nu de tussenliggende restvraagfunctie ingetekend worden. Vervolgens maximaliseert de monopolist haar winst door de marginale opbrengsten gelijk te stellen aan de marginale kosten. De monopolist optimaliseert haar winst dus bij hoeveelheid $q_{a,m}$ en prijs p_a . Gegeven deze prijs kunnen de kleine bedrijven niets anders dan deze prijs accepteren en hun hoeveelheid aanpassen naar $q_{a,f}$.

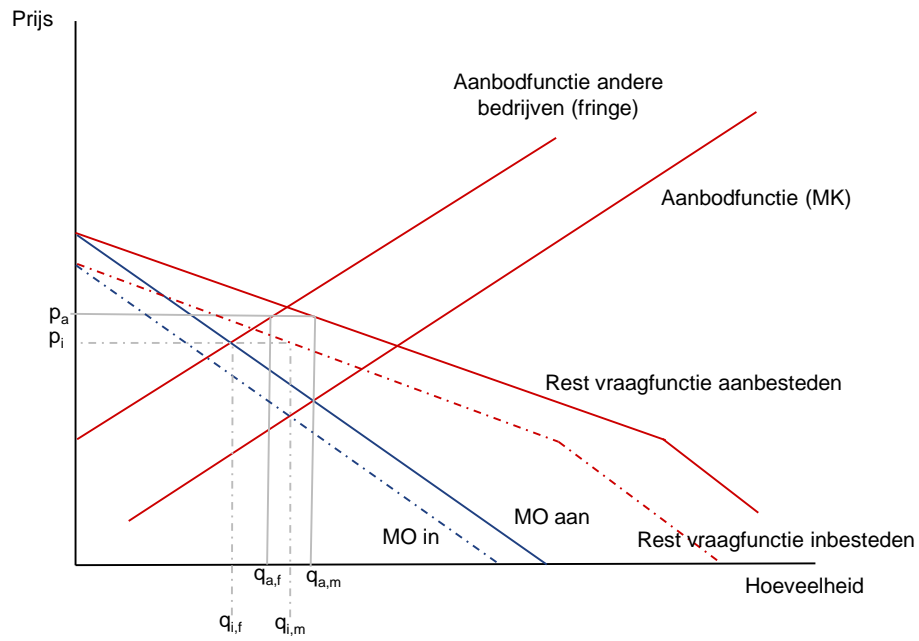
Figuur A. 3 In de markt voor beveiligingsdiensten zorgen alle kleine bedrijven voor een dempend effect op de marktmacht van de drie dominante bedrijven.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Figuur A. 4 herhaalt dezelfde exercitie maar voegt daaraan toe de daling van de marktvaart door inbesteden. De gestippelde lijnen laten de situatie zien met inbesteden. Net zoals in de voorgaande figuren en scenario's dalen *ceteris paribus* de marktprijs en –output als gevolg van inbesteden. De theorie laat dus duidelijk zien dat, *ceteris paribus*, inbesteden leidt tot een daling van de marktprijs.

Figuur A. 4 Ook in een dominant fringe model leidt vraaguitval tot een lagere marktprijs voor alle aanbieders.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl