

Fragmentatie gemeenteraden hindert invoering afvalbeprijzing

Steeds meer gemeenten passen gedifferentieerde tarieven (diftar) bij de afvalinzameling toe. Welke factoren verklaren of een gemeente switcht naar een diftarsysteem? En waarom switchen sommige gemeenten weer terug?

RAYMOND GRADUS

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

ELBERT DIJKGRAAF

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

De laatste jaren hebben steeds meer Nederlandse gemeenten een systeem van gedifferentieerde tarieven (diftar) ingevoerd, waarbij afval bepaald wordt. Inmiddels heeft circa een derde van de Nederlandse gemeenten een dergelijk systeem (Dijkgraaf en Gradus, 2014). Aan de andere kant switchen sommige gemeenten de laatste jaren ook weer terug: na invoering eind jaren negentig heeft bijvoorbeeld de gemeente Oostzaan met ingang van 1 januari 2013 het vlakke systeem geïntroduceerd waarbij hoge afvalbeheerkosten en zwerfafval als motivatie werden gegeven.

Diftarsystemen hebben een significant effect op de hoeveelheid ingezameld restafval per huishouden. Al in de jaren negentig lieten Allers et al. (1999) op basis van microdata van huishoudens voor de gemeente Oostzaan zien dat afrekenen per kilo huisvuil (in plaats van een vlak systeem, waarbij men per gezin een jaarlijks vast tarief betaalt) een effectieve methode is om de hoeveelheid restafval te verminderen. Een overzichtsstudie van Dijkgraaf en Gradus (2014) laat zien dat verschillende diftarsystemen de aangeboden hoeveelheid restafval doen dalen (het meest effectief zijn systemen waarbij per kilogram wordt afgerekend – deze leiden tot een daling van maar liefst veertig procent). Circa de helft van deze daling komt doordat huishoudens papier, plastic en GFT-afval (groente, fruit en tuin) en beter scheiden.

Ondanks de aangetoonde restafvalvermindering is het debat over voor- en nadelen van diftarsystemen nog niet verstomd. In een aantal grotere gemeenten, vooral in het oosten van het land, wordt gediscussieerd over nut en noodzaak. Bij privatisering van de gemeentelijke reinigingsdienst zien we eveneens dat de meningen uiteenlopen (Gradus et al., 2012). Dit artikel verklaart waarom een bepaalde gemeente overstapt op of afstapt van een diftarsysteem.

TRANSITIEMATRIX

De overstappen van gemeenten zijn in kaart gebracht aan de hand van een dataset van het Agentschap NL, met voor

bijna alle gemeenten informatie over afvalinzameling en het beprijzingssysteem voor de periode 1999–2014. We maken onderscheid tussen vijf beprijzingssystemen: een vast bedrag per jaar, al dan niet afhankelijk van de gezinsgrootte (*vlak*); de omvang van de container (*volume*); het aantal malen dat een afvalcontainer ingezameld wordt (*frequentie*); afrekening via een dure-zakstelsel (*zak*); en afrekening via het aantal kilo's dat ingezameld wordt (*gewicht*).

Tabel 1 vermeldt het aantal afzonderlijke transitities van de ene naar de andere vorm, waarbij de verschillende vormen zijn geordend naar de effectiviteit van de financiële prikkel (Dijkgraaf en Gradus, 2014). In totaal zijn er 225 transitities, waarvan 187 naar meer beprijzing en 38 naar minder beprijzing. Opvallend is het aantal gemeenten (106) dat overstapt naar een frequentiesysteem – een systeem dat in toenemende mate ook door grotere gemeenten wordt gehanteerd en administratief eenvoudiger is. In 389 gemeenten (de som van de diagonaal van de eerste vijf rijen) verandert in de periode 1999–2014 niets – een aanzienlijk aantal, veelal grotere, gemeenten hanteert nog altijd een vlak systeem. 34 gemeenten hebben, zoals Oostzaan, heeft weer een vlak systeem ingevoerd.

Verklarende factoren

We schatten twee logitmodellen om de overgangen te verklaren. In het eerste model is de afhankelijke variabele een dummyvariabele die aangeeft of er een transitie naar meer beprijzing heeft plaatsgevonden in de betreffende gemeente; in het andere model een dummyvariabele die een transitie naar minder beprijzing aangeeft. Als verklarende variabelen gebruiken we het aantal inwoners, de bevolkingsdichtheid, de gezinsgrootte en het percentage stemmen of wethouderszetels dat de politieke partijen haalden bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Bovendien nemen we een politieke fragmentatie-index op (Lunsing en Herweijer, 2016) omdat politieke fragmentatie de kracht van het lokale bestuur kan beperken (Mueller, 2003). Fragmentatie wordt hier gemeten door het aantal politieke partijen te delen door het totaal aantal raadszetels, maar de resultaten zijn robuust als we fragmentatie op een andere manier meten (Gradus en Dijkgraaf, 2017). Ook als we het aantal wethouders nemen, in plaats van het aantal raadszetels, zijn de resultaten (behalve voor de politieke partijen) vergelijkbaar.

Tabel 2 laat zien dat kleinere gemeenten een grotere kans hebben om voor meer beprijzing te kiezen. Een verklaring is dat het in een grote stad moeilijker is om effectieve beprijzing toe te passen, bijvoorbeeld omdat er minder ruimte voor meerdere containers voor afvalscheiding is. Daarnaast vinden we dat er bij een hogere bevolkingsdichtheid minder afvalbeprijzing voorkomt (Homsy en Warner, 2015; Kinnaman en Fullerton, 2000). Gemeenten met relatief grote huishoudens voeren minder snel een diftarsysteem in (zij het dat dit effect slechts significant is op tienprocentniveau). Dit kan mogelijk verklaard worden doordat grotere gezinnen relatief meer moeten gaan betalen bij een diftarsysteem. In lijn met het idee dat fragmentatie de kracht van het bestuur verkleint, vinden we ook dat gemeenten met een meer gefragmenteerde gemeenteraad minder snel een diftarsysteem invoeren; de mate waarin het college van wethouders gefragmenteerd is, doet echter niet zo veel ter zake. Dit laatste zou kunnen komen doordat de beslissing over beprijzing door de gemeenteraad wordt genomen. Tot slot valt op dat de VVD kennelijk geen voorstander is van een diftarsysteem, terwijl dit wel het geval is voor D66 en in iets mindere mate voor SP en SGP. Als we een andere fragmentatie-index nemen, dan blijken alleen de resultaten voor D66 robuust te zijn.

In het tweede model verklaren we de switches naar minder beprijzing. Hier valt op dat kleinere gemeenten ook een grotere kans hebben om terug te keren naar een vlak of een eenvoudiger systeem. Dit zouden *first movers* zoals Oostzaan kunnen zijn. Hetzelfde geldt voor gemeenten met relatief kleine huishoudens. Verder vinden we ook hier dat politieke fragmentatie de kans op een switch verkleint. Kennelijk voelen meer gefragmenteerde gemeenteraden er niet zo veel voor om de discussie opnieuw te voeren. Bij de politieke variabelen vallen twee zaken op. Een gemeenteraad met meer leden van GroenLinks heeft een grotere kans terug te keren naar een vlak of een eenvoudiger systeem. Het is gissen naar een verklaring en het resultaat wordt wellicht beïnvloed door enkele waarnemingen, zoals Oostzaan. Als we specifiek naar wethouders kijken (Gradus en Dijkgraaf, 2017) dan blijken gemeenten met meer CU- en CDA-wethouders eerder over te schakelen naar een vlak of eenvoudiger systeem. Mogelijk laten wethouders van deze partijen zich meer leiden door de bestuurlijke nadelen van een beprijzingssysteem.

CONCLUSIE

Steeds meer gemeenten passen gedifferentieerde tarieven bij de afvalinzameling toe. Het voordeel is dat deze prikkels bevatten om het afval beter te scheiden, de nadelen zijn administratieve kosten, mogelijk illegale dumping en vervuiling van recyclebare materialen. Het zijn vooral kleinere gemeenten en gemeenten met een minder gefragmenteerde gemeenteraad die overschakelen naar een diftarsysteem. Gemeenten met een meer gefragmenteerde gemeenteraad stappen ook minder snel van een diftarsysteem af als zij dit ingevoerd hebben. Dit sluit aan bij een andere literatuurstroom die aangeeft dat gemeenten politiek steeds gefragmenteerder worden en dat daardoor de bestuurskracht afneemt.

Gemeentelijke transities in afvalbeprijzing, 1999–2014 **TABEL 1**

Van	Naar					Totaal 1999
	Vlak	Volume	Frequentie	Zak	Gewicht	
Vlak	334	45	84	10	23	496
Volume	14	15	20	1	1	51
Frequentie	6	1	21	0	1	29
Zak	6	0	1	14	2	23
Gewicht	8	1	1	0	5	15
Totaal 2014	368	62	127	25	32	614

Noot: Transitie naar minder beprijzing zijn met **vet** gemarkeerd. Veranderingen als gevolg van samenvoegingen van gemeenten zijn niet meegenomen in deze tabel.

Bron: Agentschap NL

Regressieresultaten voor de switch naar meer en minder beprijzing **TABEL 2**

	Meer beprijzing	Minder beprijzing
Inwoners	-0,02***	-0,03**
Bevolkingsdichtheid	-0,37**	-0,06
Huishoudgrootte	-0,33*	-1,10***
Politieke fragmentatie raad	-7,56***	-6,20**
Politieke fragmentatie college	-0,41	-0,79
CDA in raad	1,50*	2,96*
CU in raad	-0,55	3,34
D66 in raad	4,89***	0,64
GL in raad	-0,86	7,89**
PvdA in raad	1,29	-2,93
SGP in raad	2,76**	4,78*
SP in raad	3,14**	4,38
VVD in raad	-2,41**	-0,55

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

LITERATUUR

- Allers, M., P. Kooreman, V. Linderhof en D. Wiersma (1999) Afval wegen werkt. *ESB*, 84(4202), 332–333.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2014) Waste management in the Netherlands. In: T. Kinnaman en K. Takeuchi (red.). *Handbook on waste management*. Cheltenham: Edward Elgar, 287–315.
- Gradus, R., E. Dijkgraaf en M. Wassenaar (2012) Heen en weer in privatisering afval. *ESB* 97(4638) 394–396.
- Gradus, R. en E. Dijkgraaf (2017) *Dutch municipalities are becoming greener: some political and institutional explanations*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2017-086/VIII.
- Homsy, G.C. en M.E. Warner (2015) Cities and sustainability: polycentric action and multi-level governance. *Urban Affairs Review*, 51(1), 46–73.
- Kinnaman, T.C. en D. Fullerton (2000) Garbage and recycling with endogenous local policy. *Journal of Urban Economics*, 48(3), 419–442.
- Lunsing, J. en M. Herweijer (2016) Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 5–16.
- Mueller, D.C. (2003) *Public Choice III*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.

In het kort

- ▶ Ruim tachtig procent van de gemeenten die de bekostiging van hun afvalstelsel veranderden, kiest voor meer beprijzing.
- ▶ Beprijzing wordt vaker ingevoerd in minder politiek gefragmenteerde gemeenten en op het platteland.