

Bestuurlijk rapport

Grof afval

Rekenkamer Amsterdam

23 oktober 2024



Bestuurlijk rapport

Grof afval

Rekenkamer Amsterdam

23 oktober 2024

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Grof afval*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen [op de projectpagina](#).

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdconclusie	7
Deelconclusies	8
1 Grof-afvalinzameling is complex	8
1.1 Grof afval is een diffuus begrip	8
1.2 Inzamelen grof afval is een groeiende opgave	8
1.3 Inzamelen vereist veel samenwerking	8
2 Gebrek aan richting en overzicht door summier grof afvalbeleid	9
3 Grof-afvalinzameling is enigszins doeltreffend	10
3.1 Gemeentelijke doelen deels gerealiseerd	10
3.2 Uitvoeringsproces deels ondersteunend aan doelbereik	12
3.3 Communicatie en handhaving stimuleren naleving regels onvoldoende	13
3.4 Vaste ophaaldag biedt hoge service, maar is minder duurzaam	15
4 Weinig informatie over de doelmatigheid van grof afvalinzameling	16
4.1 Gemeente heeft vrijwel geen inzicht in kosten grof afval	16
4.2 Doelmatigheid uitvoeringsproces ongewis	17
4.3 Kosten van een vaste ophaaldag zijn relatief hoog	17
5 Raadsinformatie: beperkt en wisselend, maar overzicht groeit	18
6 Stapt Amsterdam af van de vaste ophaaldag?	18
6.1 Sinds 2015 voornemen voor zelf wegbrengen of op afspraak, maar niet doorgezet	18

6.2	College kondigt verdergaande invoering aan	19
6.3	Meningen uitvoeringsmedewerkers verdeeld	19
6.4	Ook Amsterdammers zijn verdeeld; meer zelf wegbrengen een uitdaging	20
Aanbevelingen		21
7	Maak beleidsrealisatie navolgbaar	21
7.1	Aanbeveling 1: neem de raad mee in de keuzen van het nieuwe grof- afvalbeleid	21
7.2	Aanbeveling 2: stuur op beleidsrealisatie en verbeter de verantwoording	22
8	Zet ook in op draagvlak, daadkracht en gedrag om beleid te realiseren	23
8.1	Aanbeveling 3: creëer voldoende draagvlak en daadkracht binnen de organisatie	24
8.2	Aanbeveling 4: stimuleer gewenst gedrag van Amsterdammers	25
Reactie college en nawoord rekenkamer		27
9	Bestuurlijke reactie	27
10	Nawoord rekenkamer	32
Onderzoeksverantwoording		34
11	Onderzoeksteam	34
12	Onderzoeksrapport, onderzoeksvragen en dankwoord	34

Samenvatting

Grof afval is afval dat niet in de container of vuilniszak past. Bijvoorbeeld oude meubels of een matras. Vorig jaar zetten Amsterdammers gemiddeld 78 kilo aan grof afval op de vaste ophaaldag op straat. Of zij brachten het grof afval naar een van de zes recyclepunten. De gemeente heeft algemene doelen voor afval, maar ze weet maar beperkt of deze doelen voor grof afval zijn behaald. De gemeente weet niet wat het inzamelen van grof afval kost. Daarmee is onduidelijk of het geld goed besteed is. De gemeente heeft de afgelopen twee jaar meer aandacht aan grof afval gegeven. Bijvoorbeeld door nieuwe maatregelen te nemen, waaronder een aanpak voor dumpingen van grof afval. De informatie die de gemeenteraad over de maatregelen ontvangt, is ook verbeterd.

Wat heeft de gemeente bereikt?

In de gemeentestukken over afval is het zoeken naar de doelen, maatregelen en kosten voor grof afval. Van de algemene doelen voor afval zijn er 8 van de 21 (deels) bereikt voor grof afval. Het gaat dan om doelen voor een beter milieu en een goede bedrijfsvoering. De uitvoeringsprocedures en de manier waarop wordt gewerkt, zorgen er deels voor dat doelen worden bereikt. Voor 11 doelen, met name over een schone stad, zijn daarentegen geen gegevens over grof afval beschikbaar, of een norm ontbreekt.

De gemeente heeft regels gemaakt over het aanbieden van grof afval. In het verleden verschilden de regels per stadsdeel. In 2024 zijn er regels gekomen die voor de hele stad gelden. Uit de hoeveelheid meldingen die de gemeente ontvangt over verkeerd aangeboden grof afval (120 per dag), blijkt dat deze regels niet altijd worden nageleefd. Dat komt mede omdat de nieuwe regels nog niet altijd duidelijk zijn. Hoewel de informatie op de website bruikbaar is, moeten Amsterdammers daarnaast vooral zelf op zoek naar deze regels. De afgelopen jaren heeft de gemeente steeds minder boetes opgelegd als de regels niet worden nageleefd. Amsterdammers die onze vragenlijst invulden, gaven als tips mee dat de gemeente meer uit zichzelf en duidelijkere informatie zou kunnen geven en meer zou kunnen handhaven.

Wat kost het?

De gemeente weet niet wat het inzamelen van grof afval kost. Begin 2024 was de schatting € 34 miljoen. Dat is zonder de kosten van het ophalen van het grof afval als Amsterdammers een melding maken. Uit ons onderzoek blijkt dat de huidige manier van inzamelen vrij duur is voor de stad en haar inwoners. Amsterdammers krijgen voor die prijs wel de hoogste service en het grootste gemak.

Wat wil de gemeente in de toekomst?

De gemeente heeft sinds 2015 het plan dat bewoners eerst een afspraak moeten maken voordat de gemeente het grof afval komt ophalen. Ook wil ze dat bewoners hun grof afval meer zelf gaan wegbrengen naar een recyclepunt. In veel gemeenten in Nederland gebeurt dit al. Deze manieren van inzamelen zijn goedkoper en beter voor het milieu. De meningen van medewerkers, stadsdelen en Amsterdammers zijn verdeeld over het plan om vanaf 2025 zo te gaan werken.

Onze adviezen

Onze vier adviezen kunnen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, en de dagelijkse besturen van de stadsdelen helpen bij het maken en uitvoeren van keuzen rondom het inzamelen van grof afval in de toekomst. Die keuzen worden waarschijnlijk eind 2024 gemaakt.

Het eerste en tweede advies richten zich op het beter kunnen begrijpen en controleren van het beleid voor grof afval. We vinden dat het college de raad moet betrekken bij 'wat' bereikt moet

worden voor grof afval. Daarna adviseren we het college om de gekozen doelen concreet te maken en vast te leggen in beleid, samen met een duidelijk overzicht van de maatregelen en de kosten. En om de gevolgen van de bijpassende inzamelmanier(en) goed toe te lichten aan de raad. Verder raden we het college aan om zorgvuldig na te gaan of de doelen worden bereikt, de maatregelen worden uitgevoerd en de kosten binnen het budget blijven, en actie te ondernemen als dat niet het geval is. Ook vinden we het belangrijk dat het college en de raad afspreken welke informatie de raad zal ontvangen over (grof) afval. Hierdoor kunnen raadsleden de voortgang van het beleid in de toekomst eenvoudiger in de gaten houden. Op bestuurlijk niveau hebben de gemeenteraad, het college, de dagelijkse besturen en stadsdeelcommissies een of meerdere taken rondom grof afval. Omdat de taakverdeling over (grof) afval onduidelijk en soms onjuist is, adviseren wij de raad en het college om de regels daarover aan te passen.

Amsterdammers en ook het eigen personeel zijn er al tientallen jaren aan gewend dat het grof afval op een vaste dag wordt opgehaald. Het ophalen op afspraak en/of het meer zelf wegbrengen is voor hen een grote verandering. Wij adviseren het college daarom om deze verandering de tijd te geven en niet na negatieve publiciteit direct terug te draaien. Ook raden we aan om het eigen personeel, de stadsdelen en bewoners goed mee te nemen in de verandering, te leren van eerdere ervaringen en de verandering zo eenvoudig mogelijk te maken. Daarnaast kan de gemeente gewenst gedrag stimuleren en faciliteren. Onderdeel van de adviezen daarover is dat de gemeente meer uit zichzelf en duidelijkere informatie over grof afval (op straat) gaat geven, kleine inzamelpunten in de buurt organiseert en een besluit neemt of het meer gaat handhaven op (grof) afval.

Hoe reageert de gemeente op ons rapport?

De gemeente verwacht met de bevindingen uit het rapport de grof-afvalinzameling in Amsterdam te kunnen verbeteren. De gemeente heeft voor een deel van de aanbevelingen aangegeven hoe zij daar invulling aan zal geven. In het voorjaar van 2025 zal de gemeente een plan van aanpak opstellen om verder uitvoering te geven aan de aanbevelingen.

Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag die we met dit onderzoek beantwoorden, luidt:

Wat is er bekend over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeentelijke inzameling van grof afval?

Grof afval bestaat uit spullen die niet in de vuilniszak of afvalcontainer passen. Amsterdam zamelt jaarlijks zo'n 48 miljoen kilo grof afval in. Het inzamelen van grof afval is een toenemende complexe opgave. Toekomstige veranderingen zullen niet alleen veel van de gemeente vragen, maar ook van inwoners van de stad.

In het algemene afvalbeleid is voor grof afval summier en onvoldoende samenhangend beschreven wat het gemeentebestuur wil bereiken, welke maatregelen het inzet en wat dat mag kosten. Het college heeft de afgelopen twee jaar grof afval meer aandacht gegeven met verschillende nieuwe maatregelen, uniformere regels en de aankomende strategie voor grof afval. Het college is de raad bovendien systematischer gaan informeren over grof afval.

De gemeentelijke informatie geeft enig inzicht in de mate van doeltreffendheid van de inzameling van grof afval. Het college heeft de enige expliciete doelstelling voor grof afval (een daling van 1 kilo ongescheiden grof afval per inwoner per jaar) gerealiseerd. De doelstellingen op het gebied van een 'afvalvrije stad' en de bedrijfsvoering, voor zover die van toepassing zijn op grof afval, zijn deels gerealiseerd. Door het ontbreken van normen en specifieke informatie over grof afval is niet te zeggen of het college de doelstelling van een 'schone stad' heeft bereikt. Over de doelmatigheid is weinig bekend, omdat de inzamelkosten niet per afvalsoort worden begroot en geadministreerd. De uitvoeringsprocessen rondom de inzameling van grof afval laten verder geen eenduidig beeld zien over de mate waarin zij bijdragen aan het bereiken van de gemeentelijke doelen en het doelmatig werken. De communicatie over en de minimale wijze waarop de regels over grof afval worden gehandhaafd, stimuleren nog onvoldoende om de regels na te leven. Dit staat het doelbereik in de weg.

Uit onze literatuuranalyse en vergelijking met andere grote gemeenten blijkt dat een vaste ophaaldag voor grof afval inwoners een hoog serviceniveau biedt, maar hogere kosten met zich meebrengt en minder duurzaam is dan de alternatieve inzamelmethoden: ophalen op afspraak en zelf wegbrengen naar een recyclepunt. Het Amsterdamse gemeentebestuur is om dezelfde redenen sinds 2015 voornemens om over te stappen op deze alternatieve inzamelmethoden. Halverwege 2024 is dat plan niet gerealiseerd. Vanaf 2025 wil het college de ophalen-op-afspraak-inzamelmethode alsnog gefaseerd invoeren door de hele gemeente. Ook wil het college op termijn de inzamelmethode van het brengen van grof afval naar de recyclepunten de standaard maken. Uitvoeringsmedewerkers, de respondenten van onze enquête en stadsdelen zijn verdeeld over de overgang naar deze alternatieve inzamelmethoden.

Deelconclusies

1 Grof-afvalinzameling is complex

1.1 Grof afval is een diffuus begrip

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor het ophalen van 'grof afval' van huishoudens en moeten ervoor zorgen dat bewoners hun grof afval zelf weg kunnen brengen, bijvoorbeeld naar een recyclepunt. In de landelijke wetgeving ontbreekt echter een definitie voor grof afval. Amsterdam definieert het als "spullen die niet in een vuilniszak of afvalcontainer passen". Deze brede definitie maakt niet duidelijk wat wel tot grof afval behoort en wat niet. Voorbeelden van spullen die wel bij het grof afval mogen staan, zijn meubels, planken en grote elektrische apparaten. Maar kartonnen dozen mogen dat bijvoorbeeld niet.

1.2 Inzamelen grof afval is een groeiende opgave

Amsterdam zamelde in 2023 zo'n 48 miljoen kilo grof afval in. Van de afvalstromen die afzonderlijk worden ingezameld, is grof afval de grootste (16%). In de meeste wijken kunnen bewoners op een vaste dag in de week hun grof afval buitenzetten en de gemeentelijke inzameldienst rijdt op deze vaste ophaaldag de hele wijk door. Desondanks ontvangt de gemeente circa 120 meldingen per dag (2023: 43.777 meldingen) over grof afval. De gemeente belooft de meldingen van bewoners binnen 72 uur op te lossen, en die van containeradoptanten binnen 24 uur. Met als gevolg dat de gemeente afzonderlijk moet rijden op deze meldingen.

Het verzamelen en (laten) verwerken van al dat grof afval van Amsterdamse huishoudens is een groeiende (logistieke) opgave voor de stad. De capaciteit van het wagenpark en personeel zal bij een ongewijzigde aanpak moeten worden uitgebreid als gevolg van het stijgend aantal inwoners, het realiseren van nieuwe woningen en wijken in de gemeente, en de verzameling van grof afval in Weesp vanaf 2025. Het college verwacht daarnaast dat de reguliere zware inzamelvoertuigen steeds minder inzetbaar zullen zijn vanwege toenemende emissierestricties en gewichtsbependingen door zwakke kades en bruggen. Het realiseren van een volledig uitstootvrij wagenpark in 2030 stelt het college bovendien voor uitdagingen, mede vanwege de hoge aanschafkosten van elektrische voertuigen en het organiseren van voldoende laadvoorzieningen in combinatie met een landelijk beperkte beschikbare ruimte op het elektriciteitsnet. Ook de beschikbaarheid van voldoende chauffeurs is een punt van aandacht. Al jaren is een aanzienlijk deel van de inzamelmedewerkers niet volledig inzetbaar als gevolg van ziekte. Het verzuimpercentage ligt in 2023 (19%) ver boven de gemeentelijke norm. Bovendien is de verwachting dat veel chauffeurs de komende jaren met pensioen gaan, terwijl het met de huidige arbeidskrapte en arbeidsvoorwaarden ingewikkeld is om nieuw personeel aan te trekken.

1.3 Inzamelen vereist veel samenwerking

Complexe bestuurlijke verhoudingen centrale stad en stadsdelen

Van oudsher behoort de (grof) afvalinzameling tot het takenpakket van de stadsdelen. Sinds 2014 is er sprake van een steeds verdere centralisering met een stedelijk afvalbeleid, uniforme

afvalstoffenheffing, stedelijke inzamelingsdienst (2019) en stedelijke regelgeving (2024). Het centraliseren van stadsdeeltaken leidt tot meer uniformiteit in de stad met eenduidigere (communicatie over de) regels voor bewoners en meer standaardwerkwijzen voor de afvalinzameling. Tegelijkertijd zijn in het kader van lokaal maatwerk halverwege 2024 nog steeds veel taken en bevoegdheden rondom de afvalinzameling gemandateerd aan de dagelijkse besturen van de stadsdelen, waaronder het vaststellen van gebiedsuitwerkingen ("afvalplannen") en het uitvoeringsbesluit bij de Afvalstoffenverordening. De huidige taak- en bevoegdhedenverdeling vraagt om meer afstemming, omdat de stadsdeelbesturen en -commissies bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Dit heeft langere besluitvormingstermijnen bij nieuwe beleids- of organisatiekeuzes tot gevolg.

Het vervangen van de uitvoeringsbesluiten per stadsdeel door een stedelijk uitvoeringsbesluit van het college, heeft ruis opgeleverd in de vastgelegde taak- en bevoegdhedenverdeling en de mate waarin stadsdeelbestuurders nog ruimte hebben voor lokaal maatwerk. Een deel van de taken en bevoegdheden had bovendien niet aan stadsdeelbesturen gemandateerd mogen worden. Het gaat dan om de bevoegdheden om algemene regels vast te stellen. De stadsdeelbesturen mogen alleen specifieke besluiten op adresniveau nemen, zoals over de ophaaldagen en -tijden. De gewijzigde taak- en bevoegdheidsverdeling tussen dagelijkse besturen en het college roept bovendien de vraag op of het college de raad meer zou moeten informeren over en betrekken bij de besluitvorming,

Sinds 2019 meer interne samenwerking nodig

Waar stadsdelen voorheen integraal verantwoordelijk waren voor het schoonhouden van de openbare ruimte, zijn deze taken nu ondergebracht bij verschillende stedelijke directies. Deze directies zijn in eerste instantie gericht op de uitvoering van de eigen taken. Sinds 2019 is de (grof-)afvalinzameling belegd bij de directie Afval en Grondstoffen (hierna: directie A en G). Deze directie werkt sindsdien met zestien andere gemeentelijke organisatieonderdelen samen om tot een schone en afvalvrije stad te komen. Enkele belangrijke samenwerkingspartners zijn de directies Stadswerken (reiniging, werfbeheer), de directie Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (handhaving op verkeerd aangeboden grof afval), de directie Dienstverlening (meldingen) en directie Ruimte en Duurzaamheid (circulair beleid).

Ook binnen de directie A en G is samenwerking noodzakelijk voor inzameling grof afval

Afval wordt door de directie A en G 'fractiegericht' (per afvalsoort) ingezameld. De afdeling Inzameling is verantwoordelijk voor de inzameling van grof afval en rijdt ook op meldingen over grof afval. Binnen deze afdeling zamelen zes teams, ieder voor één of twee stadsdelen, het grof afval in vanaf vier locaties. Tegelijkertijd zijn er ook andere afdelingen betrokken bij het inzamelproces, zoals Assets (wagenpark) en het Bedrijfsbureau (routeplanning). Daarnaast is het Team Afvalmeldingen (TAM) verantwoordelijk voor het verwijderen van bijplaatsingen van (grof) afval naast containers.

2 Gebrek aan richting en overzicht door summier grof afvalbeleid

Een specifiek beleidsstuk voor grof afval ontbreekt. De aanpak van grof afval is summier en versnipperd vastgelegd in het algemene afvalbeleid. Wat het gemeentebestuur wil bereiken, welke maatregelen zij inzet en wat het gaat kosten is daarmee onvoldoende samenhangend beschreven. Het vinden van specifieke doelstellingen, maatregelen en kosten voor grof afval is een zoekplaatje. Ook omdat niet duidelijk is afgebakend wat precies tot de grof-afvalstroom behoort.

Het algemene afvalbeleid heeft twee effectdoelstellingen: een schone en een afvalvrije stad. Deze twee doelstellingen zijn in de gemeentelijke begroting meetbaar gemaakt met tien indicatoren en bijbehorende streefwaarden. In een ander document, namelijk het belangrijkste afvalbeleidsstuk (het

Uitvoeringsprogramma Afval en Grondstoffen), is bij een van deze algemene indicatoren een specifieke streefwaarde voor grof afval opgenomen: een daling van 1 kilo in ongescheiden grof afval door 'potentiële extra inzameling', van 26 kilo in 2019 naar 25 kilo per inwoner in 2025. Het is de vraag of de ambities van het gemeentebestuur voor grof afval in deze enige concrete doelstelling voldoende tot uiting komen. Aanvullend streeft het college een goede dienstverlening aan Amsterdammers en een efficiënte organisatie na (hierna: bedrijfsvoeringsdoelstellingen).

Een duidelijk overzicht van welke maatregelen de gemeente inzet voor grof afval ontbreekt in het algemene afvalbeleid. Sinds 2020 zijn er in totaal elf grof-afvalmaatregelen versnipperd vastgelegd in verschillende beleids- en raadsstukken. De afgelopen twee jaar zijn nieuwe beleidsmaatregelen getroffen, zoals een aanpak van grof dumpingen, het project *Grof aanbodlocaties op orde* en het opstellen van een specifieke strategie voor grof afval. Van de elf maatregelen, lopen er in 2024 nog acht, twee maatregelen zijn tussentijds stilgelegd en één maatregel is gerealiseerd.

3 Grof-afvalinzameling is enigszins doeltreffend

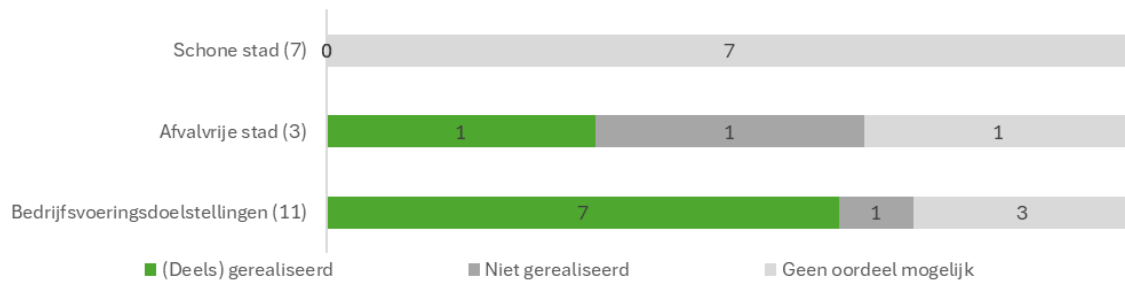
Bij doeltreffendheid gaat het over de vraag in hoeverre het college de in het beleid gestelde doelen, respectievelijk de verwachte resultaten (prestaties en effecten), heeft weten te behalen. Dat de afvalinzameling enigszins doeltreffend is, leiden wij af uit de mate waarin het college de eigen doelen realiseert (paragraaf 3.1), de mate waarin procedures en de uitvoering ondersteunend zijn aan de doelrealisatie (paragraaf 3.2) en de mate waarin de gemeentelijke communicatie en handhaving bijdragen aan de naleving van de regels (paragraaf 3.3). En tot slot op basis van wat er bekend is uit de literatuur, een vergelijking met andere grote gemeenten en onze enquête onder Amsterdammers over de doeltreffendheid van de inzamelmethode (paragraaf 3.4).

Het college wil de twee maatschappelijke doelen (paragrafen 3.1.1 en 3.1.2) in 2025 realiseren. De informatie over de mate waarin die doelstellingen zijn gerealiseerd, heeft veelal betrekking op 2023. Doelrealisatie blijft dus nog mogelijk.

3.1 Gemeentelijke doelen deels gerealiseerd

De doelstellingen van een schone stad en afvalvrije stad zijn in de gemeentelijke begroting voorzien van respectievelijk 7 en 3 indicatoren om de doelrealisatie te kunnen meten. Daarnaast zijn er 11 bedrijfsvoeringsindicatoren. Het college beschikt voor 14 van deze 21 indicatoren over informatie over grof afval. Voor slechts 1 van de 21 indicatoren heeft het college een expliciete streefwaarde voor grof afval geformuleerd. Voor een deel van de overige 20 indicatoren geldt dat we de streefwaarde voor de indicatoren hebben ontleend aan het algemene afvalbeleid of aan interne voortgangsrapportages. Voor het andere deel van de indicatoren ontbreekt ook een algemene gemeentelijke norm. Wanneer informatie over grof afval of een norm ontbreekt, kunnen wij geen oordeel geven over de realisatie. Eind 2023 is van 8 van de 21 indicatoren de streefwaarde (gedeeltelijk) behaald voor grof afval (zie figuur).

Figuur 3.1 - Realisatie indicatoren



3.1.1 Doelrealisatie 'schone stad' onbekend

Voor de doelstelling van een schone stad is niet vast te stellen in hoeverre deze gerealiseerd is, waar het grof afval betreft. Voor alle indicatoren ontbreekt specifieke informatie over grof afval of ontbreekt een norm. Voor het aantal bijplaatsingen van grof afval op (probleem)containerlocaties constateren wij een negatieve ontwikkeling: het aantal bijplaatsingen is de afgelopen jaren toegenomen.

3.1.2 Doelstelling 'afvalvrije stad' gedeeltelijk gerealiseerd

De totale hoeveelheid grof afval is sinds 2019 niet gedaald, maar juist gestegen van 74 kilo naar 78 kilo per inwoner. Daarbinnen is echter wel de hoeveelheid *ongescheiden* grof afval gedaald van 26 naar 24 kilo per inwoner. Daarmee heeft het college de enige expliciete doelstelling voor grof afval, een daling van 1 kg grof restafval per inwoner, gerealiseerd. In 2023 is 69% van het grof afval gescheiden; 27% tijdens de inzameling en 42% bij het nascheiden door de verwerker. Het college beschikt echter niet over voldoende gegevens om het recyclingpercentage van het grof afval te bepalen.

3.1.3 Bedrijfsvoeringsdoelstellingen gedeeltelijk gerealiseerd

Het college heeft bedrijfsvoeringsdoelstellingen voor dienstverlening, personeel, voertuigen, planning en inzamelvoorzieningen deels gerealiseerd. De prestaties op het gebied van dienstverlening zijn in de periode 2020-2023 verbeterd. Het aantal meldingen (-30%) en klachten (-52%) over grof afval zijn sterk gedaald. De tevredenheid over de afhandeling van de meldingen is gestegen, en ligt met 67% net onder de gemeentelijke servicenorm (70%). Voor de tevredenheid van bewoners over de aanbodmogelijkheden van grof afval ontbreekt een norm, maar ook deze is licht gestegen van 57% (2021) naar 60% (2023). Daarnaast zien we dat bewoners uit Centrum en Watergraafsmeer, waar grof afval officieel op afspraak wordt ingezameld (zie paragraaf 6.1), de afgelopen drie jaar structureel ontevredener waren dan bewoners uit gebieden met vaste ophaaldagen.

Daarnaast ligt het aantal schades aan grofvuilwagens en het aantal ingehuurd grofvuilwagens onder het eigen gestelde maximum. Het aantal bezoekers van de recyclepunten (175.499) is met een kwart toegenomen ten opzichte van 2019. De doelstelling voor het personeel is niet gerealiseerd. Het verzuimpercentage van de afdeling inzameling schommelt al jaren rond de 15% (gemeentelijke norm: 5%; norm directie A en G: 8%). Voor het aantal voertuigen in onderhoud en de voertuigproductiviteit ontbreken normen of zijn er onvoldoende (betrouwbare) cijfers beschikbaar.

3.2 Uitvoeringsproces deels ondersteunend aan doelbereik

3.2.1 Uitvoeringsprocedures grotendeels vastgelegd

Voor het merendeel van de processen rondom de inzameling en verwerking van grof afval en de samenwerking binnen de gemeente geldt dat ze (grotendeels) zijn vastgelegd. Die vastleggingen dragen er in opzet aan bij dat het college doelen kan bereiken. Het proces rondom het budgetteren van grof afval is onvoldoende vastgelegd en de managementtaken en verantwoordelijkheden binnen de directie A en G en de handhaving en toezicht op grof afval zijn niet afdoende beschreven.

3.2.2 Op ambtelijk niveau worden bestuurlijke keuzen gemaakt

De praktijk laat zien dat bestuurlijke doelstellingen kunnen botsen en dat dan op ambtelijk niveau een knoop wordt doorgehakt. Met de overgang van zeven stadsdeelorganisaties naar één stedelijke inzameldienst (2019) is vanwege efficiencyoverwegingen gekozen om de verschillende soorten afval afzonderlijk in te zamelen, het zogenaamde 'fractiegericht inzamelen'. In het kader van de doelstelling van een 'schone stad' wordt aan medewerkers de praktijkopdracht gegeven om "de wijk schoon op te leveren". Zodoende wordt bijna al het afval, inclusief karton, dat is aangeboden als grof afval meegenomen, met uitzondering van gevaarlijk afval. Dit botst echter met de doelstelling van een afvalvrije stad, waarbij afval zoveel mogelijk gescheiden wordt ingezameld voor een hoogwaardige verwerking.

3.2.3 Directie A en G benut informatie, maar monitoring kan beter

De directie A en G beschikt over een interne dashboardomgeving met veel gedetailleerde gegevens op uitvoeringsniveau om ontwikkelingen te kunnen volgen ('monitoren'). De frequentie waarmee deze informatie wordt bijgewerkt, varieert. De directie heeft goed zicht op factoren die de kwaliteit van de onderliggende data en daarmee de betrouwbaarheid van rapportages negatief beïnvloeden. De directie weet de kwaliteit van data ook te verbeteren. Nog niet alle beschikbare informatie wordt geanalyseerd, waaronder de informatie die is verkregen bij het maken van een afspraak voor het ophalen van grof afval. Sinds 2019 zijn ruim dertig onderzoeken uitgevoerd en heeft de gemeente twee keer deelgenomen aan een benchmarkonderzoek, die de directie A en G inzichten hebben gegeven in onderwerpen met betrekking tot de inzameling van grof afval.

De verzamelde informatie is primair bestemd voor de afdeling- en teammanagers Grof afval. Daarnaast wordt de informatie benut door samenvattende rapportages op te stellen voor het directiemanagement (maandelijks) en wethouder en stadsdeelbestuurders (halfjaarlijks). Aan het stedelijke bestuur (wethouder, college en raad) wordt sinds 2024 gerapporteerd over de cijfers aan de hand van de openbare monitor Afval en Reiniging.

De doelstellingen en maatregelen worden echter niet systematisch gemonitord. De directie A en G verzamelt voor drie van de tien effectindicatoren specifieke informatie over grof afval. Daarnaast is er aanvullende informatie over grof afval beschikbaar, met name over dienstverlening en interne bedrijfsvoeringsaspecten. Voor drie van de elf maatregelen is enige informatie beschikbaar in de interne dashboardomgeving

3.2.4 Organisatiekeuzes van invloed op de betrokkenheid van medewerkers

Tijdens ons onderzoek hebben we veel medewerkers ontmoet met grote betrokkenheid en inzet voor hun werk. Ook signaleren we dat medewerkers die het grof afval inzamelen sinds 2019 te maken hebben gehad met veel veranderingen in de uitvoering. Medewerkers die we gesproken hebben, ervaren dat een deel van de ingezette veranderingen tussentijds 'on hold' zijn gezet (bijvoorbeeld de invoering van het ophalen op afspraak) of zijn teruggedraaid (bijvoorbeeld dynamisch inzamelen van

restafval en het fractiegericht inzamelen). In zijn algemeenheid kan het stilleggen of terugdraaien van gemaakte keuzen bij grote negatieve (neven)effecten uitkomst zijn van organisatieleren. Tegelijkertijd geven de medewerkers met wie wij gesproken hebben aan dat zij te laat zijn betrokken bij beleids- of organisatiekeuzes, wat zou hebben geleid tot besluiten die in de praktijk niet bleken te werken. Ook ervaren zij dat het lang duurt voordat er een terugkoppeling komt en dat over het 'waarom' van een (afwijkend) besluit niet altijd wordt gecommuniceerd. Zij geven aan dat deze ervaringen leiden tot weerstand tegen veranderingen, minder verbondenheid met het werk en soms tot uitstroom van personeel.

3.2.5 Organisatieontwikkelingen hangen met elkaar samen

Beleids- en organisatiekeuzes zijn ook van invloed op andere organisatieontwikkelingen. Zo was het routeplanningssysteem voor het dynamisch inzamelen van restafval nog onvoldoende ontwikkeld. Dit was een van de aanleidingen om de invoering van ophalen van grof afval op afspraak 'on hold' te zetten. Verder zijn in 2024 ambtelijke voorbereidingen getroffen om van de fractiegerichte inzameling (ingevoerd in 2019) weer over te stappen naar gebiedsgerichte inzameling in 2025, oftewel een integrale aansturing per gebied. Deze andere wijze van organiseren heeft ook gevolg voor het aantal locaties ('werven') dat nodig is voor het personeel en voertuigen. Beoogd werden een afbouw van zes naar twee werven voor de gehele afdeling Inzameling, maar in december 2023 is besloten dat de directie A en G vijf werven zal gaan betrekken. Voor het realiseren van een uitstootvrij wagenpark is het bovendien noodzakelijk dat er op deze vijf werven voldoende laadvoorzieningen kunnen worden gerealiseerd.

3.3 Communicatie en handhaving stimuleren naleving regels onvoldoende

3.3.1 Aanbiedregels voor grof afval vastgelegd, maar op onderdelen onduidelijk

In de Amsterdamse Afvalstoffenverordening en het bijhorende Uitvoeringsbesluit zijn regels vastgelegd over het inzamelen en aanbieden van grof afval. Bijvoorbeeld welke soorten (grof) afval afzonderlijk worden ingezameld, hoe vaak het grof afval wordt ingezameld, de plaats, wijze en tijdstip waarop bewoners hun grof afval mogen neerzetten op straat en regels over het wegbrengen van (grof) afval naar een recyclepunt. Hoewel de regels op hoofdlijnen aansluiten op de landelijke regelgeving, zijn zij op sommige punten nog onvoldoende duidelijk. We noemen enkele voorbeelden. Het is onduidelijk welke afvalcategorieën nu precies tot grof afval behoren. Bovendien is onduidelijk wat de wettelijke grondslag is om bewoners te verplichten om bepaalde afvalcategorieën naar een recyclepunt te brengen. Gemeenten hebben immers niet de mogelijkheid om eigen brengverplichtingen in te stellen. Dat recht komt alleen de nationale wetgever toe. Tot slot blijkt uit de regels onvoldoende duidelijk dat het voor bewoners is toegestaan om bruikbare spullen die op straat staan mee te nemen, zolang zij maar geen rommel maken.

3.3.2 Informatie op gemeentewebsite redelijk bruikbaar; op straat beperkt en wisselend

Welke regels over (grof) afval op adresniveau gelden is vastgelegd in de *Afvalwijzer*. De [Afvalwijzer Online](#) biedt bewoners de mogelijkheid om de regels op het eigen adres op te zoeken. Daarnaast kunnen zij nadere informatie vinden op de speciale [webpagina over grof afval](#). Bewoners vinden hier instructies over 'wanneer' en 'waar' ("aan de rand van de stoep of op de vaste plek") zij hun grof afval

moeten aanbieden op de vaste ophaaldag of hoe zij een afspraak moeten maken om het grof afval op te laten halen indien van toepassing. Ook worden bewoners gewezen op de alternatieven, zoals de recyclepunten en kringloopbedrijven. Verder is aangegeven welke spullen de gemeente niet ophaalt en door bewoners naar het recyclepunt gebracht *moeten* worden.

De meeste respondenten vonden de informatie op de gemeentewebsite redelijk tot zeer bruikbaar (89%, n= 3.106) toen wij hen die informatie toonden in onze enquête. De informatie op de website roept echter bij ons en de respondenten ook vragen op: op welke wijze moet grof afval worden aangeboden? En is er in mijn buurt een vaste aanbiederplaats en hoe ken ik die? Wij constateren dat de gemeente voor andere afvalstromen (bijvoorbeeld textiel, GFE-T, papier en karton en restafval) een kaart toont met de locaties. Daarnaast kunnen de categorieën (grof) afval die wel of niet door de gemeente worden opgehaald, nog beter worden toegelicht volgens onze respondenten. Voorbeelden zijn het onderscheid tussen kleine en grote elektrische apparaten en waarom sommige soorten tuinafval (aarde en tuintegels) niet worden opgehaald.

Volgens onze respondenten wisselt de aanwezigheid van en de soorten aanbiederplaatsen door de stad. Bovendien geeft maar een beperkt deel van de respondenten (30%) aan dat gemeentelijke instructies bij die aanbiederplaatsen aanwezig zijn. Daarbij wisselen de soorten instructies over de plaats, manier en/of dagen en tijden van aanbieden. Wanneer er instructies aanwezig zijn, vinden de betreffende respondenten deze vaak wel bruikbaar (77%). Het project *Grof aanbiederlocaties op orde* dat is gestart in mei 2023, kan in opzet bijdragen aan een betere communicatie over de bestaande aanbiederplaatsen voor grof afval. Het project zal echter niet leiden tot eenduidigere instructies voor bewoners op straat.

Bewoners moeten nu vooral zelf op zoek naar de regels over (grof) afval op de website. In de open suggesties van onze respondenten staan duidelijke instructies op de eerste plaats, waarbij zij pleiten voor actievere communicatievormen. Zij adviseren om de instructies begrijpelijker te maken voor bewoners met een taalbarrière (bijvoorbeeld pictogrammen), goed zichtbaar aan te brengen bij de afvalcontainers en huis-aan-huis te blijven verspreiden. Ook verhuurders en vve's zouden kunnen communiceren over de afvalregels.

3.3.3 Handhaving op grof afval is minimaal

Amsterdam heeft de regelgeving om te kunnen handhaven op overtredingen rondom grof afval op orde. Er kan gehandhaafd worden via het strafrecht of via het bestuursrecht met een bestuurlijke boete. In onder meer het coalitieakkoord is vastgelegd dat handhaving op afval een stedelijke prioriteit is. En het college ziet handhaving als het sluitstuk om de doelstelling van een 'schone stad' te bereiken. Dat blijkt het in de praktijk niet te zijn.

Het aantal opgelegde boetes en waarschuwingen voor afval (inclusief grof afval) is in de periode 2021-2023 sterk gedaald (- 58%), van 31.580 (in 2021) naar 13.225 (in 2023). Door de wijze van administreren kan niet worden vastgesteld hoeveel waarschuwingen en boetes precies zijn opgelegd voor grof afval. Medewerkers van de directie THOR geven aan niet specifiek te handhaven op grof afval. Van slechts 86 boetes (2023) is bekend dat deze betrekking hebben op grof afval. In slechts één geval is het handhavers gelukt om het adres te achterhalen van iemand die het grof afval onjuist had achtergelaten. Het college scheldt bovendien een deel van de opgelegde boetes in de praktijk kwijt na ontvangst van een bezwaar, vanwege de complexiteit om voldoende bewijs te leveren wanneer de overtreder niet op heterdaad wordt betrapt. Deze bewijslast zou bij grof afval extra ingewikkeld zijn, omdat er over het algemeen geen adresgegevens op te vinden zijn. Als overtreders zelden een waarschuwing krijgen of worden beboet dan is de afschrikwekkende en daarmee de corrigerende werking van toezicht en handhaving voor het naleven van regels beperkt. Ook zorgt het gebrek aan prioriteit ervoor dat inzamelaars in de uitvoeringspraktijk geen contact opnemen met handhavers. De

samenwerking verliep volgens hen beter toen inzamelaars en handhavers op het gebied van afval op dezelfde locatie gevestigd waren.

Op de tweede plaats in de top 5 van open suggesties van de respondenten roepen zij de gemeente op om te gaan handhaven op verkeerd aangeboden afval en boetes op te leggen. Vanuit de gedachte dat daarmee de overlast afneemt. Wellicht hangt dit ook samen met de terughoudendheid van bewoners om anderen aan te spreken op onjuist aanbodgedrag.

3.4 Vaste ophaaldag biedt hoge service, maar is minder duurzaam

In Amsterdam wordt grof afval op een vaste ophaaldag ingezameld. Andere (grote) gemeenten hebben ervoor gekozen dat bewoners een afspraak moeten maken voor het ophalen. Daarnaast kunnen bewoners in alle gemeenten hun grof afval zelf wegbrengen naar een recyclepunt. De gekozen inzamelmethoden zijn van invloed op de gemeentelijke doelstellingen van goede dienstverlening (paragraaf 3.4.1), de afvalvrije stad (paragraaf 3.4.2) en een schone stad (paragraaf 3.4.3). De mate van invloed baseren wij op onze bevindingen uit de literatuuranalyse, de vergelijking met andere gemeenten en de uitkomsten van onze enquête.

3.4.1 Vaste ophaaldag biedt hoogste niveau van dienstverlening, maar minder flexibiliteit

Uit de literatuuranalyse blijkt dat een vaste ophaaldag bewoners het hoogst ervaren niveau van dienstverlening door de gemeente biedt. Omdat bewoners hun grof afval met weinig verdere restricties en inspanningen op straat kunnen zetten, is het een laagdrempelige inzamelmethode. Ook draagt het bij aan duidelijkheid, met name voor bewoners met onvoldoende taalbeheersing. Tegelijkertijd zijn bewoners gebonden aan deze dag.

Het maken van een afspraak kan leiden tot meer flexibiliteit, afhankelijk van de afspraakmogelijkheden die de gemeente biedt. Het maken van een afspraak vraagt echter om extra handelingen van bewoners. Bovendien ervaren zij een drempel om een afspraak te maken voor kleiner grof afval, zoals een wasrek of fietsenwiel. Uit onze enquête bleek dat twee derde van de respondenten uit Centrum en Watergraafsmeer het maken van een afspraak eenvoudig vond. Ook beschouwen zij het moeten maken van een afspraak als minder moeite dan bewoners uit gebieden met vaste ophaaldagen, zodat er sprake lijkt te zijn van een zekere gewenning. Wel benoemen zij de beperkte keuzemogelijkheden in ophaaldagen als knelpunt.

Het zelf wegbrengen naar een recyclepunt biedt bewoners de meeste flexibiliteit. Tegelijkertijd vraagt het ook de meeste inspanning van bewoners. Uit onze enquête blijkt dat het persoonsafhankelijk is wat Amsterdammers makkelijker vinden: de helft van de respondenten die hun grof afval al zelf wegbrengen naar een recyclepunt geeft aan dit te doen omdat ze hun grof afval dan snel kwijt kunnen; de helft van respondenten die hun grof afval niet zelf naar een recyclepunt brengen, vindt het gemakkelijker om het grof afval op straat te zetten.

3.4.2 Vaste ophaaldag minder duurzaam dan scheiden van grof afval op een recyclepunt

De inzamelmethode van het zelf wegbrengen van grof afval naar het recyclepunt is het meest duurzaam. Het grof afval kan daar beter worden gescheiden en het voorkomt dat het grof afval nat of vervuild raakt. Dit draagt bij aan een hoogwaardige verwerking en bovendien kunnen herbruikbare spullen apart worden gehouden voor de kringloopbedrijven. Ook bij het ophalen op afspraak zijn er scheidingsmogelijkheden, omdat de gemeente vooraf weet wat er wordt aangeboden. Op basis

hiervan kan de gemeente besluiten een bepaald type grof afval afzonderlijk in te zamelen. De vaste ophaaldag biedt de minste mogelijkheden voor bronscheiding.

In vergelijking met andere grote gemeenten scheidt Amsterdam minder grof afval aan de bron (peildatum 2022). De 60 kilo grof restafval per Amsterdammer is ongeveer dubbel zoveel als het G10-gemiddelde (32 kilo) en een derde meer dan het G4-gemiddelde (46 kilo). Ook het aandeel grof afval dat Amsterdammers zelf naar de milieustraat brengen (33%) ligt een stuk lager dan het G4-gemiddelde (56%) en het niveau van andere gemeenten met vergelijkbare hoogbouw (72%). Amsterdam compenseert dit door de verwerker het grof restafval te laten scheiden ('nascheiden'). Het totale Amsterdamse scheidingspercentage (65%) ligt daarmee rond het niveau van de G4-gemeenten (67%) en iets onder het niveau van andere gemeenten uit een landelijke benchmark (73%). Het nadeel van nascheiding door de verwerker is dat het grof afval bij straatinzameling nat of vervuild kan raken en minder goed recyclebaar of herbruikbaar is dan bij directe bronscheiding op een recyclepunt. In ieder geval zien we dat in 2023 circa 40% van het nagescheiden grof afval alsnog verbrand werd.

3.4.3 Effecten op schoon straatbeeld ongewis

Noch het literatuuronderzoek, noch de vergelijking met andere gemeenten biedt onderbouwde uitkomsten welke inzamelmethode leidt tot een meer of minder schoon straatbeeld. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat het gedrag van bewoners van invloed is op het straatbeeld. Onwetendheid, gewoonte, gemakzucht of onwil kunnen ertoe leiden dat bewoners grof afval (zonder afspraak) op het verkeerde moment op straat zetten. Ook leidt de invoering van nieuw inzamelbeleid, zeker in de beginfase, tot meer verwarring en meer verkeerd aangeboden grof afval.

Uit onze enquête onder Amsterdammers bleek dat 69% van de respondenten redelijk tot veel overlast ervaart van vervuiling door grof afval. Dit percentage ligt hoger bij respondenten die een afspraak moeten maken om hun grof afval op te laten halen (80%). Slechts een beperkt aantal respondenten verwacht een positief effect op een schoon straatbeeld als Amsterdam overstapt op het ophalen van op afspraak (25%) of het zelf wegbrengen (14%).

4 Weinig informatie over de doelmatigheid van grof afvalinzameling

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag in hoeverre het college de beschikbare middelen in termen van personeel, materieel en geld optimaal weet te benutten. Het college streeft een efficiënte organisatie na. Het college beschikt echter over te weinig informatie om een uitspraak te doen over de doelmatigheid. Dat komt doordat er vrijwel geen inzicht is in het budget en de kosten van grof afval (paragraaf 4.1). Ook de analyse van de procedures rondom het inzamelen van grof afval geeft geen eenduidig beeld (paragraaf 4.2). De literatuur en de vergelijking met andere grote gemeenten geven indicaties dat Amsterdam doelmatiger kan werken (paragraaf 4.3).

4.1 Gemeente heeft vrijwel geen inzicht in kosten grof afval

In 2024 is het budget voor de directie A en G € 149 miljoen, waarvan € 61 miljoen voor de afdeling Inzameling. Binnen dit budget wordt niet geadmistreerd of gestuurd op het kostenniveau van afvalstromen, waaronder de afvalstroom grof afval. Daarmee is geen informatie beschikbaar over het totale budget voor en de kosten van de inzameling van grof afval. Wel zijn verwerkingskosten van het grof afval dat op straat wordt ingezameld bekend. De directie A en G zet stappen om meer inzicht te krijgen in de kosten per afvalsoort met het ontwikkelen van kostprijs- en controlmodellen. Een eerste

globale schatting (2024) van de jaarlijkse kosten voor inzameling en verwerking van grof afval is € 34 miljoen. Een deel van de kosten voor het afhandelen van meldingen over bijgeplaatst afval bij containers (geschat € 14 miljoen) heeft ook betrekking op grof afval.

4.2 Doelmatigheid uitvoeringsproces ongewis

We onderzochten veertien deelprocessen rondom de inzameling van grof afval. Deze processen laten geen eenduidig beeld zien over doelmatigheid. De stabiele prijsafspraken met de verwerker, het aanstellen van inkoopspecialisten en de professionaliteit en gebiedskennis van chauffeurs beïnvloeden de doelmatigheid in positieve zin. Van een aantal processen is het effect op de doelmatigheid onbekend, bijvoorbeeld het wel of niet werken met vaste aanbiedplaatsen en de samenwerking tussen gemeentelijke organisatieonderdelen. Voor weer andere deelprocessen constateren wij op onderdelen ondoelmatigheden. Zo wordt meer personeel ingehuurd en vergt de personeelsplanning relatief veel handelingen. Daarnaast kunnen de papieren afhandeling van meldingen en onduidelijke rolverdeling leiden tot een lange doorlooptijd en onnodige inzet van personeel bij het rijden op meldingen over grof afval. Het rijden op afzonderlijke meldingen over grof afval is op zichzelf minder doelmatig dan het inzamelen op routes.

4.3 Kosten van een vaste ophaaldag zijn relatief hoog

Uit onze literatuuranalyse blijkt dat een vaste ophaaldag de hoogste inzamelingskosten heeft, omdat het meer personeel en materieel vereist om wekelijks door alle straten in een wijk te rijden. Met ophalen op afspraak weet de gemeente vooraf beter wat het aanbod is. Dat draagt bij aan een doelmatige planning. Daarmee kan de inzamelingsdienst gerichter rijden naar de adressen waarvoor een afspraak is gemaakt. Bij een gelijkblijvend aantal ophaalmogelijkheden per week, verminderen daarmee het aantal rijbewegingen en de bijbehorende kosten. Voor de gemeente zijn de inzamelingskosten het laagst wanneer bewoners grof afval zelf wegbrengen naar een recyclepunt. Kanttekening is dat het om meer capaciteit vraagt bij de recyclepunten. Verder biedt een afsprakensysteem en het zelf wegbrengen van het grof afval de mogelijkheid om bewoners te laten betalen vanuit het principe "de vervuiler betaalt" en om de vaste afvalstoffenheffing te verlagen. Het biedt ook de mogelijkheid om "de bringer te belonen" door een vergoeding te geven wanneer bepaalde typen grof afval naar het recyclepunt worden gebracht.

Een vaste ophaaldag leidt tevens tot hogere verwerkingskosten, omdat grof afval ongescheiden wordt ingezameld. Ook loopt de gemeente opbrengsten mis, wanneer waardenstromen zoals karton als grof afval worden verwerkt. De verwerkingskosten voor ongescheiden grof afval zullen de komende jaren verder gaan stijgen door een toenemende verbrandingsbelasting. Kanttekening is dat bij een goede bronscheiding het verdienmodel voor de verwerker afneemt, wat ook kan leiden tot hogere tarieven.

Voor de wettelijke plicht om grof afval en andere huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen en te verwerken, mogen gemeenten een zogeheten afvalstoffenheffing instellen. Omdat de afvalstoffenheffing alleen kostendekkend mag zijn, geven de tarieven een indicatie over het kostenniveau van de inzamelmethode en de mate waarin de gemeente doelmatig weet te werken. Amsterdam heeft de hoogste afvalstoffenheffing van de G10-gemeenten (2018-2024). Voor eenpersoonshuishoudens zijn alleen de tarieven voor de inwoners van Almere en Den Haag hoger. Uit het *Coalitieakkoord 2022-2026* blijkt dat het college beoogt om de afvalstoffenheffing voor Amsterdammers structureel te verlagen. Deze verlaging is niet bereikt, aangezien de Amsterdamse tarieven sinds 2022 zijn gestegen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat door het ingrijpen van het

college de tarieven de afgelopen jaren minder hard zijn gestegen dan zonder ingrijpen het geval zou zijn geweest.

5 Raadsinformatie: beperkt en wisselend, maar overzicht groeit

Specifieke voortgangsrapportages voor de raad over grof afval ontbreken. In de periodieke raadsinformatie over afval (begrotingen en jaarverslagen en halfjaarlijkse raadsbrieven) is beperkte, wisselende en versnipperde informatie over grof afval terug te vinden. De behaalde resultaten en ontwikkelingen, de voortgang van de maatregelen en kosten voor grof afval zijn daarmee voor raadsleden onvoldoende te volgen. Wat betreft de doelrealisatie is de raad afwisselend geïnformeerd over het aantal meldingen over grof afval, de hoeveelheid (gescheiden en ongescheiden) grof afval en de tevredenheid over de aanbodmogelijkheden voor grof afval. Van de elf vastgelegde grof-afvalmaatregelen is de raad over vijf maatregelen voldoende geïnformeerd door het college over de voortgang, zoals over de aanpak van dumpingen. Over vijf maatregelen is de raad gedeeltelijk geïnformeerd, bijvoorbeeld over het pauzeren van het ophalen op afspraak. Het college heeft de raad over één maatregel (handhaving op grof afval) onvoldoende geïnformeerd, mede vanwege het gebrek aan specifieke informatie hierover (zie paragraaf 3.3.3). De beleids- en raadsstukken bevatten geen informatie voor de raad over het budget en de gemaakte kosten voor grof afval.

Het college rapporteert de afgelopen jaren systematischer over de grof-afvalmaatregelen en over de doelstellingen van een schone en afvalvrije stad. De halfjaarlijkse raadsbrieven bevatten sinds 2023 een afzonderlijk onderdeel voor grof afval. Tegelijkertijd bevatten andere onderdelen van de raadsstukken ook informatie over de grof-afvalmaatregelen. Daarnaast wijkt de indeling van de raadsbrieven af van de beleidsstukken en ontbreekt een duidelijk overzicht van voorgenomen, lopende, uitgevoerde, stopgezette en nieuwe maatregelen. Voor raadsleden is hierdoor de voortgang van de beleidsmaatregelen lastiger te volgen. Met ingang van juni 2024 informeert het college de raad ook met de nieuwe openbare [Monitor Afval en Reiniging](#). Raadsleden en geïnteresseerde bewoners kunnen hierin zelf uitgebreidere cijfermatige informatie over de behaalde doelstellingen opzoeken wanneer het hen schikt. In de monitor ligt de nadruk op een schone stad. Er is minder aandacht voor de doelstelling van een afvalvrije stad.

6 Stapt Amsterdam af van de vaste ophaaldag?

6.1 Sinds 2015 voornemen voor zelf wegbrengen of op afspraak, maar niet doorgezet

Eind 2015 heeft het gemeentebestuur het principebesluit genomen om over te gaan naar de alternatieve inzamelmethoden van ophalen op afspraak en het meer zelf wegbrengen van grof afval naar een recyclepunt. Dit heeft een plaats gekregen in het *Uitvoeringsplan Afval* (2016), waarin de drie ambities van duurzaamheid, (goede) dienstverlening en efficiëntie (lage kosten) centraal stonden. Het stadsdeelbestuur van Centrum had al eerder besloten tot het ophalen op afspraak. In 2018-2019 volgde een pilot in Watergraafsmeer. Hierna kondigde het college in 2019 aan om het ophalen op afspraak stapsgewijs in heel de stad te gaan invoeren. Dit is vervolgens als maatregel in het *Uitvoeringsprogramma afval en grondstoffen 2020-2025* (december 2020) opgenomen

Halverwege 2024 is het afsprakensysteem echter nog niet in andere gebieden ingevoerd. Sinds begin 2022 worden bovendien in Centrum en Watergraafsmeer in de praktijk ook geen routes op afspraak

meer gereden. Net als in de rest van de stad wordt het grof afval op een of meerdere vaste (afspraken)dagen opgehaald en meegenomen, met en zonder gemaakte afspraak. Het invoeren van ophalen op afspraak voor de rest van de stad is door de directie A en G on hold gezet zonder een formeel collegebesluit. Een aantal genoemde redenen zijn: het nog niet op orde zijn van het gemeentelijke routeplanningssysteem, onvoldoende draagvlak binnen de organisatie en bij de stadsdelen, focusverwatering mede door bestuurlijke wisselingen en een gebrek aan structurele inzet van handhaving en communicatie richting bewoners.

6.2 College kondigt verdergaande invoering aan

In mei en november 2023 kondigt het college bij de raad aan te gaan heroverwegen hoe het grof afval in de toekomst zal worden ingezameld. Het resultaat hiervan zal worden vastgelegd in een strategie voor grof afval. Met de raadsbrieven van april en juni 2024 informeert het college de raad over de hoofdlijnen van de strategie. Hierin staat duurzaamheid centraal. Vanaf 2025 wil het college de grof-op-afspraak inzamelmethode daarom alsnog gefaseerd invoeren door de hele gemeente. Op de langere termijn wil het college dat bewoners hun grof afval naar recyclepunten brengen en niet meer op straat aanbieden, zodat het hoogwaardig verwerkt kan worden. Het ophalen van grof afval blijft bestaan, maar dan als maatwerkoplossing in de vorm van ophalen op afspraak bij de voordeur. Het college is voornemens dit eindbeeld voor te leggen aan de gemeenteraad bij de besluitvorming over het nieuwe *Uitvoeringsprogramma afval en grondstoffen 2025-2028*. Dat geldt niet voor het stadsbreed invoeren van de methode grof-op-afspraak vanaf 2025. Die beslissing zou al zijn genomen bij het vaststellen van het huidige *Uitvoeringsprogramma 2020-2025*. Het college geeft aan dit voorstel verder uit te werken in samenwerking met de stadsdelen. In reactie op de aankondiging van het invoeren van grof-op-afspraak heeft stadsdeelcommissie Zuid de motie (3 juli 2024) aangenomen om het systeem niet in te voeren in dit stadsdeel, vanwege de eerdere negatieve ervaringen met het ophalen op afspraak in stadsdeel Zuid.

6.3 Meningen uitvoeringsmedewerkers verdeeld

De meningen van medewerkers over de overgang naar ophalen op afspraak lopen uiteen. De meeste medewerkers met wie wij gesproken hebben, geven aan dat Amsterdam niet klaar is voor een stadsbrede invoering van ophalen op afspraak. De ophalen-op-afspraakmethode kan volgens hen bijdragen aan een doeltreffender en doelmatiger inzamelsysteem, maar wel onder de voorwaarden van een betrouwbaar afsprakensysteem en het borgen van de autonomie van de chauffeurs. Belangrijke redenen hiervoor zijn de negatieve ervaringen met de digitale routeplanning bij het restafval in 2020-2021 en het terugdraaien van routes op afspraak in Centrum en Watergraafsmeer (eind 2021). De door het systeem gesuggereerde routes werden door de chauffeurs als onduidelijk en onlogisch ervaren, en hun kennis werd onvoldoende benut. Zij verwachten dat bewoners een gewenningsperiode nodig hebben wanneer de ophalen-op-afspraakmethode stadsbreed wordt ingevoerd, met op de korte termijn minder schone straten als gevolg. Voldoende handhaving zien zij aansluitend ook als een belangrijke voorwaarde voor de invoering van ophalen op afspraak. Sommigen pleiten voor meer inzet op zelf wegbrengen vanwege een betere afvalscheiding. Ook pleiten zij voor een uitbreiding van het aantal inleverpunten voor grof afval binnen de ring, in plaats van aan de randen van de stad.

6.4 Ook Amsterdammers zijn verdeeld; meer zelf wegbrengen een uitdaging

Van de respondenten uit onze enquête stond circa de helft negatief tegenover het invoeren van de ophalen-op-afspraak-inzamelmethode; de andere helft was positief (39%) of had geen mening (11%). Respondenten uit Centrum waren het meest positief en uit Watergraafsmeer het meest negatief (beiden 64%). De belangrijkste knelpunten uit deze gebieden zijn de beperkte keuzevrijheid in ophaalmomenten en dat het grof afval vaak niet op de afspraken dag werd opgehaald (48%).

Ongeveer de helft van de respondenten brengt hun grof afval (soms) zelf weg naar de recyclepunten. Niet alle respondenten kunnen hun grof afval zelf wegbrengen. Met name door het gebrek aan vervoer (62%), maar ook om gezondheidsredenen (10%). Daarnaast spelen het gemak om het grof afval op straat te kunnen zetten (47%) en de afstand tot het recyclepunt (32%) een rol om het grof afval niet weg te brengen naar het recyclepunt.

Het stimuleren van Amsterdammers om hun grof afval vaker zelf weg te gaan brengen blijkt lastiger dan hen stimuleren voor het maken van een afspraak. Een meerderheid van de respondenten geeft aan te worden gemotiveerd om een afspraak te maken als zij daarmee verwachten bij te dragen aan een beter milieu (68%) of wanneer het leidt tot snellere of flexibele service (61%). Van de respondenten die nu hun grof afval al zelf wegbrengen, zegt de helft dit te doen vanwege milieuredenen; ook is dit de belangrijkste factor voor Amsterdammers om meer bereid te zijn tot zelf wegbrengen (44%). Verder wil een minderheid van de respondenten vanwege financiële prikkels een afspraak maken of grof afval vaker wegbrengen. Uit onderzoek uit Den Haag (2023) blijkt dat mobiele milieustraten in de buurt 75% van de ondervraagden motiveert om zelf hun grof afval weg te brengen. Inzamel punten in de buurt staan ook in de top 5 van tips van de respondenten uit onze enquête.

Aanbevelingen

Bij het schrijven van dit rapport is de planning van het college dat zij, de gemeenteraad en de dagelijkse besturen van de stadsdelen zich in de komende maanden zullen buigen over de vraag: hoe nu verder met grof afval? Hieronder doen wij vier aanbevelingen om hen te ondersteunen bij de besluitvorming. De eerste en tweede aanbeveling richten zich op het navolgbaar maken van het beleid door enerzijds aan de voorkant te zorgen voor concrete doelstellingen, een duidelijk overzicht van de maatregelen en inzicht in de kosten, en anderzijds aan de achterkant een systematische monitoring en verantwoording in te richten, en hier ook de gemeenteraad bij te betrekken. De derde en vierde aanbeveling hebben betrekking op het creëren van draagvlak en daadkracht, en het stimuleren van gewenst gedrag om de beoogde veranderingen te kunnen bevorderen. Wij verwachten dat onze aanbevelingen zullen bijdragen aan een doeltreffendere en doelmatigere inzameling van grof afval in de toekomst en de mogelijkheid van de gemeenteraad en bewoners om de ontwikkelingen beter te kunnen volgen en te controleren.

7 Maak beleidsrealisatie navolgbaar

Goed vormgegeven beleid draagt bij aan het oplossen van problemen en geeft ten minste antwoord op de drie vragen: Wat wil de gemeente bereiken? Wat gaat de gemeente daarvoor doen? En, wat gaat dat kosten? Om zicht te krijgen op realisatie en om de mogelijkheid te creëren om tussentijds bij te sturen, is het van belang dat het college monitort in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd, nagaat wat de voortgang is bij de ingezette beleidsmaatregelen en controleert of de kosten binnen het beschikbaar gestelde budget blijven. Dit is ook van belang om op een transparante wijze verantwoording af te kunnen leggen aan de gemeenteraad en bewoners.

7.1 Aanbeveling 1: neem de raad mee in de keuzen van het nieuwe grof-afvalbeleid

We adviseren het college om met de raad in gesprek te gaan over 'wat' de stad wil bereiken ten aanzien van grof afval, wat daarbij de bestuurlijke prioriteiten zijn en welke inzamelingsmethode(n) daarbij passen. Deze keuzen kunnen van grote invloed zijn op de stad en haar inwoners. Het is juist daarom van belang dat het college de uitvoerbaarheid en gevolgen van deze keuzen schetst voor de raad en bewoners. Voor het doeltreffend en doelmatig uitvoeren van beleid en om dit te volgen is het van belang dat het college het beleid ook samenhangend beschrijft en vastlegt, inclusief een duidelijk overzicht van de in te zetten maatregelen en kosten. Ook moet duidelijk worden gemaakt welke taken en verantwoordelijkheden het college, de stadsdelen en de raad hebben rondom (grof) afval.

Bepaal samen de concrete doelstellingen en daarbinnen de prioriteiten

Vanwege het maatschappelijke belang vinden wij het belangrijk dat de raad betrokken wordt bij de keuzen over 'wat' de gemeente wil bereiken bij de grof-afvalinzameling. Op basis van de raadsinformatie en de concept-strategie van grof afval krijgen wij de indruk dat het college de doelstellingen en prioriteiten voor grof afval eigenstandig gaat vastleggen in het beleid. Het gaan vastleggen van de doelstellingen en prioriteiten voor grof afval vinden wij een positieve ontwikkeling, mede omdat het ervoor zorgt dat de ambtelijke organisatie niet langer zelfstandig een afweging hoeft te maken bij botsende belangen in de uitvoeringspraktijk. Wel zijn wij van mening dat het college de raad hierbij moet betrekken. Het is verder van belang om de gekozen doelstellingen concreet te maken en te voorzien van nulmetingen en (tussentijdse) streefwaarden. Ook moeten de

doelstellingen zo worden geformuleerd dat ze uitvoerbaar en haalbaar zijn voor de ambtelijke organisatie.

Licht in samenhang doelstellingen, inzamelmethode(n), gevolgen en uitvoerbaarheid toe

De inzamelmethode(n) en de inrichting van de uitvoeringsorganisatie moeten volgend zijn aan de gekozen bestuurlijke doelstellingen. Het college is voornemens om vanaf 2025 het ophalen op afspraak in te voeren; op de lange termijn moet zelf wegbrengen naar een recyclepunt de standaard worden met ophalen op afspraak bij de voordeur als maatwerkoplossing. Daarnaast wil het college overgaan van fractiegericht naar gebiedsgericht inzamelen. Wij vinden het van belang dat het college de gevolgen van deze keuzen voor de raad inzichtelijk maakt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de gevolgen voor de dienstverlening aan bewoners, het straatbeeld, een circulaire economie, de efficiëntie, de uitvoeringsorganisatie en de handhaving. Dit stelt de raad in staat om het college geïnformeerd te bevragen en op termijn te controleren. We raden het college bovendien aan om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het langetermijnsценario goed te onderzoeken, alvorens ze tot uitvoering te brengen. Bijvoorbeeld of met ophalen als maatwerkoplossing wordt voldaan aan de wettelijke inzamelplicht. En door het in kaart brengen welke aansprakelijkheids- en arbeidstechnische risico's het ophalen bij de voordeur met zich meebrengt.

Verduidelijk rol stadsdelen en raad en pas verordening aan

Maak zowel voor de stadsdelen, raadsleden als inwoners duidelijk wat de toekomstige taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot (grof) afval zijn van de raad, het college, de stadsdeelcommissies en dagelijkse besturen van de stadsdelen en van het stadsgebied Weesp^a. Dat vermindert de bestuurlijke complexiteit en vergroot de mogelijkheid om de juiste partij te bevragen en aan te spreken. Pas bovendien de [Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022](#) aan, zodat deze in lijn is met de daadwerkelijke taken en bevoegdheden van de stadsdeelbesturen en geen juridische onjuistheden meer bevat. Taken en bevoegdheden die het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften inhouden, mogen immers niet gemandateerd zijn. Daarnaast moet duidelijk worden welke rollen de dagelijkse besturen, de stadsdeelcommissie en de gemeenteraad hebben bij het stedelijke uitvoeringsbesluit bij de Afvalstoffenverordening, nu het college deze besluiten neemt.

Stel samenhangend beleid voor grof afval vast

Voor het doeltreffend en doelmatig uitvoeren van beleid is het van belang dat het college het beleid voor grof afval ook samenhangend beschrijft en vastlegt. Dat kan in een zelfstandig document, zoals een verdere uitwerking van de strategie voor grof afval of als onderdeel van een breder afvalbeleid. Het is daarbij van belang dat het college duidelijk en in samenhang beschrijft welke concrete doelstellingen het nastreeft, een duidelijk overzicht presenteert van welke grof-afvalmaatregelen het daarvoor inzet en wat dat gaat kosten. Dit alles voorzien van een tijdspad. Samenhangend beleid vereenvoudigt bovendien een systematische monitoring van de doelen, maatregelen en de kosten en de verantwoording daarover.

7.2 Aanbeveling 2: stuur op beleidsrealisatie en verbeter de verantwoording

Wij adviseren het college om expliciet te sturen op de doelen, op de maatregelen en op de kosten. Het is van belang dat het college meer dan voorheen aandacht geeft aan het

^a Voor Weesp is dit het dagelijks bestuur respectievelijk de bestuurscommissie.

doeltreffend en doelmatig werken en dat het college de informatievoorziening aan de raad verbetert.

Stuur op beleidsrealisatie in het uitvoeringproces

Om het doelbereik te vergroten, bevelen we het college aan om de doelstellingen en beleidsmaatregelen te vertalen in de processen voor en instructies aan de ambtelijke organisatie en om bestaande processen en instructies te actualiseren. Daarbij is het van belang dat het college niet alleen oog heeft voor de doeltreffendheid, maar juist ook voor de doelmatigheid.

Monitor realisatie doelen en maatregelen zorgvuldig

Om tussentijds te kunnen bepalen of het college op koers ligt en om te kunnen bijsturen, is het van belang dat het college de doelrealisatie en de uitvoering van maatregelen systematisch laat monitoren. Dit betekent dat van alle indicatoren en alle maatregelen regelmatig betrouwbare informatie verzameld en geregistreerd moet worden. Daarnaast is het belangrijk dat deze gegevens in de monitoringsrapportage worden afgezet tegen de streefwaarde.

Stuur op kosten en doelmatigheid

Voor het sturen op kosten pleiten wij ervoor dat het college op de ingeslagen weg verder gaat met het ontwikkelen van kostprijs- en controlmodellen per afvalsoort. Het is daarbij ook van belang dat de financiële administratie ondersteunend wordt gemaakt aan de financiële informatiebehoefte, zodat budgethouders kunnen sturen op de kosten en de doelmatige besteding van het budget. Mogelijk stapt het college in de toekomst over van de inzameling van afzonderlijke afvalstromen naar gebiedsgerichte inzameling. In dat geval zal het college opnieuw moeten nadenken over sturing op de doeltreffende en doelmatige besteding van budgetten.

Verbeter de bestuurlijke verantwoording

Pas de raadsinformatie zo aan dat het voor de raad mogelijk wordt om de realisatie van de doelstellingen, de uitvoering van de maatregelen en de kosten op een eenvoudige, consistente en overzichtelijke wijze te volgen. Aandachtspunten zijn eenzelfde indeling van de maatregelen als in het beleidsstuk en een duidelijk onderscheid tussen bestaande beleidsmaatregelen en maatregelen die gedurende de beleidsperiode worden toegevoegd. Bij een blijvend gebruik van de openbare monitor Afval en Reiniging adviseren wij het college daarnaast deze monitor te voorzien met informatie over alle doelstellingen. Om te voorkomen dat de raad wordt overladen met gegevens waaraan hij geen behoefte heeft, adviseren wij het college om met de raad te bespreken of en welke aanvullende wensen hij heeft voor de voortgangsinformatie over de doelstellingen, maatregelen en kosten van het nieuwe (grof-)afvalbeleid. Zo'n gesprek kan gevoerd worden aan de hand van een voorbeeldrapportage, met bijvoorbeeld een stoplichtvorm voor de voortgang van de maatregelen.

8 Zet ook in op draagvlak, daadkracht en gedrag om beleid te realiseren

Het is niet de eerste keer dat het gemeentebestuur voornemens is om de inzamelmethode te veranderen. Ervaringen vanuit het verleden, de ervaringen van medewerkers en die van bewoners geven aanknopingspunten om te leren van en te anticiperen op veranderingen van de inzamelmethode. Uit ons onderzoek zijn meerdere lessen te trekken die relevant zijn voor het realiseren van de veranderingen. In de volgende twee aanbevelingen beperken we ons tot de belangrijkste: het creëren van draagvlak en daadkracht voor veranderingen binnen de organisatie en het stimuleren van gewenst gedrag bij Amsterdammers.

8.1 Aanbeveling 3: creëer voldoende draagvlak en daadkracht binnen de organisatie

Investeer in draagvlak bij de stadsdelen en binnen de uitvoeringsorganisatie. Geef de invoering van een andere inzamelmethode voldoende tijd en toon bestuurlijke daadkracht.

Investeer in draagvlak

De meningen over het invoeren van het ophalen-op-afspraak zijn verdeeld binnen de gemeentelijke organisatie. Voor het slagen van de verandering is voldoende draagvlak bij uitvoeringsmedewerkers en de stadsdelen een belangrijke voorwaarde. Helpend bij het creëren van draagvlak is:

- om zowel medewerkers als stadsdeelbesturen te betrekken bij de verandering en hen tijdig concreet te informeren over het 'waarom' van de verandering, wat de gevolgen van de verandering zijn, hen te betrekken bij de verdere inrichting en hen op de hoogte te houden van de voortgang van het veranderingstraject, de tussentijds resultaten en successen;
- dat medewerkers hun autonomie kunnen behouden en de organisatie een beroep doet op hun kennis en vaardigheden;
- een lerende houding te hebben, waarbij de organisatie openstaat voor mogelijke verbeteringen en daar ook actief naar informeert en deze verbeteringen omarmt. Indien het ophalen op afspraak getrapt wordt ingevoerd, is het raadzaam om de invoering te evalueren en de geleerde lessen te gebruiken in het volgende gebied waar de verandering wordt doorgevoerd;
- de door te voeren verandering zo eenvoudig mogelijk te maken, zodat de ambtelijke organisatie er eenvoudig aan kan voldoen en de leden van de dagelijkse besturen en medewerkers de verandering ook kunnen uitleggen aan burgers die daarover vragen stellen. Zo kan de gemeente in nieuwe wijken direct starten met het ophalen op afspraak en daarover vanaf het begin eenduidig communiceren richting bewoners. Ook kan de uitvoeringsorganisatie ervoor kiezen om chauffeurs op basis van een afsprakenlijst zelf de meest praktische route te laten bepalen, in plaats van gebruik te maken van een digitale routeplanner.

Geef de invoering voldoende tijd en toon bestuurlijke daadkracht

Daarnaast is het belangrijk om de invoering van de nieuwe inzamelmethoden voldoende tijd te geven en te zorgen voor continuïteit bij bestuurswisselingen. Het Amsterdamse verleden leert dat er hobbels op de weg voorbijkomen en dat veranderingen bestuurlijk ingewikkeld kunnen zijn, zeker als het ook om gedragsveranderingen van bewoners vraagt (zie aanbeveling 4). Uit onze literatuuranalyse blijkt dat het voor bewoners wat langer kan duren om de veranderingen eigen te maken en voordat de daadwerkelijke effecten zichtbaar worden. Het vraagt om bestuurlijk 'lef' en bestuurlijke daadkracht om veranderingen niet terug te draaien bij tijdelijke neveneffecten op het gebied van een schone stad. Zeker in tijden van toenemende (social)media-aandacht en ergernissen van bewoners (de gemeente ontvangt dagelijks ruim 120 meldingen over grof afval) kan de druk om terug te draaien groot zijn.

Gedurende deze 'gewenningsperiode' is het raadzaam dat het college de (neven)effecten van de veranderingen op de voet volgt. Dat maakt het ook mogelijk om eventuele raadvragen over de verandering snel te beantwoorden. Wanneer de verandering een zeer ongewenst (neven)effect heeft op de samenleving, of als na verloop van tijd de doelstellingen nog steeds niet worden behaald, dan vraagt dat om nieuwe bestuurlijke keuzen. Met de verzamelde informatie kunnen deze onderbouwd worden gemaakt. Om deze reden is het ook van belang om aan de voorkant een nulmeting uit te voeren en (tussentijdse) streefwaarden te formuleren bij de doelstellingen en voor mogelijke neveneffecten.

8.2 Aanbeveling 4: stimuleer gewenst gedrag van Amsterdammers

Stimuleer gewenst gedrag rondom grof afval door te investeren in heldere regelgeving, duidelijkere en actievere communicatievormen richting verschillende doelgroepen en fysieke maatregelen. Neem een besluit over welk deel van de schaarse handhavingscapaciteit wordt ingezet op het handhaven van de (grof-)afvalregels.

Gedragsveranderingen zijn complex en hangen samen met weten (kennis), kunnen (vaardigheden en faciliteiten), willen (attitude) en het daadwerkelijk doen. Bovendien is het gedrag van mensen irrationeel en laten mensen zich leiden door emoties, gewoonten en anderen in hun omgeving. Wat anderen doen en vinden, kan daarom van invloed zijn op het gedrag.^b De gemeente kan gewenst gedrag stimuleren en faciliteren met als sluitstuk handhaving in de vorm van waarschuwingen en boetes.

Pas duidelijkere en actievere communicatievormen toe, ook op straat

Het duidelijker maken van de regels rondom grof afval en die actief aan bewoners communiceren is helpend. Een praktische vertaling van de regels is momenteel te vinden in de online Afvalwijzer op de gemeentelijke website. Maar bewoners moeten dan wel zelf op zoek naar deze regels en niet iedereen is digitaal vaardig of weet dat deze regels op de gemeentelijke website staan. De respondenten in onze enquête vroegen om duidelijke instructies waarbij de gemeente op actieve wijze de regels onder de aandacht van bewoners brengt, bijvoorbeeld door ze huis aan huis te verspreiden, of via woningcorporaties en vve's. Daarnaast moeten bewoners de instructies kunnen begrijpen, ook als er sprake is van een taalbarrière. Te denken valt aan pictogrammen, een infographic, een QR-code die verwijst naar een korte informatiefilm of een link naar instructies in veel voorkomende andere talen. Verder zijn fysieke maatregelen mogelijk, zoals instructiestickers op de afvalcontainers, informatieborden in de openbare ruimte of tegels met daarop de tekst "grof afval" voorzien van een dag en tijd waarop het grof afval geplaatst mag worden (zolang er nog op vaste dagen wordt opgehaald). In het onderzoek zagen we dat de gemeente dergelijke actieve communicatievormen bijvoorbeeld al toepast rondom probleemcontainerlocaties met de *Aanpak Bijplaatsingen*. Wij adviseren het college dit soort communicatie op meer plekken in Amsterdam toe te passen en de effecten te monitoren. Tijdens de observaties viel ons verder op dat grof afval vaak tegen een ander object is geplaatst, zoals een boom, lantaarnpaal of ondergrondse container. Aanvullend doen wij het college daarom de suggestie om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om aan te sluiten bij dit en ander automatisch gedrag van bewoners.

Neem ook bewoners mee in het 'waarom' van de gewenste verandering

Verder is het belangrijk om, naast de medewerkers en stadsdelen, ook bewoners mee te nemen in het 'waarom' van de gewenste verandering in inzamelmethoden, zoals het komen tot een betere scheiding en meer recycling. Uit onze enquête blijkt bijvoorbeeld dat 68% van de respondenten meer bereid was om een afspraak te maken als dat bijdraagt aan een beter milieu. Het communiceren over het 'waarom' kan bewoners stimuleren om over te gaan op het gewenste gedrag.

Denk na over kleinschalige inzamelpunten in de buurt

Niet alle bewoners *kunnen* grof afval zelf wegbrengen naar recyclepunten, bijvoorbeeld door het ontbreken van geschikt vervoer of om gezondheidsredenen. Daarnaast spelen gemak en de afstand tot het recyclepunt een rol bij de beslissing om grof afval weg te brengen. Om bewoners te faciliteren in het zelf wegbrengen, kan nagedacht worden over het treffen van fysieke maatregelen, waaronder

^b Vgl. Dienst Publiek en Communicatie Ministerie van Algemene Zaken, [Communicatie Activatie Strategie Instrument](#), Den Haag, december 2020, p. 3.

het plaatsen van wijkcontainers voor grof afval, zoals nu soms al gedaan wordt bij nieuwbouwprojecten. Andere opties zijn meer kleinschalige inzamelpunten voor (klein) grof afval in de buurt of mobiele inzamelpunten zoals voorheen met klein chemisch afval. Zowel in de adviezen van het burgerberaad als in de suggesties uit onze enquête komt de wens van kleinschalige inzamelpunten in de buurt terug.

Beslis over de investering op handhaving als sluitstuk

Het Rijk heeft de stelregel dat niet tot regelgeving wordt besloten voordat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt. Deze stelregel heeft meerdere kanten. Regels moeten zo min mogelijk ruimte laten voor interpretatieverschillen en uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt. Regels moeten ook werkbaar zijn voor de handhavers.^c Uit dit onderzoek blijkt dat de Amsterdamse regels op onderdelen niet duidelijk of zelfs verwarrend zijn, er in de laatste jaren minder boetes rondom afval zijn opgelegd en dat boetes deels worden kwijtgescholden. Daarmee is handhaving niet het sluitstuk dat het college beoogt om de doelstelling van een 'schone stad' te bereiken. Tegelijkertijd is de capaciteit van handhaving beperkt. De inzet voor de verschillende handhavingstaken wordt bepaald door de burgemeester, het college en de dagelijkse besturen van de stadsdelen. Het vraagt om een bestuurlijke afweging welke inzet op afval, inclusief grof afval, waar en wanneer gewenst is. Als besloten wordt om prioriteit te geven aan het handhaven op verkeerd aangeboden grof afval dan moet daar ook in de praktijk uitvoering aan gegeven worden. Dit betekent ook een andere wijze van vastleggen, zodat kan worden vastgesteld hoeveel waarschuwingen en boetes precies zijn opgelegd voor grof afval. Het stimuleren van gedragsverandering kan naast boetes ook plaatsvinden door bewoners aan te spreken. De toezichthouders of de buurtconciërges zouden hierbij bijvoorbeeld een rol kunnen spelen. Wordt besloten over te stappen op een gebiedsgerichte aansturing, dan adviseren wij het college om verder na te denken of en hoe de inzameling en handhaving beter kunnen samenwerken, bijvoorbeeld door het opereren vanaf dezelfde standplaats.

^c Vgl. aanwijzing 2.7 (Handhaafbaarheid), [Aanwijzingen voor de regelgeving](#), geldend vanaf 1 juli 2024.

Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

Op 25 september 2024 hebben wij de conceptversie van het rapport aan het college van B en W aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Daarbij hebben wij in het bijzonder verzocht om een reactie op onze conclusies en aanbevelingen. Met het college is afgesproken dat het college dit bestuurlijk rapport ook voorlegt aan de dagelijkse besturen van de zeven stadsdelen en dat het college samen met de dagelijkse besturen reageert op het bestuurlijk rapport. Op 16 oktober 2024 hebben wij de gezamenlijke bestuurlijke reactie van het college en de dagelijkse besturen ontvangen. De integrale tekst van de bestuurlijke reactie is hieronder te lezen. De bestuurlijke reactie kan [hier](#) worden gedownload.

9 Bestuurlijke reactie

Geachte mevrouw Daalder,

Op 25 september 2024 heeft u ons het conceptrapport *Grof afval inzameling door de gemeente Amsterdam* toegestuurd met het verzoek een reactie hierop te geven. De centrale onderzoeksvraag in uw rapport is: *Wat is er bekend over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeentelijke inzameling van grof afval?*

We willen u danken voor het werk dat u heeft verzet. Extra waardering gaat uit naar de kaarten met complimenten van bewoners die u de collega's op de werven heeft gestuurd op basis van de respons op de vragenlijst. In uw rapport schetst u op heldere wijze de complexiteit rond het inzamelen van grof afval in een veranderende stad en de opgave waar we als bestuur voor staan. U geeft aan dat specifiek grof afvalbeleid ontbreekt, en daarmee ook normen en detailinformatie over grof afval. Veelal is informatie alleen beschikbaar over afval en afvalinzameling in het algemeen en niet over grof afval specifiek. U concludeert dat wij enigszins de gestelde doelen voor de grof afvalinzameling behalen (enigszins doeltreffend zijn).

Over de doelmatigheid van de grof afvalinzameling geeft u aan dat er weinig bekend is. Uw uitgebreide literatuuronderzoek, de vergelijkingen met andere gemeenten en de uitgebreide respons op uw vragenlijst laten zien dat er veel mogelijk is om de doelmatigheid van onze grof afval inzameling te vergroten. U onderstreept verder het belang van de toenemende informatievoorziening richting de raad. En u geeft aan dat de communicatie over grof afval regels en inzameling en handhaving nu onvoldoende is. In uw laatste concluderende hoofdstuk toont u aan dat de meningen onder Amsterdammers en binnen onze organisatie verdeeld zijn over het afstappen van een vaste ophaaldag voor grof afval.

Afval heeft prioriteit

Afval heeft prioriteit voor ons als bestuur. We zetten de komende jaren extra middelen in om de stad schoner te krijgen. Dit kunnen we niet alleen, we moeten dit samen doen met Amsterdammers en bezoekers. Wij zorgen dat we afval netjes inzamelen, tegelijkertijd vragen we dan ook om afval netjes aan te bieden. Dit geldt voor alle soorten afval, niet alleen voor grof afval.

De afgelopen jaren is het ons niet gelukt om alle voorgenomen maatregelen te realiseren die zorgen voor een schone en afvalvrije stad. Het is in de meeste wijken nog steeds mogelijk om grof afval op straat te zetten zonder een afspraak te maken. Dit in tegenstelling tot in de meeste andere (grote) gemeenten. Grof afval op straat vervuilt, trekt ander afval aan en

kunnen we minder hoogwaardig laten verwerken dan als het naar een recyclepunt wordt gebracht. Op te veel plekken in de stad levert gedumpt grof afval overlast op waar onze schoonketen nu onvoldoende op kan reageren. Het is belangrijk met elkaar te leren van waarom dat niet gelukt is – en welke voorwaarden in de operatie, maar ook bestuurlijk noodzakelijk zijn om de verandering wel tot een succes te maken.

Het gaat hierbij om een grote verandering, niet alleen voor bewoners, maar ook voor onze organisatie. Dit vraagt daadkracht en moed, van ons als bestuur, van de raad, van bewoners en van onze schoonketen. We moeten op een andere manier gaan werken en de consequenties aanvaarden willen we deze verandering de komende jaren wel voor elkaar krijgen. Dit vraagt meerdere jaren volhouden, ook als het in het begin wennen is en de stad tijdelijk er juist minder schoon uitziet.

We kiezen voor een integrale aanpak om de stad schoon en afvalvrij te krijgen. De focus ligt op reiniging én afval. Onze reguliere aanpak zoals opgenomen in het kader Schoon en Afvalvrij in bestaat uit (1) het voorkomen van afval, (2) het op orde houden en krijgen van de aanbiedmogelijkheden, (3) het informeren en motiveren van bewoners en ondernemers om hun afval op een juiste manier aan te bieden, (4) het reinigen op de plaatsen waar afval niet juist is aangeboden en momenten waar het nodig is, (5) het samenwerken met bewoners, ondernemers en andere partners, en (6) voor een zo hoogwaardig mogelijke verwerking met zo veel mogelijk hergebruik. Dit kunnen we alleen realiseren als we ook bereid zijn de impact te accepteren.

Voor sommige hardnekkige opgaven in het schoonmaken van de stad voldoet deze reguliere aanpak niet. Het gaat dan om ingewikkelde problemen waarvoor interventies nodig zijn buiten de schoonketen met andere partners. De opgaven en oplossingen verschillen per stadsdeel. Deze gebiedsopgaven Afval en Schoon zijn onderdeel van de afvalplannen per stadsdeel.

Zo werken we in de stadsdelen Noord, Oost, Zuidoost en West aan een aanpak om het dumpen van grof afval, bouw- en sloopafval en bedrijfsafval bij de uitvalswegen tegen te gaan. En, maken we afspraken met woningcorporaties en projectontwikkelaars om afvaloverlast bij het in- en uithuizen tegen te gaan bij grote renovatie en nieuwbouwprojecten in Nieuw-West en Oost.

Aanbevelingen voor een doeltreffende en doelmatige grof afvalinzameling

U doet in uw rapport vier aanbevelingen die zich richten op het navolgbaar maken van beleidsrealisatie en het inzetten op draagvlak, daadkracht en gedrag om beleid te realiseren. Binnen de aanbevelingen stelt u een aantal concrete maatregelen voor. Uw aanbevelingen zijn:

1. Aanbeveling 1: Neem de raad mee in de keuzes van het nieuwe grof-afvalbeleid
2. Aanbeveling 2: Stuur op beleidsrealisatie en verbeter de verantwoording
3. Aanbeveling 3: Creëer voldoende draagvlak en daadkracht binnen de organisatie
4. Aanbeveling 4: Stimuleer gewenst gedrag van Amsterdammers

In lijn met het kader Schoon en Afvalvrij en de afspraken tussen rekenkamer, gemeenteraad en gemeentesecretaris werken we de aanbevelingen concreet uit in een plan van aanpak voor de grof afval inzameling. Over deze aanpak, de afwegingen en wat dit vraagt aan draadkracht gaan we in het voorjaar van 2025 met de raad in gesprek.

Want er is ruimte voor verbetering. Dit is hard nodig gezien de stevige conclusies in uw onderzoek. We gaan hieronder per aanbeveling in op hoe wij er verder invulling aan zullen geven.

Aanbeveling 1: Neem de raad mee in de keuzes van het nieuwe grof-afvalbeleid

U adviseert het college om met de raad in gesprek te gaan over 'wat' de stad wil bereiken ten aanzien van grof afval. Daarbij geeft u de volgende maatregelen mee:

- Bepaal samen de concrete doelstellingen en prioriteiten daarbinnen
- Licht in samenhang doelstellingen, inzamelmethode(n), gevolgen en uitvoerbaarheid toe
- Verduidelijk rol stadsdelen en raad en pas verordening aan
- Stel samenhangend beleid voor grof afval vast

Het gesprek over wat we als stad willen bereiken ten aanzien van afval blijven we aangaan. Dit voorjaar heeft het Burgerberaad mooie adviezen opgeleverd. Dit najaar spreken we met de raad over onze inzet voor een schone en afvalvrije stad, zowel bij de begroting 2025 als ook aan de hand van het eerder genoemde kader voor een schone en afvalvrije stad. En ook over een impactvolle verandering zoals de overstap naar grof afval op afspraak willen we komend jaar het gesprek voeren in de raad. We geloven dat het niet moet uitmaken om wat voor type afval het gaat, afval hoort gewoon niet op straat.

Uw aanbeveling om de samenhang tussen onze doelen en de inzamelmethode, gevolgen en uitvoerbaarheid expliciet te maken nemen we ter harte in de uitwerking van de verdere aanpak en in de aansturing van de schoonketen als geheel. De openbare monitor Afval en Reiniging is daar een voorbeeld van.

De omissie dat algemeen verbindende voorwaarden niet gemandateerd kunnen worden, is bekend en is ook zo besproken in het overleg met de stadsdeelbesturen bij het vaststellen van het uitvoeringsbesluit afvalstoffenverordening door het college. Sindsdien wordt een werkwijze gehanteerd die stadsdeelcommissies en dagelijks bestuur van het stadsdeel in staat stellen om altijd advies te kunnen uitbrengen op basis van een voorstel voor een nieuw uitvoeringsbesluit afvalstoffenverordening of wijzigingen daarop.

Het gesprek moet wat ons betreft dus niet alleen gaan over wat we willen bereiken, en hoe we dat willen bereiken, maar vooral ook over wat daar dan de consequenties van zijn. Want als we het echt met elkaar willen verbeteren, vraagt dit langdurige inzet en daadkracht.

Aanbeveling 2: Stuur op beleidsrealisatie en verbeter de verantwoording

U adviseert het college om expliciet te sturen op doelen, op de maatregelen en op de kosten. Daarbij geeft u de volgende maatregelen mee:

- Stuur op beleidsrealisatie in het uitvoeringsproces
- Monitor realisatie doelen en maatregelen zorgvuldig
- Stuur op kosten en doelmatigheid
- Verbeter de bestuurlijke verantwoording

We herkennen het beeld dat er betere en specifieke informatie nodig is om beter te kunnen sturen op onze afvalorganisatie en de doelmatigheid op grof afval specifiek. Met het kader Schoon en Afvalvrij, het overzicht aan maatregelen en de bijbehorende tweejaarlijkse rapportage en verantwoording via de P&C cyclus op onder andere de doelenboom geven we richting en structuur aan het realiseren van ons beleid.

De afvalorganisatie is op weg om slimmer met informatie te werken. Beter weten welke type afval we wanneer en waar inzamelen en hoe de processen lopen, maakt ook dat we in de schoonketen efficiënter onze inzet kunnen bepalen. Zover is onze organisatie nu nog niet.

Momenteel is er nog geen indicator specifiek over grof afval opgenomen in onze P&C producten. Dit doet geen recht aan de ontwikkelingen in de afvalorganisatie en de mogelijkheden van de raad om te kunnen sturen. Komend jaar stellen we voor welke indicator we voor grof afval kunnen opnemen voor de begroting van 2026 om de overgang van de huidige wijze van inzameling naar grof afval op afspraak én het brengen naar de recyclepunten op resultaatniveau goed te kunnen monitoren.

Aanbeveling 3: Creëer voldoende draagvlak en daadkracht binnen de organisatie

U roept het college op om te investeren in draagvlak bij de stadsdelen en binnen de uitvoeringsorganisatie met oog voor:

- Investeer in draagvlak
- Geef de invoering voldoende tijd en toon bestuurlijke daadkracht

Deze aanbeveling omarmen we als college van harte. Onze chauffeurs en beladers zijn het hart van onze afvalorganisatie. Zij laten bij elke verandering met grote impact zoals de reorganisatie in 2018, de lockdownperiodes en bij elk groot evenement in de stad zien dat zij hun uiterste best doen voor een schone stad. Tegelijkertijd geven zij ook aan dat het soms lijkt alsof we dweilen met de kraan open, het afvalaanbod blijft groeien ondanks genomen maatregelen.

Afvaloverlast is ten aller tijden onacceptabel. Voor ons als bestuur is het balanceren tussen enerzijds doorpakken en zorgen voor echt minder afval op straat. En tegelijkertijd voldoende tijd nemen om lerend te veranderen terwijl de uitvoering door blijft gaan.

Een verandering zoals naar grof afval op afspraak vraagt van iedereen veel, zowel van onze organisatie als van bewoners. Uw aanbeveling passen we komend jaar concreet toe in Weesp.

Vanaf 2025 verzorgt onze afvalorganisatie de inzameling in Weesp. Bewoners van Weesp zijn nu al gewend een afspraak te maken voor het ophalen van grof afval. Wij nemen dit over, leren van deze ervaring en verbeteren onze huidige werkprocessen voordat we in andere gebieden grof afval op afspraak willen introduceren.

Aanbeveling 4: Stimuleer gewenst gedrag van Amsterdammers

Uw laatste aanbeveling richt zich op het gedrag van Amsterdammers en wat er nodig is om het gewenste gedrag te stimuleren:

- Investeer in duidelijkere en actievere communicatievormen, ook op straat
- Neem ook bewoners mee in het 'waarom' van de gewenste gedragsverandering
- Denk na over kleinschalige inzamelpunten in de buurt
- Beslis over de investering op handhaving als sluitstuk

Een schoon Amsterdam kunnen we niet alleen. Naast goede inzameling van de gemeente is het op de juiste manier aanbieden van afval essentieel. We passen het uitvoeringsbesluit bij de afvalstoffenverordening aan zodat de regels voor het aanbieden van grof afval duidelijker zijn. In de Amsterdam-app en via de afvalwijzer kunnen mensen de regels voor het aanbieden van hun afval checken en meldingen doen over verkeerd aangeboden afval. Via communicatie en gedragsbeïnvloeding vergroten we de kennis van afvalregels en zorgen we ervoor dat iedereen de regels kent, met de bedoeling dat iedereen zich er ook aan houdt.

Voor probleemlocaties hebben we een uitgebreide aanpak. We informeren bewoners via social media en een flyer over de afvalregels, zodat mensen weten waar en wanneer zij hun grof afval buiten mogen zetten. We geven boetes en zorgen voor extra communicatie met informatieborden, magneetstickers en green graffiti op de grond. Deze aanpak geldt nu alleen

voor probleemlocaties. Uw onderzoek laat weer duidelijk zien dat we alle bewoners beter moeten informeren en motiveren om hun grof afval op de juiste wijze aan te bieden.

In 2025 zetten we in op het stimuleren van wegbrengen van grof afval naar één van de recyclepunten. Hiervoor hebben we dit jaar onderzoek laten doen naar wat bewoners motiveert zodat we komend jaar nog gerichtere uitingen in kunnen zetten die voor alle Amsterdammers begrijpelijk zijn. Voor alle Amsterdammers moet het mogelijk zijn om spullen in te leveren. Dit ondersteunen we met het beschikbaar stellen van bakfietsen voor het vervoer van spullen naar de recyclepunten. En door in samenwerking met partners zoals kringlooporganisaties meer inlevermogelijkheden te organiseren voor spullen die bewoners willen afdanken.

Op het moment dat bewoners, ondernemers of bezoekers willens en wetens de afvalregels overtreden zorgen we voor zichtbare inzet en het vergroten van de pakkans. Echter, hiervoor geldt dat we gezien de beperkte beschikbare capaciteit, niet overal toezicht en handhaving kunnen organiseren. We maken samen met de stadsdelen de keuze om handhaving waar mogelijk in te zetten.

Concrete verbeteringen voor de komende periode

Uw aanbevelingen geven concrete aanknopingspunten om de grof afval inzameling te verbeteren. Niet alles kan meteen worden opgepakt. Sommige zaken vragen een afweging in tijd en inzet van middelen ten opzichte van andere opgaves.

Van belang voor ons is dat vooral bewoners merken dat de stad schoner wordt. Prioriteit komend jaar is het op orde krijgen van onze informatievoorziening en de aanbodlocaties voor grof afval. Zodat bewoners beter weten op welke plek en op welke moment ze hun grof afval kwijt kunnen. Daar staat tegenover dat we dan ook een meer betrouwbare partner moeten zijn. En dat we grof afval dus ook inzamelen op de dagen en plekken waar we dat afgesproken hebben.

Per 1 januari 2025 starten we met grof op afspraak in Weesp. Dit nemen we over van de GAD. Bewoners in Weesp zijn al gewend om een afspraak te maken voor grof afval. Voor onze organisatie is het nieuw om de inzamelroutes te programmeren op basis van de gemaakte afspraken. De leer- en ontwikkelpunten nemen we mee in de aanpak om grof op afspraak in de rest van de stad in te kunnen voeren en te verbeteren.

In het gesprek dat wij gaan voeren over wat we willen bereiken met de grof afval inzameling is ook ruimte nodig om te kunnen leren en ontwikkelen. Niet alles zal in één keer goed gaan. Dit is belangrijk voordat we de majeure operatie starten om in heel Amsterdam grof afval alleen op afspraak in te zamelen.

Een tweede punt dat prioriteit heeft de komende periode is de doelmatigheid. De kosten van afvalinzameling en opruimen zijn hoog in Amsterdam. Dit blijkt uit het benchmark onderzoek dat Cebeon dit jaar heeft uitgevoerd. We starten een onderzoek of de afvalinzameling en het schoonhouden slimmer en goedkoper kan, waarbij we ook kijken naar andere steden.

Tot slot wil het college meegeven dat de Rekenkamer met dit rapport een constructieve bijdrage levert aan het verbeteren van de grof afval inzameling in Amsterdam. En zo, zeker ook gezien de betrokkenheid van alle Amsterdammers die de vragenlijst hebben ingevuld, bijdraagt aan een schone en afvalvrije stad.

Hoogachtend,
Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam

Hester van Buren
Wethouder Afval en Reiniging

10 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college en de dagelijkse besturen van de stadsdelen (hierna: het bestuur) voor hun gezamenlijke inhoudelijke en positieve reactie op dit rapport. Het bestuur geeft aan dat het rapport een constructieve bijdrage levert aan het verbeteren van de grof-afvalinzameling in Amsterdam. En verwacht dat het rapport bijdraagt aan een schone en afvalvrije stad. Het bestuur constateert dat er ruimte voor verbetering is en dat die ook nodig is, gegeven de stevige conclusies uit ons onderzoek. Wij hebben vier hoofdaanbevelingen gedaan met elk enkele deelaanbevelingen. Het bestuur geeft voor een deel van aanbevelingen aan hoe zij daar verder invulling aan zal geven. Positief is dat de wethouder namens het bestuur heeft aangekondigd om in het voorjaar van 2025 de aanbevelingen concreet te zullen uitwerken in een plan van aanpak en daarover in gesprek te zullen gaan met de raad.

Ten behoeve van de verdere uitwerking in het door het bestuur aangekondigde plan brengen wij een aantal punten onder de aandacht bij de gemeenteraad en het bestuur.

Aanbeveling 1: neem de raad mee in de keuzen van het nieuwe grof-afvalbeleid

Het bestuur heeft aangegeven op verschillende momenten met de raad in gesprek te zullen gaan over 'wat' de stad wil bereiken met afval. Onze aanbevelingen hebben expliciet betrekking op grof afval. Uit de bestuurlijke reactie maken wij op dat het bestuur een integrale aanpak nastreeft voor afval, inclusief grof afval. Het wordt ons niet duidelijk of het college samenhangend beleid gaat opstellen specifiek voor grof afval, als onderdeel van dit integrale beleid. Als geen specifiek beleid wordt gemaakt voor grof afval, blijft onduidelijk welke doelstellingen het college voor grof afval nastreeft, welke maatregelen het daarvoor zal inzetten en wat de inzameling en verwerking van grof afval gaat kosten. Daarnaast bestaat het risico dat de algemene doelstellingen onvoldoende concreet zijn geformuleerd voor de uitvoeringsorganisatie.

Wij hebben vernomen dat in de commissievergadering Duurzaamheid en Circulaire economie (dd. 28 november 2024) het Kader Amsterdam Schoon en Afvalvrij 2025-2028 ter bespreking zal worden geagendeerd. Wij raden het college en de raad aan om tijdens de commissievergadering met elkaar in gesprek te gaan over de vraag hoe de raad in de toekomst zicht krijgt op de doelen, maatregelen en kosten van het inzamelen en verwerken van grof afval.

Bij de eerste aanbeveling hebben we het bestuur tevens geadviseerd om de rol van de stadsdelen en raad bij het stedelijk uitvoeringsbesluit te verduidelijken en om de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022 aan te passen. Deze aanpassingen zijn nodig omdat de verordening op onderdelen juridisch onjuist is. Het bestuur gaat in de reactie slechts in op een klein onderdeel van onze aanbeveling. De reactie maakt niet duidelijk of het bestuur in kaart gaat brengen welke ruimte de stadsdeelbesturen hebben om lokaal maatwerk te treffen als het gaat om grof afval. Ook geeft de reactie nog geen antwoord op de vraag of het college de raad meer gaat informeren en betrekken bij de besluitvorming over het stedelijk uitvoeringsbesluit. Tot slot maakt de reactie niet duidelijk of en wanneer het college de verordening gaat aanpassen zodat de raad deze wijzigingen kan vaststellen.

Aanbeveling 2: stuur op beleidsrealisatie en verbeter de verantwoording

Het vaststellen van bestuurlijke doelstellingen en beleidsmaatregelen leidt in de praktijk niet automatisch tot het uitvoeren van die maatregelen en tot doelrealisatie. Een van de oorzaken is dat bestuurlijk aangekondigde maatregelen en bestuurlijke doelen niet bij alle ambtenaren in de uitvoering bekend zijn. We hebben daarom het college geadviseerd om de doelstellingen en maatregelen te vertalen in processen voor en werkinstructies aan de ambtelijke organisatie, en om

bestaande processen en instructies te actualiseren. Uit de bestuurlijke reactie blijkt niet of het college dit advies opvolgt. Daarnaast hebben wij het college geadviseerd om de doelrealisatie en maatregelen te monitoren. Uit de reactie blijkt hoe het college dit op bestuurlijk niveau gaat doen. Wij nemen aan dat ook op ambtelijk niveau de monitoringsinformatie zal worden aangepast.

We hebben het college geadviseerd om met de raad in gesprek te gaan over de informatiebehoefte van de raad. In de reactie lezen wij niet terug of dit ook onderwerp van gesprek zal zijn met de raad.

Aanbeveling 3: creëer voldoende draagvlak en daadkracht binnen de organisatie

In reactie op de aanbeveling over het investeren in draagvlak bij zowel de stadsdelen als bij de uitvoeringsorganisatie, geeft het bestuur expliciet aan deze aanbeveling van harte te omarmen.

Verder geeft het bestuur aan te willen leren van de ervaringen met het ophalen van grof afval op afspraak in Weesp in 2025. Dat vinden we positief. We raden het bestuur aan om daarnaast ook te leren van ervaringen uit het verleden (2015-2023). Bijlage 1 van het onderzoeksrapport geeft een overzicht van de bestuurlijk en ambtelijk ervaren figuurlijke 'hobbels op de weg' die de invoering van afhalen op afspraak destijds bestuurlijk ingewikkeld maakte.

Aanbeveling 4: stimuleer gewenst gedrag van Amsterdammers

We hebben het bestuur aanbevolen om actievere communicatievormen toe te gaan passen om de bewustwording van bewoners te vergroten en na te denken over het realiseren van kleinschalige inzamelpunten in de buurt. Ook de Amsterdammers die onze vragenlijst invulden en leden het burgerberaad geven het bestuur soortgelijke adviezen (adviezen 1.4 en 4.1). Positief is dat het bestuur alle bewoners actief wil gaan informeren. Uit de bestuurlijke reactie blijkt niet of kleine inzamelpunten in de buurt worden overwogen om het bewoners makkelijker te maken om bijvoorbeeld klein grof afval, zoals een fietswiel of een wasrek, weg te brengen.

Tot slot adviseren wij het college om de raad te informeren hoeveel handhavingscapaciteit het college en de dagelijkse besturen van de stadsdelen beschikbaar zullen maken voor het handhaven op verkeerd aangeboden grof afval en of de opgelegde boetes ook als zodanig zullen worden geregistreerd.

Onderzoeksverantwoording

Dit is het concept-bestuurlijk rapport van het onderzoek *Grof afval* van de rekenkamer. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat vanaf **23 oktober 2024** staat op [de projectpagina](#).

11 Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	Annelies Daalder
Onderzoekers	Arjan Kok (projectleider)
	Caroline van Zon
	Bram Faber
	Nynke Poortinga

12 Onderzoeksrapport, onderzoeksvragen en dankwoord

Onderzoeksrapport

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek naar *Grof afval*. Het bestuurlijk rapport geeft een bondige samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek, de daaruit volgende conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat een gedetailleerde omschrijving van de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de aanpak en de beantwoording van de deelvragen op basis van onze onderzoeksbevindingen.

Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Wat is er bekend over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzameling van grof afval door de gemeente Amsterdam?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van 4 deelvragen.

1. Is de aanpak van grof afval afdoende vastgelegd in:
 - Beleid
 - Amsterdamse regelgeving (inclusief de communicatie richting de bewoners)
 - Gemeentelijke procedures
2. Is er sprake van een adequate interne monitoring en bestuurlijke verantwoording rondom grof afval?
 - In hoeverre heeft de ambtelijke organisatie inzicht in de doelrealisatie en kosten?

- Is de informatievoorziening richting de gemeenteraad toereikend?
3. Wat is er bekend over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzameling van grof afval vanuit de volgende bestaande bronnen:
- De literatuur
 - Het nationaal perspectief
 - Het gemeentelijk perspectief
4. Hoe ervaren gemeentelijke medewerkers en Amsterdammers de inzameling van grof afval?
- Ervaringen en meningen medewerkers
 - Ervaringen en meningen Amsterdammers

Dankwoord

We spreken onze dank uit aan alle personen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Met dank aan de ambtenaren van de gemeente Amsterdam van de directies Afval en Grondstoffen en Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte, en van stadsdeel West voor het aanleveren van documenten, het beantwoorden van (aanvullende) vragen, de gevoerde gesprekken, het meerijden op de grofkippen en het controleren van ons onderzoeksrapport op feitelijke onjuistheden. Speciale dank gaat uit naar de ruim 3.500 Amsterdammers, die onze uitgebreide vragenlijst hebben beantwoord.