Gemeente Amsterdam

Verantwoordelijkheden "Diffuus bodemlood"

Aan [redacted]

Van [redacted] Grond&Ontwikkeling , 06-39279187, [redacted] Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, [redacted]@odnzkg.nl [redacted] Grond&Ontwikkeling

Kopie aan [redacted]

Datum 15 mei 2020

Inleiding

De gemeentelijke werkgroep diffuus lood met daarin de GGD, de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Grond&Ontwikkeling heeft een voorstel gemaakt voor de aanpak van diffuus lood in de tuinen en kinderspeelplaatsen van Amsterdam. Dit voorstel is besproken in het MT (d.d. 17 december 2019 en 8 februari 2020) van G&O. Daarbij heeft het MT aangegeven meer duidelijkheid te willen over de vraag wie verantwoordelijk is bij de aanpak van diffuus lood in de bodem. Deze notitie is bedoeld om het MT daarop antwoord te geven zodat het plan van aanpak kan worden opgesteld en aan het bestuur worden aangeboden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de risico's van lood en de Amsterdamse situatie, de wettelijk en beleidsmatige context, de uitwerking daarvan per situatie en als laatste de beheersbaarheid van de aanpak diffuus lood in tuinen.

Diffuus lood, een serieus gezondheidsprobleem

Binnen de Ring A10 en in enkele (voormalige) dorpskernen daarbuiten, zoals Oud-Sloten, de Osdorperweg en Ransdorp, is sprake van een oudstedelijke ophooglaag. Binnen de Ring A10 vinden we de ophooglagen vooral in het oude centrum, de 19^{e} -eeuwse wijken en de voormalige industriegebieden langs het IJ in Amsterdam-Noord.

De aanpak van bodemlood in tuinen richt zich op naar schatting ca 80.000 tuinen met een gemiddelde oppervlakte van ca 50 m^{2} per tuin. Het gemiddelde loodgehalte in de bodem ligt op veel plekken rond de interventiewaarde van 530 mg/kg, maar ook veel hogere gehalten worden niet zelden aangetroffen. Van alle stoffen in de diffuus verontreinigde oudstedelijke ophooglaag geeft lood het grootste gezondheidsrisico en vormt daarmee een veel voorkomend bodemprobleem.

Al langer is bekend dat lood schadelijk is voor de gezondheid. De mens wordt blootgesteld aan lood via voeding, drinkwater, lucht, huisstof en gronddeeltjes. In 2015 is een rapportage uitgebracht door het RIVM, waaruit is gebleken dat lood vanuit de bodem schadelijker is voor de gezondheid dan eerder werd gedacht. Om GGD-adviseurs bij gemeenten een concreet houvast te bieden, kwamen begin 2016 landelijke GGD 's gezamenlijk met een adviesnotitie. In deze notitie

zijn gezondheidskundige advieswaarden vastgesteld. Het Amsterdams bodembeleid voor diffuus bodemlood is vastgelegd op basis van deze gezondheidskundige advieswaarden.

Wettelijk kader

Wet Bodembescherming over verantwoordelijkheden
In de Wet bodembescherming (hierna aangeduid als Wbb), maar ook in de toekomstige Omgevingswet is de gemeente Amsterdam aangewezen als bevoegd gezag voor de aanpak van bodemverontreiniging. De toezichthoudende en vergunningverlenende taken worden namens het College door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied uitgevoerd. De Wbb kent het bevoegd gezag ook uitvoerende taken toe, namelijk het uitvoeren van saneringen die nodig zijn, omdat de verontreiniging ontoelaatbare risico's veroorzaakt en niet kunnen worden afgedwongen bij derden (**vangnet, artikel 48**). Deze saneringen vallen onder de vangnetregeling van de Wet bodembescherming. In statische situaties, zonder initiatief van de eigenaar danwel ontwikkelaar en met risico's voert afdeling bodem van G&O deze gemeentelijke verplichting vanuit de vangnet regeling op grond van artikel 48 Wbb, uit als opdrachtgever. Dit omdat G&O het budget vanuit het Bodemconvenant (zie onderstaand) beheert, het bodembeleid vormgeeft en de kennis en expertise in huis heeft.

Beleid
Bodemconvenant
In het Bodemconvenant 2016-2020 (ondertekend 17 maart 2015 door VNG) is tussen de het Rijk, IPO, VNG en waterschappen het volgende overeengekomen betreffende diffuus lood:

- De bevoegde overheden Wbb bewerkstelligen dat in gebieden met diffuse bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane risico's helderheid bestaat over in dat gebied op te volgen gebruiksadviezen, ten einde deze risico's te minimaliseren. Zij leggen gebruiksadviezen vast in voor een ieder raadpleegbare documenten. Zij stellen voorts beleid op voor werkzaamheden in deze gebieden die het risico op blootstelling of verplaatsing vergroten, zoals graafwerkzaamheden.
- Indien in een gebied met diffuse bodemverontreiniging onaanvaardbare humane risico's aanwezig blijken te zijn en deze risico's niet door het opvolgen van gebruiksadviezen tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht, dragen Bevoegde overheden Wbb ervoor zorg dat deze risico's zo spoedig mogelijk worden beheerst. Voor het definitief wegnemen van de risico's wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van natuurlijk momenten, zoals herontwikkeling. De Bevoegde overheden Wbb die het betreft nemen de aanpak van deze verontreinigingen in hun programmering op

De gemeente Amsterdam is als bevoegd gezag Wet bodembescherming verantwoordelijk voor navolging van deze afspraken binnen de gemeente Amsterdam. Het Rijk heeft hiervoor vanuit het convenant een financiële bijdrage ter beschikking gesteld.

Onder andere door het beleid zoals is vastgelegd in de Nota bodembeheer, de inventarisatie van bodemkwaliteit ter plaatse van speelplaatsen en het op te stellen programma voor aanpak van diffuus lood in tuinen geeft de gemeente Amsterdam invulling aan deze afspraken.

Bodemtaken Grond&Ontwikkeling
Met het opheffen van de Dienst Milieu en Bouwtoezicht zijn in het kader van de Wet bodembescherming een aantal taken overgedragen naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en een aantal naar toenmalig OGA. Amsterdam is bevoegd gezag in het kader van de Wet Bodembescherming en het Besluit bodemkwaliteit. Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en Uitvoeringsbeleid wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst; Strategisch beleid, Opdrachtgeverschap en Budgetbeheer wordt uitgevoerd door Grond & Ontwikkeling.

Nota bodembeheer
Het bodembeleid van de gemeente Amsterdam en de invulling van het beleid voor diffuus lood is vastgelegd in de Nota Bodembeheer, in werking getreden op 21 november 2019 (hierna de Nota). De Nota is vastgesteld in de gemeenteraad. In de Nota is het saneringscriterium vastgesteld op 370 mg/kg droge stof, dit is gebaseerd op het advies van de GGD. Boven deze waarde is sprake van een spoedeisende sanering op gevoelige locaties. Dit zijn kinderspeelplaatsen en tuinen bij woningen. Het saneringscriterium is overwegend lager dan het eerdere saneringscriterium.

In de Nota is een regeling opgenomen voor de aanpak van lood in particuliere tuinen. Daarbij is het de vraag wie verantwoordelijk is voor het saneren van het lood in die tuinen. Deze vraag is ook van toepassing op andere locaties in Amsterdam waar het loodbeleid op van toepassing is. Hieronder zal per type locatie worden aangegeven wie verantwoordelijk is voor de sanering.

Verantwoordelijkheid bodemsanering
In de Wbb is een hoofdstuk over saneren opgenomen. In het algemeen geldt voor sanering de volgende procedurestappen. Voordat wordt aangevangen met een sanering, wordt eerst onderzoek uitgevoerd door de initiatiefnemer. Daarna wordt door het bevoegd gezag (gedelegeerde verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied) in een beschikking vastgesteld of er sprake is van een ernstig geval van verontreiniging én of het gaat om een spoedeisende sanering (ontoelaatbare risico's). Vervolgens wordt – indien de situatie zich daarvoor leent - een sanering voorbereid en uitgevoerd.

Dit betekent dat bij een spoedeisende sanering altijd onderstaande volgorde wordt gehanteerd bij de vraag wie verantwoordelijk is voor de sanering vanuit Wbb artikel 43 lid 3:. :

- Veroorzaker; Voor diffuus lood is deze echter niet te achterhalen
- Eigenaar; In de Wbb is bepaald dat een eigenaar tot bodemonderzoek en –sanering kan worden verplicht als hij op het moment van eigendomsverkrijging op de hoogte had kunnen zijn van de verontreiniging. Dit betreft een schuldig eigenaar[1].
  Ongerechtvaardigde verrijking is niet toegestaan, dit is van toepassing indien sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging en de bodem gesaneerd wordt met overheidsgeld terwijl er wel een schuldig eigenaar is.
- In artikel 48 van de Wbb is opgenomen dat het bevoegd gezag belast is met de sanering indien daar niet in is voorzien in artikel 48. Bevoegd gezag- **vangnetregeling**. De

[1]:Schuldig eigenaar is geen term uit de Wbb maar uit de Beleidsregel kostenverhaal (april 2007). Deze beleidsregel geeft invulling aan wanneer een eigenaar op de hoogte had kunnen zijn van bodemverontreiniging en dus een schuldig of onschuldig eigenaar is.

uitvoerende taken van het bevoegd gezag, namelijk het uitvoeren van saneringen die wel nodig zijn omdat de verontreiniging ontoelaatbare risico's veroorzaakt en niet kunnen worden afgedwongen bij de veroorzaker of eigenaar.

De Vangnetregeling is niet van toepassing op situatie waarvan de sanering niet spoedeisend is. De initiatiefnemer is dan verantwoordelijk, navolgend twee voorbeelden van situaties wanneer de vangnetregeling niet van toepassing is

- Situaties waar sprake is van functiewijziging naar een gevoeligere bestemming. Bijvoorbeeld de eigenaar van een perceel met de functie industrie wil de functie wijzigen naar wonen. De bodemsanering die hiervoor moet worden uitgevoerd, moet door de eigenaar worden uitgevoerd.
- Bodemsanering in het kader van projectmatige grondverzet. Dat betreft grondverzet bij bouwrijp maken, bouw, infrastructuur en het leggen van kabels en leidingen waarbij sanering geen doelstelling is, maar waarbij bodemverontreiniging wel leidt tot kostenverhoging. Hier wordt de sanering betaald door de opdrachtgever van het project.

Uitwerking per situatie
Als we bovenstaande toepassen op verschillende situaties en daarbij ook de taakverdeling van de verschillende gemeentelijke diensten betrekken, dan geldt het volgende:

Speelplaatsen in openbare ruimte
Voor de openbare ruimte is de gemeente als eigenaar verantwoordelijk voor de sanering. Tot nu toe volgt vanuit de inventarisatie lood in speelplaatsen dat er in de openbare ruimte geen speelplaatsen met een saneringsnoodzaak zijn. Indien er spoedeisende saneringen zijn als gevolg van diffuus lood, worden de kosten voor deze sanering betaald vanuit de bodemreserve van G&O. Deze saneringen vallen onder de vangnet regeling.

Met V&OR zijn nog geen afspraken gemaakt over een eventuele saneringsaanpak en waarschijnlijk is dat ook niet nodig, omdat er vanuit de inventarisatie tot nu toe geen saneringsnoodzaak is in de openbare ruimte voor diffuus lood. Gezien de geringe opgave die er nog is voor inventarisatie van de openbare ruimte, gaan wij hier verder niet in op verantwoordelijkheden hiervoor.

Schoolpleinen
De gemeente is als eigenaar en bevoegd gezag vanuit de Wet bodembescherming altijd verantwoordelijk voor bodemsaneringen van schoolpleinen, de gemeente heeft immers de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting. Het is dan minder relevant of de gemeente deze verantwoordelijkheid heeft als vangnet dan wel als huisvestingsverantwoordelijke. Met de afdeling onderwijshuisvesting is afgesproken dat eventuele saneringen uit het huisvestingsbudget worden vergoed en door de scholen zelf wordt uitgevoerd

Er is nog een minimaal aantal (7) schoolpleinen dat onderzocht moet worden. Tot nu toe is slechts één schoolplein in aanmerking gekomen voor sanering, deze sanering is vanuit het huisvestingsbudget bekostigd en uitvoering is door Onderwijshuisvesting georganiseerd. Wijziging van de huidige werkwijze wordt daarom niet noodzakelijk geacht.

Buitenruimte kinderdagverblijven
Bij kinderdagverblijven is de gemeente niet per definitie verantwoordelijk voor de uitvoering en bekostiging van de sanering. Als het kinderdagverblijf als schuldige eigenaar kan worden aangemerkt, moeten zij de sanering in principe zelf uitvoeren en betalen. De omgevingsdienst zou dan namens B&W een saneringsbevel moeten geven. Doordat de normering recentelijk naar beneden is bijgesteld, is ons inziens geen sprake van schuldig eigenaren (voor verdere toelichting zie stukje Nota bodembeheer). De gemeente Amsterdam saneert deze locaties dan vanuit de vangnet regeling van de Wbb, artikel 48.

De mogelijkheid bestaat dat de kinderdagverblijven de sanering zelf uitvoeren en dat de gemeente daar een vergoeding voor geeft. Wij kiezen er voor om de uitvoering van de saneringen door G&O uit te laten voeren. Voor de besturen van kinderdagverblijven is de voorbereiding en aansturing van een sanering erg lastig. Dat leidt tot een suboptimale en vaak kostbare aanpak. Wij zijn beter in staat om de sanering doelmatig en op een verantwoorde manier uit te voeren.

Tuinen
In de Wbb, artikel 43 wordt de eigenaar en de erfpachter gelijk gesteld aan elkaar. Bodemsanering dient uitgevoerd te worden door de erfpachter, omdat zij door middel van een zakelijk recht de directe beschikking over de grond heeft. Echter in de meeste gevallen zal de particuliere eigenaar, danwel erfpachter van een tuin een onschuldig eigenaar zijn. Daarmee is de gemeente op grond van de vangnetfunctie aan zet om te saneren[2]. In onze voorgestelde programmatische aanpak (zie bijlage) ligt er een duidelijke verantwoordelijkheid bij ouders/ tuineigenaren. Met enkele eenvoudige maatregelen zoals handenwassen, stofzuigen, het plaatsen van een zandbakje, kan de tuineigenaar de blootstelling aan de verontreinigde grond verminderen of wegnemen. Dat is verreweg de snelste en meest doelmatige aanpak. De gemeente stimuleert dit door het geven van algemene en gerichte voorlichting.

Op lange termijn streven we naar het schoner maken van de tuinen door het aanbrengen van schone grond in tuinen. Dit past bovendien goed in andere gemeentelijke opgaven zoals klimaatadaptatie/rainproof. We zoeken naar een goed middel om dit proces van het ophogen van tuinen met schone grond te stimuleren. Het ligt daarbij voor de hand om aan te sluiten bij de natuurlijke dynamiek van stedelijke vernieuwing. Het ophogen van de tuin is nou eenmaal makkelijker bij het opknappen van een verwaarloosde tuin of een woningrenovatie.

Ons voorstel houdt in dat de gemeente gericht advies levert; de gemeente voert bodemonderzoek uit en indien sanering noodzakelijk is, bestaat de mogelijkheid om subsidie te geven. Dat kan eventueel nog uitgebreid worden door de grondafvoer en aanvoer voor rekening van de gemeente

[2] Met saneren wordt bedoeld het wegnemen van de actuele risico's. In het geval van risico's van een met loodverontreinigde grond, wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een schone laag grond in onbedekte tuindelen van 1 meter dikte. Het kan echter ook inhouden dat de verontreinigde bovengrond wordt afgedekt, met bijvoorbeeld houtsnippers. Deze afdeklagen moeten wel in stand gehouden. Per situatie wordt de meest passende saneringsmaatregel toegepast.

te nemen. Met deze integrale aanpak geeft de gemeente op een effectieve manier invulling aan de vangnet verantwoordelijkheid van de overheid.

Het is mogelijk dat tuineigenaren deze aanpak niet genoeg vinden en een grotere bijdrage van de gemeente eisen. Nu de eigenaren van de tuinen 'onschuldige eigenaren' zijn (wanneer een eigenaar 'onschuldig' is, staat in de Beleidsregel kostenverhaal), kan het juridisch instrumentarium van artikel 43 Wbb niet tegen deze eigenaren worden ingezet. Op dit moment worden door het bevoegd gezag maatregelen getroffen op grond van artikel 48 Wbb (vangnetregeling). Een overheid is op grond van het EVRM verplicht om alle maatregelen te treffen die **redelijkerwijs** van haar kunnen worden verlangd om te voorkomen dat een reële en directe dreiging van de volksgezondheid zich verwezenlijkt. Uit jurisprudentie volgt dat een overheidsorgaan gegeven de beperkte financiële middelen en de noodzakelijk te stellen prioriteiten de tijd wordt gegund om schadebeperkende maatregelen te treffen. Er is geen vaststaande regel hoe de vangnetfunctie precies door bevoegd gezag moet worden ingevuld, dus hoe de sanering er precies moet uitzien. Dit is ter invulling aan het bevoegd gezag, gelet op de gegeven beperkte financiële middelen en de noodzakelijk te stellen prioriteiten.. De gemeente vult de vangnetverantwoordelijkheid in zoals beschreven in ons programma waarbij een eigen rol voor de tuineigenaar is neergelegd . De invulling van deze vangnetregeling van de overheid wordt weergegeven in het programma. Door het programma verder uit te werken en bestuurlijk vast te leggen is er een sterkere juridische basis voor de manier waarop de vangnetregeling wordt ingevuld. Hiermee wordt de vangnetregeling afgebakend.

In de Nota bodembeheer heeft de gemeente de keuze gemaakt voor schadebeperkende maatregelen die realistisch en financieel haalbaar zijn. Tegen de Nota zijn geen zienswijzen ingediend waaruit blijkt dat inwoners maatregelen van de gemeente niet voldoende vinden.

Tuinen kunnen plaatsen zijn waar kinderen spelen, maar hier neemt de gemeente niet de gehele verantwoordelijkheid voor de sanering. Het verschil is dat kinderspeelplaatsen er speciaal voor kinderen zijn en ook op die manier zijn bestemd. Een tuin heeft niet als hoofddoel kinderspeelplaats. Daarbij is het saneren van plaatsen waar meer kinderen spelen efficiënter volgens de MKBA[3].

De gemeentelijke invulling van de aanpak van de diffuse loodverontreiniging is geheel in overeenstemming met het Bodemconvenant waarin door de Rijksoverheid met de IPO en VNG afspraken zijn gemaakt hierover.

Programmering
Het programmavoorstel van de gemeente bestaat uit de volgende stappen.
De gemeente biedt aan om langs te komen om het loodgehalte in de tuin te bepalen. Deze mogelijkheid is reeds in werking vanuit de huidige Nota bodembeheer. Op dit moment wordt deze mogelijkheid nog minimaal gebruikt. Door per wijk bewoners aan te schrijven wil de gemeente

[3] Maatschappelijke kosten-batenanalyse matregelen bodemlood, publicatienummer 17.7K50.85, MKBA, CE Delft, oktober 2017

hier meer aandacht voor vragen. Op voorhand is moeilijk te voorspellen wat de respons naar aanleiding van de wijkgerichte aanpak is. Het is niet goed te voorspellen of de doelgroepen hiermee goed bereikt worden, of de boodschap goed overkomt en de bewoners daarnaar handelen en welke kosten en inspanning daarvoor nodig zijn. Hierom wordt er gestart met een pilot in de Staatsliedenbuurt. Na de pilot wordt geëvalueerd of deze aanpak kan worden toegepast op andere wijken in Amsterdam, waaronder de historische binnenstad. Zo nodig kan de aanpak worden aangepast en hiermee kunnen de kosten beheersbaar worden houden.

Op dit moment wordt een GIS-analyse gemaakt van het totaal aantal tuinen in de gehele gemeente Amsterdam waar verhoogde loodgehalten worden verwacht. Deze inventarisatie vormt samen met de evaluatie van de pilot; de basis van het programma.

Na de pilot wordt het programma 'Aanpak loodverontreinigingen voor tuinen' definitief gemaakt, waarin onder andere wordt aangegeven;

- Hoeveel tuinen per jaar worden onderzocht in Amsterdam.
- Hoeveel tuinen per jaar gesaneerd kunnen worden.

Met deze programmering kan de 'Aanpak loodverontreinigingen' in tuinen beheersbaar gehouden worden.

Conclusie
Gemeente Amsterdam is Bevoegd gezag in het kader van de Wet bodembescherming. Het bevoegd gezag heeft een uitvoerende taak voor bodemsaneringen die onder de vangnetregeling vallen. Binnen de vangnetregeling worden bodemsaneringen uitgevoerd welke een saneringsnoodzaak hebben als gevolg van actuele risico's, zoals dit voorkomt voor diffuus lood in de bodem. Voorwaarde hierbij is dat voor deze locaties geen sprake is van een veroorzaker of schuldig eigenaar. Doordat diffuus lood niet te koppelen is aan een verontreinigingsbron en de normering voor lood recentelijk naar beneden is bijgesteld, is van beide geen sprake.

Afdeling bodem beheert de bodemreserve van de gemeente Amsterdam, deze taak is niet gedelegeerd aan de Omgevingsdienst. Daarom zorgt de afdeling bodem van Grond & Ontwikkeling voor de aanpak bodemverontreiniging diffuus lood.

Door de aanpak van loodsaneringen vast te leggen in een programma, legt de gemeente Amsterdam binnen de beschikbare middelen vast, hoe de dreiging voor de volksgezondheid vanuit de blootstelling aan bodemlood wordt aangepakt. Hierdoor wordt de problematiek beheersbaar gemaakt.