Gemeente Amsterdam

Versie
januari 2022

Voortgangsrapportage programmatische aanpak loodverontreiniging in bodem Amsterdam

tussenstand januari 2022

Inhoud

1 Inleiding 3
1.1 Doel rapportage 3
1.2 Programmatische aanpak 3
1.3 Risico's lood en verschil met aanpak loden waterleidingen 4
1.4 Verantwoordelijkheid 4

2 Bereikte resultaten 4
2.1 Aanpassing normen 4
2.2 Inventarisatie kinderspeelplaatsen 5
2.3 Aanpassen subsidieregeling bodemsanering 5

3 Communicatie en tuinenproject 6
3.1 Communicatie gebruiksadviezen 6
3.2 Wijkgerichte aanpak tuinenproject 7
3.3 Pilot en geleerde lessen 7
3.4 Uitvoering en aanbesteding wijkgerichte aanpak tuinen 8

4 Programmaorganisatie 8
4.1 Risico's en kansen 8
4.2 Financiering 9
4.3 Monitoring en rapportage 10

1 Inleiding

1.1 Doel rapportage

Naar aanleiding van gewijzigde inzichten in de blootstellingsrisico's van jonge kinderen aan lood in de bodem [1] voert de gemeente Amsterdam acties uit om blootstelling te verminderen. Deze aanpak staat los van de aanpak van de loden waterleidingen, maar heeft hetzelfde doel. Op basis van een maatschappelijke kosten/batenanalyse [2] is in de gemeentelijke werkgroep (G&O, GGD en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG)) een programmatische aanpak geformuleerd om de blootstellingsrisico's aan te pakken.

Deze rapportage is bedoeld om de betrokken gemeentelijke afdelingen en het bestuur te informeren over de stand van zaken van dit programma. In het voorjaar 2020 is de vorige voortgangsrapportage opgesteld en aan het bestuur aangeboden (VN2020-007906). Ook is daarin de tuinenpilot voorgelegd die inmiddels is uitgevoerd en waarvan de resultaten in deze rapportage worden besproken.

1.2 Programmatische aanpak

Uit de maatschappelijke kostenbaten analyse volgt dat elke vermindering van loodbelasting effectief is én dat van bijna alle denkbare maatregelen de economische baten groter zijn dan de kosten. De meest effectieve maatregelen kunnen door de ouders en verzorgers worden genomen. Zij kunnen ervoor zorgen dat hun kinderen niet in contact komen met verontreinigde grond. Dat veronderstelt wel dat ouders bekend zijn met de risico's en met de maatregelen die ze kunnen nemen. Die kennis blijkt echter heel beperkt, zo blijkt uit onderzoek van het RIVM [3] en dat wordt bevestigd door onze eigen ervaringen en door de pilot die is uitgevoerd.

Met het loodprogramma worden verschillende middelen ingezet die de gemeentelijke overheid ter beschikking heeft, waarbij wordt gestuurd op doelmatigheid en beheersbaarheid.

Het programma bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Aanpassen van de loodnormen voor het toepassen van grond en de beoordeling van risico's;
2. Inventarisatie kinderspeelplaatsen;
3. Aanpassen subsidieregeling bodemsanering;
4. Verbeteren communicatie rondom risico's loodverontreiniging;
5. Uitvoering tuinenprogramma
6. Inventarisatie moestuinen

De onderdelen 1, 2 en 3 zijn inmiddels voltooid en worden in hoofdstuk 2 besproken. De onderdelen 4 en 5 zijn met elkaar verweven en de voorbereidingen voor de uitvoering zijn in volle gang. Hoofdstuk 3 gaat daar op in. De inventarisatie van de moestuinen zal op een later moment, waarschijnlijk in 2023 worden uitgevoerd. Jaren geleden zijn de moestuinen al eens geïnventariseerd, maar een actualisatie is wenselijk.

1.3 Risico's lood en verschil met aanpak loden waterleidingen

Lood heeft een negatief effect op de hersen ontwikkeling van jonge kinderen. Een hoge loodbelasting leidt tot minder IQ-punten [1]. Het maakt daarbij weinig uit hoe kinderen het lood binnenkrijgen. De laatste decennia is de loodbelasting van kinderen al flink verminderd omdat er geen lood meer wordt gebruikt in benzine en andere producten. Vanuit een verder verleden is er een erfenis met onder andere loden waterleidingen en bodemverontreiniging.

In 2018 is met de GGD en Waternet besproken of een gecombineerde aanpak van de bodemverontreiniging en loden waterleidingen mogelijk was. Deze verkenning werd ingehaald door de plotselinge belangstelling in de media en bestuurlijke aandacht voor loden waterleidingen. De GGD en ook het projectteam aanpak loden leidingen heeft sterk afgeraden om de aanpak van de leidingen te combineren met de aanpak van bodemverontreiniging. De organisatie van een gecombineerd project en de communicatie erover zou te gecompliceerd zijn. De combinatie van de 2 programma's zou geen meerwaarde opleveren.

1.4 Verantwoordelijkheid

Gemeente Amsterdam is bevoegd gezag in het kader van de Wet bodembescherming en blijft dat onder de toekomstige Omgevingswet. De Wet bodembescherming kent het bevoegd gezag, naast toezichthoudende taken, ook uitvoerende taken toe. Dit betreft met name het uitvoeren van saneringen die nodig zijn, omdat de verontreiniging ontoelaatbare risico's veroorzaakt en niet kunnen worden afgedwongen bij derden (vangnet, artikel 48). De uitvoerende taak vanuit de Wet bodembescherming ligt bij Grond & Ontwikkeling.

De gemeentelijke aanpak van loodverontreiniging wordt uitgevoerd in nauw overleg tussen de ODNZKG, de GGD en afdeling Bodem van G&O. G&O is daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering.

2 Bereikte resultaten

2.1 Aanpassing normen

De loodnormen voor bodemverontreiniging zijn ruim 2 jaar geleden aangepast in de Nota bodembeheer [4] die op 7 november 2019 is vastgesteld.

De 2 belangrijkste loodnormen zijn:

1. Grond die wordt toegepast op woonlocaties mag maximaal 100 mg/kg lood bevatten. Hiermee wordt aangegeven dat grond die wordt aangevoerd en in tuinen wordt gebruikt nagenoeg schoon moet zijn. Dit beperkt de hergebruikmogelijkheden van vrijkomende grond enigszins, maar het gezondheidsbelang wordt hier groter geacht;

2. Op locaties waar woningen met tuin gebouwd worden mag de loodconcentratie maximaal 370 mg/kg bedragen. Als de concentratie hoger is, moet de bodem worden gesaneerd. Deze norm is hoger dan de norm voor toe te passen grond omdat een saneringsverplichting een relatief zwaar middel is dat hoge kosten met zich mee kan brengen.

Deze normen zijn gebaseerd op het landelijk GGD advies [5] en worden breed gedragen.
De nieuwe normen zijn strenger dan voorheen en bieden daarmee een hoger beschermingsniveau. De normen hebben voor zover bekend niet geleid tot stagnatie of problemen.

2.2 Inventarisatie kinderspeelplaatsen

Door op kinderspeelplaatsen te zorgen voor een voldoende bodemkwaliteit, wordt een belangrijk bijdrage geleverd aan het verminderen van de blootstelling van aan lood vanuit de bodem.

Het project kinderspeelplaatsen kan gezien worden als zeef. Uit de gemeentelijke databanken blijkt dat er in Amsterdam 4200 speelplaatsen zijn die gericht zijn op kinderen uit de doelgroep (0-6 jaar). Het betreft kinderspeelplaatsen in de openbare ruimte, scholen en kinderdagverblijven.

Op basis van beschikbare informatie is een selectie gemaakt van 1600 locaties waar een verhoogde kans op blootstelling is vanwege de mogelijk matige tot slechte bodemkwaliteit. Het betreft vooral locaties in de vooroorlogse delen van de stad. De geselecteerde locaties zijn meer in detail bekeken. Daarbij is het bodeminformatiesysteem geraadpleegd, de historische informatie beoordeeld en de locatie bezocht. In totaal zijn er 710 locaties bezocht.

Op 296 locaties was een bodemonderzoek nodig omdat kinderen in contact konden komen met de bodem. Van deze 296 locaties was op slechts 8 locaties sprake van dusdanig verhoogde loodgehalten dat sanering dringend wenselijk was. Deze saneringen zijn door de gemeente uitgevoerd.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de bodem op de openbare kinderspeelplaatsen aanzienlijk schoner was dan op basis van de algemene bodemkwaliteit mocht worden verwacht. Zeer waarschijnlijk komt dat omdat bij de aanleg van kinderspeelplaatsen schoon zand is gebruikt. Het is dan ook niet verbazend dat de buitenruimtes van kinderdagverblijven vaker verontreinigd waren dan de openbare speelplaatsen of de schoolpleinen. De kinderdagverblijven hebben vaak moeilijker bereikbare en kleinere binnenplaatsen waar de aanvoer van schone grond lastiger is.

2.3 Aanpassen subsidieregeling bodemsanering

Amsterdam kent al jaren een subsidieregeling als tegemoetkoming voor bodemsaneringskosten voor particulieren (onderdeel van Subsidieregeling stedelijke vernieuwing, verhuisregelingen en ouderenhuisvesting). De subsidieregeling was opgesteld met de gedachte dat saneringen redelijk grootschalige activiteiten zijn door professionele opdrachtgevers, ondersteund door deskundige adviseurs. De subsidieregeling werd moeilijk gevonden en er is jarenlang geen gebruik van gemaakt.
De laatste jaren is daar verandering in gekomen. Vooral omdat de Omgevingsdienst bij de beoordeling van bouwaanvragen op de mogelijkheid van subsidie wijst. Particulieren weten nu langzamerhand de weg te vinden. Maar uit de ervaring van de laatste 2 jaar blijkt dat de regeling

moeilijk te begrijpen is door en uit te leggen aan particulieren en bovendien grote administratieve lasten met zich meebrengt en bezwaarprocedures uitlokt.
Om die reden is de subsidieregeling in 2021 aangepast. Daarbij is de regeling toegespitst op loodverontreiniging, omdat lood in praktijk de enige stof is die onaanvaardbare risico's oplevert in de bodem. De regeling kon daarmee veel duidelijker en eenduidiger worden opgesteld waardoor aanvraag en afhandeling eenvoudiger is.
Daarbij is ook het subsidieplafond verhoogd. We zullen de komende jaren de subsidieregeling meer onder de aandacht brengen en hopen daarmee te stimuleren dat saneringen worden uitgevoerd waarmee op termijn de bodem in Amsterdam schoner wordt en de blootstelling aan lood vermindert.

3 Communicatie en tuinenproject

3.1 Communicatie gebruiksadviezen

De ervaring leert dat de meeste mensen zich niet bewust zijn van loodverontreiniging in de bodem, de risico's ervan en de maatregelen die ze kunnen nemen. De communicatie strategie is er op gericht om mensen hiervan bewust te maken.

Verreweg de meest effectieve maatregelen om blootstelling van kinderen aan lood tegen te gaan zijn maatregelen die de ouders en verzorgers zelf kunnen nemen:

- Kies voor bodembedekking zoals gras, verharding (bij voorkeur waterdoorlatend) of breng een schone laag grond aan op plekken waar kinderen spelen;
- Voorkom daarbij wateroverlast door bodembedekking. Kijk voor tips op www.rainproof.nl;
- Kies voor een zandbak met schoon wit zand;
- Laat uw kinderen hun handen wassen na het buitenspelen;
- Was ook zelf uw handen na het tuinieren in eigen tuin en vóór het eten;
- Kweek groente en fruit in plantenbakken met schone teelaarde;
- Was zelfgekweekte groenten en fruit grondig;
- Ga de inloop van grond in huis tegen door schoenen uit te doen voor u naar binnen gaat;
- Stofzuig regelmatig uw huis, vooral als u of uw kinderen regelmatig met grond aan de schoenen het huis inkomen.

Dit zijn bijzonder effectieve maatregelen die eenvoudig zijn uit te voeren en een groot resultaat hebben. Bovendien komen de maatregelen bij veel mensen als natuurlijk en vanzelfsprekend over.

G&O heeft met de GGD en de ODNZKG afgesproken dat alle drie de organisaties informatie over lood verstrekken vanuit de eigen invalshoek. Daarbij verwijzen de organisaties naar elkaar door en vullen we elkaar aan. De verdeling is:

- GGD: risico's van lood en gebruiksadvies. Daarnaast waarschuwt de GGD in de groeiapp voor de risico's van lood
- OD: Waar komt lood voor (loodkaart), Nota bodembeheer waarin de Amsterdamse loodnormen zijn vastgesteld en de programmatische aanpak van lood wordt beschreven;
- G&O/Gemeente Amsterdam: Project kinderspeelplaatsen en tuinenproject.

Deze communicatie heeft echter een beperkt bereik omdat mensen zich eerst bewust moeten zijn van het mogelijke risico voordat ze actief op zoek gaan naar informatie.
Om die reden is de wijksgewijze aanpak van tuinen uitgewerkt waarbij de gemeente tuingebruikers met een wijkgerichte aanpak benadert om daarmee de informatie over te dragen.

3.2 Wijkgerichte aanpak tuinenproject

De wijkgerichte aanpak is grotendeels gericht op bewustwording, waarbij mensen worden geholpen om maatregelen te nemen die blootstelling tegen gaan.

Uit onderzoek blijkt dat algemene informatie vanuit de GGD, de gemeente of de Omgevingsdiensten de mensen niet bereikt. Het is dus wel nodig, maar niet voldoende om op de websites informatie te geven. Informatie die op de betrokkenen is gericht is veel effectiever. De wijkgerichte aanpak is er op gericht om tuingebruikers persoonlijk te benaderen en het aantrekkelijk te maken om de informatie te ontvangen. Het middel dat we daarvoor gebruiken is het aanbieden van een gratis bodemonderzoek.

De aanpak komt er in het kort op neer:

- Per wijk worden de begane grond bewoners met tuin per brief benaderd met informatie over de risico's van lood en het aanbod om een gratis bodemonderzoek uit te voeren;
- De mensen die op het aanbod ingaan krijgen bezoek van het onderzoeksteam dat een bodemonderzoek uitvoert én een gesprek met de tuingebruikers aangaat. Door de gebruikte onderzoeksmethode met de XRF meter zijn de voorlopige resultaten direct beschikbaar waardoor de adviezen gericht gegeven kunnen worden en ook effectiever zijn. De tuingebruikers krijgen enkele dagen na het bezoek een rapportage per mail met een persoonlijk advies.

3.3 Pilot en geleerde lessen

De wijkgerichte aanpak van het tuinenproject is in een pilot beproefd in de Staatliedenbuurt. De resultaten van de pilot zijn onderzocht door OIS. Ruim 10% van de tuingebruikers is ingegaan op het aanbod om langs te komen. Redenen om niet mee te doen waren:

- dat mensen de schriftelijke uitnodiging niet hadden gezien,
- dat de bewoners graag ook de informatie in een andere taal hadden gekregen of
- omdat de mensen hadden beoordeeld dat de informatie niet relevant was, bijvoorbeeld omdat er geen kinderen in de tuin komen.

Of de campagne ook daadwerkelijk effect heeft op een verminderde blootstelling aan lood van kinderen is niet goed na te gaan. In ieder geval zijn ouders in de gelegenheid gesteld om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Naar aanleiding van de pilot zullen de volgende aanpassingen in het programma worden doorgevoerd:

- Of op de enveloppe wordt duidelijk gemaakt dat een gratis bodemonderzoek wordt aangeboden én dat de informatie vooral belangrijk is voor mensen met kinderen. Als alternatief kijken we naar de mogelijkheid om krant van 4x A3 of A2 pagina's. Op de voorkant is ruimte voor een aansprekend beeld. Op de binnenkant is ruimte voor een toelichting in het Nederlands en in het Engels;

- De informatie zal ook in andere talen beschikbaar worden gesteld;
- Naast de directe benadering zal in samenwerking met de gebiedsmakelaar en de communicatiemedewerkers van de stadsdelen per wijk naar aanvullende communicatiemogelijkheden worden gekeken.

Met deze maatregelen streven we er naar dat 20% van de bewoners met tuinen op ons aanbod ingaat. Door de aanpassingen in de communicatiemiddelen verwachten wij dat de respons verhoogd ten opzichte van de respons (10%) in de pilot.

3.4 Uitvoering en aanbesteding wijkgerichte aanpak tuinen

De pilot is uitgevoerd door medewerkers van de afdeling bodem van G&O. De afdeling heeft echter onvoldoende capaciteit om het project over de hele stad uit te voeren. Om die reden wordt een aanbesteding voorbereid. Via de aanbesteding worden marktpartijen gezocht die de bezoeken kunnen afleggen en de bodemonderzoeken kunnen uitvoeren. In een periode van 4 jaar kunnen alle bewoners met tuinen in de verontreinigde gebieden worden benaderd.
Naar schatting gaat het om 72.300 tuinen. Als 20 % van de bewoners reageert worden 14.460 adressen bezocht.
De organisatie en de verantwoordelijkheid ligt bij G&O. G&O verstuurt de uitnodigingen, verzorgt de communicatie, verstuurt de rapportages en beheert de contracten met de marktpartijen. Daar worden 3 medewerkers in deeltijd op ingezet.

Ten behoeve van de uitvoering is een loodapplicatie ontwikkeld. Deze applicatie maakt het mogelijk om de uitvoering vanaf afspraak tot aan rapportage geautomatiseerd uit te voeren. In de pilot is ervaring met de applicatie opgedaan, zodat deze nu gebruiksklaar is voor de grootschalige uitvoering.

Planning:
Aanbesteding Q1/Q2
Eerste tuinbezoek medio Q3 2022

4 Programmaorganisatie

4.1 Risico's en kansen

Met dit programma geven we invulling aan de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de gezondheid van de burgers. Bewustwording onder de bevolking van de risico's van bodemlood is daarbij voor de komende jaren het belangrijkste doel.

Belangrijk risico daarbij is dat de informatie de ouders onvoldoende bereikt waardoor ze niet de gebruiksadviezen opvolgen. In het verlengde daarvan bestaat het risico dat de verstrekte informatie vergeten wordt. Bij de inventarisatie van de speelplaatsen is bijvoorbeeld bij de beheerders aangegeven dat ze bij een eventuele herinrichting rekening moeten houden met mogelijke loodverontreiniging. Het is goed mogelijk dat deze informatie vergeten wordt.

Een heel ander risico is dat er juist veel aandacht ontstaat en daarbij vanuit de bevolking eisen en verwachtingen naar de gemeentelijke overheid worden gesteld.
De financiële en organisatorische risico's zijn beperkt. Binnen het programma zijn sturingsmogelijkheden door het aantal te versturen uitnodigingen groter of kleiner te maken.

Binnen het project zien we nog een aantal kansen voor bijvangst/ verbreding van het programma:

- Samenwerking met rainproof en onttegelingsacties;
- Samenwerking met woningbouwcorporaties;
- Communicatie binnen de gemeentelijke organisatie;
- Samenwerking met stadslandbouwinitiatieven;
- Aanpak moestuinen;
- Stimuleren van saneringen in combinatie met renovaties, bijvoorbeeld door corporaties;
- Media aandacht voor loodrisico's;
- Het gratis aanbieden van schone tuingrond;
- Grotere bekendheid met verontreinigingssituatie;
- Innovatieve aanpak

De samenwerking met rainproof en de woningbouwcorporaties is in gang gezet. We zullen de mogelijkheden van samenwerking met en informatievoorziening aan aannemers en makelaars verder onderzoeken.
Het gratis aanbieden van schone tuingrond is in potentie een zeer effectieve maatregel omdat daarbij ook bodemdaling wordt gecompenseerd, de klimaatadaptatie door regenwateropvang wordt gestimuleerd en dit ook leidt tot een groenere stad met meer biodiversiteit. Helaas zijn er daarbij beperkingen en hindernissen. Zo is het niet eenvoudig om grond aan te voeren en in de binnentuinen te krijgen. Daarnaast kan de actie worden gezien als oneerlijke concurrentie ten opzichte van de tuincentra, grondaanbieders en aannemers. G&O zal deze mogelijkheid echter wel onderzoeken.

De uitgevoerde onderzoeken worden in het bodeminformatiesysteem opgenomen. Dit leidt ertoe dat we een steeds beter beeld krijgen van de loodgehaltes in de stad. Hoewel er de afgelopen decennia al duizenden onderzoeken zijn uitgevoerd waarvan de resultaten ook zijn geregistreerd, zijn er nog veel witte vlekken. De onderzoeken zijn namelijk bijna allemaal uitgevoerd ten behoeve van gebiedsontwikkeling en nieuwbouw. Op plekken waar niets gebeurt vindt zelden bodemonderzoek plaats. De onderzoeken die voor de inventarisatie van de kinderspeelplaatsen zijn uitgevoerd leidde al tot de conclusie dat de contact laag met name in de openbare ruimte gelukkig veel schoner was dan werd verwacht. Ook de resultaten van de pilot zijn een indicatie dat de blootstelling minder zou kunnen zijn dan gevreesd. Het project geeft dus een veel beter inzicht in de daadwerkelijke risico's.

Vooral met het tuinenprogramma is Amsterdam innovatief. De loodproblematiek speelt in veel historische steden en dorpen, maar voor de aanpak van tuinen is landelijk nog geen bevredigende oplossing gevonden.

4.2 Financiering

Voor de komende 4 jaar worden de volgende uitgaven verwacht:

- Ca € 2.000.000 Uitvoering risicochecks door de markpartijen;
- € 4.000.0000 subsidie tuinsaneringen
- PM schone tuingrond

Deze uitgaven worden gedekt uit de bodemreserve die in beheer is bij de afdeling bodem van G&O. In 2021 is voor het gehele loodprogramma een bijdrage gevraagd van het Rijk. Het Rijk heeft daarbij € 4.272.268 toegekend. Daarbij is afhankelijk van het verloop van het programma de mogelijkheid geboden om aanvullende subsidie aan te vragen.

4.3 Monitoring en rapportage

G&O legt jaarlijks verantwoording af over de voortgang van het loodprogramma. De rapportage zal getoetst worden door de GGD en de OD en worden voorgelegd aan de verantwoordelijk wethouder. De rapportage gaat in op de voortgang van het tuinenproject. Daarbij wordt getoetst op het streefpercentage tuinenbezoek (20%) en de tevredenheid van de bewoners wordt gemonitord. Ook zal worden gemonitord hoeveel subsidieaanvragen er zijn ingediend, hoeveel tuinen er zijn gesaneerd en of het subsidieplafond moet worden aangepast.

De rapportage zal verder ingaan op de risico's en de kansen zoals benoemd in paragraaf 4.1 en een update geven van de uitgaven en inkomsten.

Referentielijst

1) Diffuse loodverontreiniging in de bodem Advies voor een gemeenschappelijk beleidskade, RIVM Rapport 2015-0204
2) Maatschappelijke kosten-batenanalyse maatregelen bodemlood, CE Delft, publicatienummer 17.7K50.85, oktober 2017
3) Effectiviteit van gebruiksadviezen bij diffuus lood in de bodem Rapportage over een onderzoek in de gemeente Zaanstad, RIVM rapport 2020-0123
4) Nota Bodembeheer Gemeente Amsterdam Beleidskader voor grondverzet en bodemsanering, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, in werking 21 november 2021
5) GGD GHOR Nederland/GGD-projectgroep bodem (2016). Lood in bodem en gezondheid. Aanvullend advies met informatie voor GGD-adviseurs gezondheid en milieu. Definitieve versie. 29 januari 2016