Gemeente Amsterdam

Stimuleringsregeling bodemsanering lood

Afweging maatregelen om bodemsanering van tuinen bij woningen te stimuleren

De Amsterdamse werkgroep lood stelt een plan van aanpak op voor de loodverontreiniging in de Amsterdamse bodem. Dit plan van aanpak is een optelsom van diverse maatregelen. Onderdeel daarvan is het stimuleren van tuinsaneringen door subsidieverlening. Tuinsaneringen kunnen niet worden afgedwongen in bestaande bebouwing zodat de aanpak door particulieren vrijwillig is. Het subsidiebeleid is onderdeel van het totale beleid, maar wel een bijzonder onderdeel. (Actieve) sanering van verontreinigde particuliere tuinen zou een project van honderden miljoenen zijn, maar de prioriteit is niet voldoende om die uitgaven te verantwoorden. Op dit moment is €3.500.000 gereserveerd voor de aanpak van het loodprobleem, slechts ca 1% van de benodigde saneringskosten. Het is dus een uitdaging om het beschikbare bedrag doelmatig in te zetten.
De hoofdgedachte is dat de eigenaren verantwoordelijk zijn voor een eventuele sanering, maar dat de gemeente de sanering stimuleert en aanmoedigt zodat saneringen op een natuurlijk moment worden uitgevoerd. Het natuurlijke moment is nieuwbouw, een grootscheepse verbouwing, of een compleet nieuwe tuininrichting. Op die momenten is sanering minder ingrijpend en minder duur. De uitdaging bestaat eruit dat die natuurlijke momenten ook daadwerkelijk gebruikt worden om de tuin te saneren. De subsidieregeling moet dus bekend zijn, maar ook aantrekkelijk genoeg. Maar de regeling moet ook weer niet zo aantrekkelijk zijn dat het beschikbare bedrag snel wordt uitgeput en maar een heel beperkt deel van de belangstellenden er gebruik van kan maken.

Een subsidieregeling kan onderdeel worden van de subsidieverordening stedelijke vernieuwing. Deze verordening bestaat al en wordt momenteel

aangepast. Bodemsanering is ook al in de huidige verordening opgenomen, maar aanpassing is wenselijk.

Doel subsidie

De doelen van de subsidieregeling zijn:

- Stimuleren dat huiseigenaren en coöperaties verontreinigde tuinen saneren zodat de blootstelling van kinderen aan lood nu en in de toekomst minder wordt;
- Ervoor te zorgen dat tuinsanering een normaal onderdeel wordt bij nieuwbouw en grote verbouwingen zodat de stimuleringsregeling op termijn niet meer nodig is;
- Ondersteuning van eigenaren die vrijwillig een sanering willen uitvoeren;
- Deze saneringen doelmatig worden uitgevoerd, bij voorbeeld in combinatie met nieuwbouw/verbouw;
- Met het beschikbare subsidiebedrag het maximaal resultaat wordt gehaald voor vermindering van blootstelling op de lange termijn;

Waarom willen we de Amsterdamse subsidieverordening stedelijke vernieuwing aanpassen?

Er is in het verleden nooit beroep gedaan op de bestaande subsidieregeling, mogelijk omdat met niet bekend was met de subsidie. Maar het zal ook een rol spelen dat de indieningsvereisten vrij zwaar zijn.
De huidige subsidieregeling is niet specifiek op de sanering van loodverontreiniging gericht en daarom redelijk ingewikkeld zowel voor de aanvrager als voor de gemeente. De regeling is onder andere ingewikkeld omdat we een percentage van de saneringskosten vergoeden. Dit betekent dat we een subsidieaanvraag moeten analyseren en moeten bepalen welk deel van de kosten ook saneringskosten zijn. Een initiatiefnemer huurt bijvoorbeeld een aannemer in om de tuin opnieuw in te richten en te saneren. Daarbij worden bomen en tuininrichting verwijderd en afgevoerd, sanering uitgevoerd en de tuin opnieuw ingericht. Dat zal een offerte zijn waarvan maar een deel uit saneringskosten bestaat. Die moeten worden uitgesplitst en dat is niet altijd makkelijk.
Daarnaast moet er worden gekeken of alle saneringskosten voor vergoeding in aanmerking komen. Het uitgraven van een kelder levert geen milieuwinst, maar de afvoer van vervuilde grond zijn wel saneringskosten. Ook dit soort kosten

moeten eruit worden gehaald. Daarnaast moeten we kijken of de uitvoering en aanbieding economisch en marktconform is. Deze beoordelingen vergen tijd en overleg en kunnen tot juridische conflicten leiden.

Om die reden willen we de subsidieregeling voor lood aanpassen waarbij wordt uitgegaan van een standaard saneringswijze (leeflaag van 1,0 m dik) en marktconforme standaard saneringskosten voor grondafvoer. Overige kosten komen dan niet voor vergoeding in aanmerking. Dit vertaalt zich in een vergoeding per m^2 gesaneerde tuin.

Deze vereenvoudigde regeling kan op verschillende manieren worden ingevuld. Hieronder volgt een opsomming van de huidige regeling en de verschillende alternatieven.

Huidige regeling

De huidige subsidieverordening kent subsidie toe op basis van percentage totale kosten:

- bij saneringskosten tot € 5.000,- maximaal 100% van de kosten
- bij saneringskosten van € 5.000,- tot € 10.000,- maximaal 80% van de kosten
- bij saneringskosten boven de € 10.000,- maximaal 50% van de kosten

Het maximumbedrag dat kan worden aangevraagd is € 200.000,- per project.

Voordelen:
- Subsidie op basis van werkelijke kosten;
- Aantrekkelijk wegens hoge bijdrage van alle saneringskosten

Nadelen:
- De subsidieregeling wordt niet gebruikt en is kennelijk onaantrekkelijk of wordt niet gevonden;
- Bewerkelijk en riskant voor aanvrager. Er moet veel voorwerk worden gedaan (saneringsplan opstellen en indienen, offertes aanvragen, voordat duidelijk wordt of en welk bedrag wordt vergoed;
- Bewerkelijk voor de gemeente want offerte moeten worden beoordeeld op soberheid en doelmatigheid;
- Discussie over wat wel en niet tot saneringskosten behoort. Dit kan leiden tot (juridische) conflicten;

- Weinig prikkels voor doelmatige aanpak;
- Niet gericht op lood;
- Eventuele grote projecten kunnen het budget snel uitputten.

Alternatieven

Optie 1: Bijdrage in natura

In dit voorstel wordt de subsidie gegeven door de mogelijkheid te bieden om de grond kosteloos bij de grondbank af te leveren. De grondbank regelt dan de verwerking en de kosten hiervoor worden gedekt uit de beschikbare subsidiepot van € 3.500.000.
De voorwaarde hiervoor is dan dat de aangeleverde grond afkomstig is van tuinsaneringen en dat maximaal een laag van 1,0 meter wordt gesaneerd. De BUS-melding en het evaluatieverslag vormen de verantwoording. De grond wordt door de saneerder bij de grondbank aangeleverd volgens de bestaande procedures, maar wel kosteloos.
De saneerder is verder geheel verantwoordelijk voor de sanering en uitvoering.

De ‘loodconsulent’ van afdeling bodem informeert belangstellenden over procedures en helpt bij het aanvragen deze subsidie en de melding bij de grondbank.

Voordelen

- Aanvraag en afhandeling eenvoudig waardoor regeling aantrekkelijk;
- Regeling makkelijk uit te leggen;
- Administratieve belasting subsidie beperkt;
- Verantwoorde grondafvoer.

Nadelen

- Extra belasting grondbank;
- Mogelijk niet aantrekkelijk genoeg. De initiatiefnemer heeft nog veel andere kosten (aannemer, mkb), waardoor slechts klein deel van werkelijke kosten worden gesubsidieerd .

Optie 2: Financiële bijdrage

Subsidie door middel van financiële tegemoetkoming. Om de aanvraag en beoordeling éénduidiger te maken wordt een vast bedrag uitgekeerd per m2 gesaneerde tuin. De aanvraag wordt verantwoord door BUS-melding en evaluatie. De hoogte van het bedrag is vergelijkbaar met gemiddelde

verwerkingskosten van verontreinigde grond en dus vergelijkbaar met het vorige voorstel.
De saneerder is verder geheel verantwoordelijk voor de sanering en uitvoering.

De 'loodconsulent' van afdeling bodem informeert belangstellenden over procedures en helpt bij het aanvragen deze subsidie.

Hoogte bijdrage: :
€ 50 /m2 bij concentraties > 370 mg/kg. Deze grond moet worden gereinigd
€ 10/m2 bij concentraties 100-370 mg/kg. Deze grond kan zonder reiniging worden toegepast in minder gevoelige bestemmingen.
De maximale bijdrage per tuin bedraagt € 5.000,- en per project (bouwblok) € 100.000

Voordelen

- Saneerder geheel vrij in aanpak (als het resultaat maar gehaald wordt) en wordt gestimuleerd om met creatieve oplossingen te komen, zoals bijvoorbeeld het ophogen van de tuin.

Nadelen

- Mogelijk niet aantrekkelijk genoeg. De initiatiefnemer heeft nog veel andere kosten (aannemer, milieukundige begeleiding), waardoor slechts een klein deel van werkelijke kosten worden gesubsidieerd en de regeling mogelijk niet aantrekkelijk genoeg is om mensen over te halen;
- Afhandeling subsidieaanvragen bewerkelijker voor gemeente dan bijdrage in natura;
- De creativiteit kan leiden tot ongewenste neveneffecten. (ophoging leidt tot overlast bij buren).

Optie 3: Substantieel

Het belangrijkste nadeel van beide vorige opties is dat de bijdrage mogelijk niet voldoende is om mensen over te halen de tuin te saneren. Bij deze optie 'substantieel' wordt sanering aantrekkelijk gemaakt zodat er naar verwachting gebruik van zal worden gemaakt.

De optie bestaat er uit dat beide vorige opties bij elkaar worden opgeteld. De saneerder kan dus de grond naar de grondbank afvoeren en krijgt daarnaast een bedrag per m2 gesaneerde tuin, zoals voorgesteld in optie 2.
Met dit voorstel wordt een substantieel deel van de directe saneringskosten vergoed waardoor sanering naar verwachting aantrekkelijk wordt.

Voordelen

- Gemeentelijke bijdrage maakt sanering aantrekkelijk.

Nadelen
- Met het beschikbaar budget kunnen 50% minder tuinen worden gesaneerd, terwijl het aantal aanvragen mogelijk hoger ligt. Er is een goede kans dat het beschikbare budget ontoereikend is voor alle aanvragen. Dat betekent dat we niet alle aanvragen kunnen honoreren of dat het budget omhoog moet;
- Uitvoering van deze regeling bewerkelijker dan de bij vergoeding in natura.

Overige aspecten

De subsidiemogelijkheid is onderdeel van de algemene subsidieverordening voor stedelijke vernieuwing en wordt door een centrale organisatie uitgevoerd.

De subsidie is beschikbaar voor grondeigenaren, dus ook verhuurders en woningbouwcoöperaties ongeacht of het erfpachtgrond of vol eigendom betreft. Huurders worden niet principieel uitgesloten, maar zullen doorgaans niet zelf gaan uitvoeren.

Er worden geen andere voorwaarden gesteld dan dat de sanering ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en dat deze wordt verantwoord (geen draagkrachttoets of biboptoets) De saneringen vallen binnen het bestaande wettelijk kader van de Wet bodembescherming onder toezicht van de Omgevingsdienst. Met de Omgevingsdienst worden nadere afspraken gemaakt om de afhandeling van de formaliteiten soepel te laten verlopen.

Het voorstel is om de subsidieregeling ook beschikbaar te stellen voor saneerders die verplicht worden om te saneren. Dit geldt vooral bij nieuwbouw. De Omgevingsdienst toetst de bouwaanvraag en bodemkwaliteit. Als de bodemkwaliteit niet voldoet, zijn saneringsmaatregelen verplicht. De sanering hoeft dan niet meer te worden gestimuleerd, want het is verplicht. We stellen voor om toch subsidie beschikbaar te stellen omdat:
- Te voorkomen dat de sanering wordt uitgevoerd door een verharding aan te leggen. Dit is volgens de regelgeving mogelijk, maar onwenselijk voor een leefbare stad;
- De grens tussen vrijwillige sanering en verplichte sanering niet altijd duidelijk zal zijn en enigszins arbitrair is. Het zou dan onrechtvaardig zijn om mensen die een saneringsverplichting hebben, geen ondersteuning te verlenen.

De subsidieregeling betreft particulieren. Ook de gemeentelijke organisatie moet kosten maken voor het saneren van speelplaatsen of de herinrichting van openbare ruimte. Bij vergroening en klimaatadaptatie zullen waarschijnlijk extra

kosten gemaakt moeten worden als gevolg van loodverontreiniging. Hiervoor zal een aparte regeling worden uitgewerkt.

Afweging

De berekeningen die hieronder worden gepresenteerd zijn slechts indicatief. Ze zijn echter voldoende betrouwbaar om een beeld te geven van de dilemma's.

In de bijlage zijn 2 kostenramingen uitgewerkt voor een gecompliceerde sanering en een eenvoudige sanering. Uit deze beide ramingen kan worden afgeleid dat een bijdrage zoals voorgesteld in beide eerste opties ca 5 tot 30% van de saneringskosten dekt. Bij gecompliceerde, kleine saneringen worden de kosten veel meer bepaald door de werkzaamheden van de aannemer om een kleine moeilijk bereikbare binnentuin te saneren. Maar zelfs bij een relatief eenvoudige sanering zijn de verwerkingskosten hooguit 30% van het totaal. Uit deze berekening wordt duidelijk dat de saneerder nog steeds het grootste deel van de kosten zelf moet dragen waardoor de kans groot is dat de tuin niet wordt gesaneerd. Bij de derde optie is de bijdrage, zeker bij eenvoudige saneringen substantiëler en is de kans op deelname groter.

De andere kant van de medaille is de vraag hoeveel tuinen met het beschikbare budget kunnen worden gesaneerd.

Het beschikbare budget is € 3.500.000 . Bij de opties 1 en 2 is dit voldoende voor de sanering van 70.000 m2 tuin. Bij een gemiddelde tuingrootte van 50 m2, zijn dat 1400 tuinen. Bij de genereuze optie 3 zijn dat 700 tuinen. Ter vergelijking: in Zaanstad worden naar schatting 600 tuinen gesaneerd voor een bedrag van 16 miljoen.

Het is moeilijk om een inschatting te geven van hoeveel tuinen voor sanering in aanmerking komen. Deze vraag is aan datalab gesteld, maar die hebben nog geen antwoord kunnen geven. De Amsterdamse woningvoorraad is ruim 430.000 woningen. Daarvan ligt ongeveer de helft in oudere gebieden met een loodverontreiniging. Als we er van uitgaan dat gemiddeld 1 op de 4 woningen een begane grondwoning is met buitenruimte en daarvan 50% voor sanering in aanmerking komt, gaat het om ca 25.000 tuinen waarvan we dus voor maximaal 1600 tuinen subsidie beschikbaar hebben. Het gaat dan om huur, erfpacht en volledig eigendom. Dit zou betekenen dat het beschikbare bedrag ook met een sober subsidiebeleid slechts toereikend is voor de sanering van een klein percentage ca 5% van de belaste tuinen.

Dit is minder dramatisch dan het lijkt. In de eerste plaats richten we ons op sanering op een natuurlijk moment (nieuwbouw/drastische verbouw. Slechts

een klein deel van de benedenwoningen met tuin zullen de komende 10 jaar zodanig worden verbouwd dat een tuinsanering makkelijk kan worden meegenomen.
Daarnaast is het belangrijk om te realiseren dat blootstelling en risico vrij eenvoudig weg te nemen door simpele maatregelen, bijvoorbeeld door kleine kinderen in een zandbak te laten spelen en hun handen te laten wassen na het buitenspelen. Ook het aanbrengen van een terras, grasmat, of dunne laag grond van 20 cm schone teelaarde is al voldoende om de directe risico's weg te nemen. Eigenaren en huurders hebben dus voldoende andere mogelijkheden om risico's tegen te gaan.

Hiermee worden de dilemma's duidelijk:

- Met het beschikbare bedrag van € 3.500.0000 kan een subsidie worden gegeven voor slechts een zeer beperkt deel van de belaste tuinen in de bestaande woningvoorraad;
- Als de subsidie alleen zou worden gebruikt bij nieuwbouw, grote verbouwingen in de komende 10 jaar, is € 3.500.000 een reëel bedrag;
- Bij een sobere variant zullen naar verwachting weinig saneringen worden uitgevoerd komen en is het bedrag voldoende om de aanvragen te honoreren;
- Bij een royale variant is het totale beschikbare bedrag naar verwachting te laag om alle aanvrage te honoreren;
- Afgezien van de hoogte van de bijdrage, is bekendheid met en eenvoud van de subsidieregeling waarschijnlijk bepalend voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt. Het komende jaar zal daaraan gewerkt worden via websites en door het aanbieden van gericht loodadvies;
- We hebben onvoldoende ervaring, ook bij andere gemeenten om het omslagpunt te bepalen;

Voorstel

De ervaring is dat er nu geen gebruik wordt gemaakt van de bestaande subsidieregeling en dat vrijwillige tuinsaneringen praktisch niet voorkomen. Zeker in het begin zal aanzienlijke inspanning nodig zijn om mensen over de drempel te helpen. Naarmate mensen meer bekend zijn met tuinsaneringen en deze vaker worden uitgevoerd, zullen mensen makkelijker geneigd zijn om de sanering op te pakken.

Daarom stellen we het volgende voor:

1. De bestaande subsidieregeling voor bodemsanering in te trekken;
2. Subsidieregeling in te voeren op basis van de substantiële variant waarbij de gemeente de grondafvoer voor rekening neemt en daarnaast

€ 50/m2 vergoed met een maximum van € 5.000 per tuin en € 100.000 per project ;

3. Deze regeling verder uit te werken tot werkomschrijving en te communiceren naar belanghebbenden;
4. Per jaar wordt een subsidieplafond ingesteld van € 400.000. Bij een beschikbaar bedrag van € 3.500.000 is dat voldoende voor bijna 9 jaar;
5. Jaarlijks wordt de subsidieregeling geëvalueerd en zo nodig aangepast. De evaluatie richt zich op de volgende onderwerpen:
   - Aantal aanvragen, aantal gehonoreerde aanvragen, aantal uitkeringen
   - Aantal m2 gesaneerde tuin
   - Over/onderuitputting beschikbaar subsidiebedrag
   - Percentage tuinsaneringen bij nieuwbouw/verbouw
   - Mate van behalen van doelstellingen
   - Knelpunten bij verwerking aanvragen
   - Wenselijkheid aanpassing regeling