Notitie

Contactpersoon	5.1, 2, e 5.1, 2, e
Datum	17 mei 2024
Kenmerk	N002-1289119MMK-V01-mvg-NL

Mogelijke beleidslijnen diffuus lood

Aanleiding en doel

De aanleiding is de notitie ‘Advies inzet rijksbudget voor aanpak problematiek diffuus verspreid lood’ (TAUW, N001-1289119MMK-V02-mvg-NL, 18 januari 2024), waarin aandachtspunten en bouwstenen zijn opgenomen voor (aanvullend) beleid. In overleg met DGWB op 13 februari 2024 is afgesproken om vanuit de bouwstenen 3 mogelijke beleidslijnen voor het Rijk uit te werken voor omgaan met diffuus lood in de bodem. De keuze voor de rijksoverheid is om een sturingsstrategie te bepalen en uit te voeren en om budget vrij te maken na 2030. Deze notitie functioneert tevens als input voor consultatie van een vertegenwoordiging van decentrale overheden en voor het opstellen van een beleidsnota ten behoeve van besluitvorming door de bewindspersoon.

Achtergrond diffuus lood in de bodem

De grond in Nederland is met name ter plaatse van oude stedelijke kernen en oude ophooglagen in meer of mindere mate verontreinigd geraakt met lood. Er is vaak geen duidelijke bron aan te wijzen, en door grondverzet is de verontreiniging in grotere gebieden met wisselende gehalten aanwezig, zogenaamd ‘diffuus verspreid’. De verontreiniging bevindt zich niet of nauwelijks in het grondwater. Lood en loodverbindingen zijn zeer zorgwekkende stoffen[1]. Mensen kunnen worden blootgesteld aan lood door normaal gebruik van de bodem, bijvoorbeeld in (moes)tuin of speeltuin. Uit het RIVM 2015[2] rapport blijkt dat er geen veilige ondergrens is voor loodgehalten in de bodem. Kinderen tot 7 jaar oud zijn het meest gevoelig voor de effecten van blootstelling aan lood, en dat kan (via verhoogde loodconcentratie in het bloed) effect hebben op de ontwikkeling van de hersenen en leiden tot een lager IQ. GGD adviseert daarom een zo laag mogelijk blootstelling na te streven.

Decentrale overheden zijn de aanpak van diffuus lood gestart onder de Wet bodembescherming (Wbb). Het bleek dat totale sanering niet mogelijk is vanwege zeer hoge kosten. Functiegerichte sanering en alternatieve maatregelen om blootstelling te reduceren hebben volgens een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA 2017)[3] een positieve maatschappelijke opbrengst.

---

[1] https://rvszoeksysteem.rivm.nl/ZZSlijst/ZZSgroep/ZZS_lood_en_loodverbindingen

[2] Diffuse loodverontreiniging in de bodem. Advies voor een gemeenschappelijk beleidskader. RIVM 5.1, 2, e P.F. et al.), kenmerk 2015-0204, 2015

[3] Maatschappelijke kosten-batenanalyse maatregelen bodemlood. CE Delft en TAUW, oktober 2017

Wel zijn er verschillen doelmatigheid en effectiviteit van verschillende maatregelen. Bevoegde overheden kiezen voor een eigen aanpak gebaseerd op lokale urgentie en ambities.

Voorzien is dat bevoegde gezagen (voorheen Wbb-bevoegde gezagen, onder Omgevingswet alle gemeenten) tot en met 2030 maatregelen nemen om de risico's van diffuus lood te beheersen, geheel of gedeeltelijk gedekt door SPUK-bodemgelden. Aanpak focust op publieke plekken waar veel kinderen spelen, en daarnaast op volkstuinen en particuliere tuinen. Echter, het probleem van diffuus lood zal in 2030 niet opgelost zijn. Er resteren dan het in stand houden van nazorg / communicatiemaatregelen, informatievoorziening, maatregelen in nog niet aangepakte gebieden, en bodemkwaliteitsverbetering bij nieuwe ontwikkelingen.

Juridisch uitgangspunten, bestuurlijke afspraken en beleidsontwikkelingen

1) De bevoegdheid voor de bodemkwaliteit ligt sinds de invoering van de Omgevingswet geheel bij gemeenten. Voor onder de Wbb beschikte gevallen van ernstige bodemverontreiniging die met onaanvaardbare risico's en/of waar al een saneringsaanpak gestart is, geldt overgangsrecht Wbb en kunnen provincies bevoegd gezag blijven. Eigenaren zijn in beginsel verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit en indien nodig bodemherstel. In de Wbb bestond een regeling voor vangnetgevallen waarvoor geen verantwoordelijke partij meer is aan te wijzen, wat bij diffuus lood regelmatig het geval is. De decentrale overheden zijn dus primair aan zet voor de aanpak van diffuus lood in de bodem, vanuit rollen als bevoegd gezag en eigenaar van openbaar gebied
2) Op 21 december 2022 zijn de "Bestuurlijke afspraken Bodem en ondergrond en verdeling bodemsaneringsmiddelen" gecommuniceerd aan de Tweede Kamer. Aandacht voor lood maakt onderdeel uit van de buitenproportionele opgaven die veel vragen op het gebied van kennis, capaciteit en middelen en waarvoor op dit moment bij de bevoegde gezagen Wbb nog niet voorzien is in voldoende financiële middelen en een adequate aanpak. Er staat: "Bodemopgaven die gecoördineerd aangepakt moeten worden. Toelichting: gaat om opgaven die zich op veel plaatsen voordoen (zoals PFAS en diffuus lood) en vragen om een gecoördineerde aanpak van betrokken overheden en politiek-bestuurlijke prioritering"
3) Op 3 mei jl. is de tijdelijke regeling (specifieke uitkering) bodem 2024-2030 gepubliceerd in de Staatscourant, waarin budget voor diffuus lood beschikbaar wordt gesteld aan decentrale overheden. Dit is de opvolger van eerdere decentrale uitkeringen bodem en tijdelijke SPUK-regelingen
4) Het ministerie IenW werkt aan het programma bodem, ondergrond en grondwater, waarin 'Herijken aanpak van bestaande en diffuse bodemverontreiniging' een van de beleidslijnen is. Daaruit volgend werkt IenW aan een visie voor bodemherstel op de lange termijn
5) In de periode tot en met 2030 is er geen extra geld beschikbaar binnen de bestuurlijke afspraken. Eventuele extra kosten voor beheersen van diffuus lood zouden dan ten koste gaan van de ander bodemopgaven binnen dezelfde afspraken. Over budget na 2030 is nog geen besluit genomen

Drie mogelijke beleidslijnen

Er zijn door TAUW 3 concept beleidslijnen beschreven waarin de mate van ambitie van de rijksoverheid oploopt: laag, middel en hoog.

Deze beleidslijnen zijn een aanvulling op de lopende maatregelen waarin de SPUK-regeling t/m 2030 voorziet. In de tabel in bijlage 1 zijn de beleidslijnen nader omschreven in een indeling die aansluit bij de “dwarsdoorsnijdende programmalijnen” uit de Contourennotitie Novi-Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater (IenW). Belangrijkste uitgangspunten zijn dat decentrale overheden de meeste verontreinigde locaties aanpakken als vervolg op de Wbb-periode, burgers goed geïnformeerd worden over bodemkwaliteit en gezondheidsrisico’s, en informatie voor lange termijn beschikbaar is voor eigenaren/gebruikers om zelf de regie over bodemkwaliteit te kunnen nemen bij bestaande en nieuw te ontwikkelen locaties. Voor alle maatregelen geldt dat nadere uitwerking nodig is op inhoud en op de manier van borgen.

De visie en doelen van de 3 beleidslijnen zijn:

1. Laag - “zo veel mogelijk decentraal”. Decentrale overheden nemen het voortouw als bevoegd gezag voor de bodem. Aanpak is een continuering van eerder ingezet beleid tot en met 2030, met extra aandacht voor doelen voor duurzame informatievoorziening. Het Rijk financiert vanuit overkoepelende rol extra wetenschappelijk onderzoek en co-financiert de decentrale aanpak t/m 2030. Het doel is een risicoreductie afgestemd op lokale ambities en informatievoorziening waarmee eigenaren en gebruikers in staat zijn zelf keuzes te maken ten aanzien van verdere risicoreductie. Er wordt toegewerkt naar afronding van de inzet van rijksmiddelen
2. Midden - “zo veel mogelijk decentraal met faciliterende rol van het Rijk, mogelijk tot na 2030”. Het Rijk geeft de decentrale overheden een extra steuntje in de rug door te faciliteren bij een aantal maatregelen, daardoor beter en/of goedkoper en/of uniformer worden uitgevoerd. Bovenop de maatregelen uit de mogelijke beleidslijn ‘Laag’ faciliteert het Rijk praktijkgericht onderzoek, monitort de landelijke omvang en werkt actief mee aan de totstandkoming van duurzame informatievoorziening. Er wordt toegewerkt naar afronding met financiering tot enkele jaren na 2030 om decentrale overheden wat langer de gelegenheid te geven een laatste boost aan risicoreductie te realiseren, bijvoorbeeld door gebiedsgerichte aanpak
3. Hoog - “zo veel mogelijk decentraal met regisserende rol van het Rijk tot na 2030”. Ten opzichte van de mogelijke beleidslijn ‘Midden’ trekt het Rijk meer verantwoordelijkheid naar zich toe om decentrale overheden te helpen en eigenaren/gebruikers te faciliteren. Het Rijk initieert landelijke kennisdeling en een programmatische aanpak, werkt mee aan de totstandkoming van landelijk systeem voor informatievoorziening. Vanuit de wetenschap dat in 2030 het probleem niet volledig is opgelost en maatregelen een positief maatschappelijk saldo kennen, werkt het Rijk toe naar een langere inzet na 2030 voor verdere risicoreductie met cofinanciering vanuit het Rijk

Voor- en nadelen

De mogelijke beleidslijnen kennen maatschappelijke kansen en risico’s, maar ook per belanghebbende. Deze worden in een open gesprek verder verkend tijdens een werksessie met DGWB en een werksessie met een vertegenwoordiging van decentrale overheden.

Kansen en risico’s kunnen worden ingedeeld naar de volgende thema’s: sturingsfilosofie, gewenst niveau van risicobeheersing, kosten, uitvoerbaarheid, doelmatigheid/doeltreffendheid,

juridische of maatschappelijke benadering, doorwerking naar aanpak van andere diffuse verontreinigingen zoals PFAS, budgetverdeling binnen SPUK-bodemregeling en binnen bestuurlijke afspraken.

Kenmerk N002-1289119MMK-V01-mvg-NL

Bijlage 1 Uitwerking mogelijke beleidslijnen

Tabel 1 Mogelijke beleidslijnen met bouwstenen uit 'Advies inzet rijksbudget voor aanpak problematiek diffuus verspreid lood' (TAUW, 2024)

Scenario	Visie en doel (zie hoofdtekst)	Instrumenten			Monitoring	Kennis		Communicatie en participatie	Ruimtelijke plannen en programma's
Inzet Rijk	**Sturingsstrategie**	**Financiering**	**Informatie- en dataontsluiting**	**Beleidsontwikkeling / normering**	**Monitoring**	**Wetenschappelijk onderzoek**	**Praktijkgericht onderzoek**	**Kennisuitwisseling**	**Overdracht informatie**
Laag	Zo veel mogelijk decentraal	SPUK t/m 2030	Door BG zelf te organiseren. IenW voorwaardenscheppend	Bestaand beleid (uitvoering decentraal)	Geen taak IenW. Door BG eventueel zelf te organiseren	Biobeschikbaarheid bodemlood Loodgehalten in bloed	Geen taak IenW. Door BG eventueel zelf te organiseren	Geen taak IenW. Door BG eventueel zelf te organiseren	Via eigenaar of verhuurder
Midden	Zo veel mogelijk decentraal met faciliterende rol van het Rijk, mogelijk tot na 2030	SPUK t/m 2030 met enkele jaren uitloop na 2030	Inzet op landelijk dekkend en duurzame systeem (mogelijk niet landelijk uniform)	Bestaand beleid maar met intensivering inzet vanuit IenW	Landelijke monitoring op voortgang aanpak	Als bij 'Laag'	IenW initieert onderzoek naar doelmatigheid en effectiviteit van methoden in de praktijk	IenW organiseert intervisie n.a.v. ervaringen met SPUK activiteiten	Informatievoorziening via website met landelijke dekking (koppeling DSO?)
Hoog	Zo veel mogelijk decentraal met regisserende rol van het Rijk tot na 2030	SPUK t/m 2030 met ook doorlopende financiering na 2030	IenW zet in op landelijk uniform systeem voor data- en informatievoorziening, bijv. via IPLO	Aanpassing beleid: gericht op terugdringen IQ punten verlies, aanpassen normen	Landelijke monitoring op doelbereik (IQ-punten verlies)	Als bij 'Laag' maar noodzakelijker dan bij 'Midden'	IenW trekt onderzoek naar doelmatigheid en effectiviteit van methoden in de praktijk en stuurt op de toepassing daarvan (bewezen technieken)	IenW stelt werkgroep in met deelname afspiegeling uit BG	Verplichte overdracht informatie bij verkoop of nieuwe verhuur Stimuleren regelgeving bij samenloop met woningbouw en vergroenen t.b.v. klimaatadaptatie