

Aan
de gemeenteraad

Datum 19 december 2023
Zaaknummer 2023-0173873
Betreft Instemmen met Voorwaarden en geen medewerking
verlenen aan wijzigen omgevingsplan Hel en Zuilespolder

Vergadering van
Portefeuillehouder: Tanja de Jonge
Begrotingsprogramma Groen, Duurzaam en Ruimtelijk Dordrecht
Kernteam/Opgave: Wijken - Wijk-, Gebieds- & Accountmanagement
Auteur: Niels van Diejen
E-mail: na.van.diejen@dordrecht.nl
Verantwoordelijke:
Openbaar: Ja

Voorgesteld besluit

in te stemmen met bijgevoegde voorwaarden (bijlage 3 en 4) voor Rijkswaterstaat waarop de gemeente medewerking verleent om het omgevingsplan te wijzigen naar natuur met recreatief medegebruik, ten behoeve van het realiseren van zoetwatergetijdennatuur in de Hel en Zuilespolder;

vooralnog geen medewerking verlenen aan het wijzigen van het omgevingsplan zoals genoemd in beslispunt 1 zolang de gemeente de impact van deze wijziging op de fauna en op de humane gezondheid niet kan bepalen.

Raadsvoorstel

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

De gronden in de Hel en Zuilespolder zijn grotendeels eigendom van de gemeente. De gemeente en daarmee de raad is in hoofdzaak de bevoegde partij om aan te wijzen wat er wel of niet met deze gronden mag gebeuren. U als raad maakt de keuze of u de functie van de grond wilt wijzigen in het omgevingsplan. Het college heeft de bevoegdheid om de grond te verkopen.

Het Rijk heeft de mogelijkheid om dit plan toch mogelijk te maken wanneer u kiest hieraan geen medewerking te verlenen. Hoe deze bevoegdheden liggen staat omschreven in de memo die met u is gedeeld bij de beeldvormende commissievergadering van 4 april. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de betrokken minister de bevoegdheid om via een projectbesluit het gemeentelijk omgevingsplan te wijzigen en tot onteigening over te gaan.

Het projectbesluit onder de Omgevingswet is wezenlijk anders dan het projectbesluit ten tijde van de Wet ruimtelijke ordening of het eerdere rijksinpassingsplan. Het is bedoeld als generieke regeling om projecten met een publiek belang sneller en beter tot uitvoering te brengen. Deze procedure vraagt een brede verkenning en vroegtijdige participatie. De gemeente krijgt bij een projectbesluit de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen, in eerste instantie om aan te geven hoe zij betrokken is.

Mogelijk is voor de uitvoering van het plan een vergunning van de Wet natuurbescherming noodzakelijk. De provincie Zuid-Holland is het bevoegd gezag.

Wat is het doel?

Rijkswaterstaat (RWS) heeft een opdracht om de ecologische doelstellingen te realiseren die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voor het waterlichaam Boven en Beneden Merwede, waarvan de Sliedrechtse Biesbosch onderdeel uitmaakt. Zij heeft de gemeente Dordrecht betrokken bij een participatietraject om te komen tot een voorkeursvariant. Medio 2021 heeft Rijkswaterstaat een voorkeursvariant bepaald, die bestaat uit vier deelgebieden:

- Gors en de Aanwas: Verlengen en aantakken bestaande nevengeul aan de zuidoever van boven-Merwede in de gemeente Altena.
- Avelingen: Aanleg vispassage ten noorden van de Boven-Merwede in gemeente Gorinchem.
- Wantij: natuurlijker maken van de noordoever.
- Hel en Zuilespolder: Creëren zoetwatergetijdennatuur.

Deze maatregelen samen zorgen dat dit waterlichaam kan gaan voldoen aan de Europese eisen op het gebied van biologische waterkwaliteit. Uiterlijk 2027 moet het project gerealiseerd zijn.

Het Politiek Akkoord stelt doelen voor een sterk en groen Dordrecht. Daarom zien wij kansen om daaraan een bijdrage te leveren, samen met het realiseren van de KRW-maatregelen van Rijkswaterstaat. Een gezamenlijk programma voor de Staart biedt de kans om onze stad zowel qua natuur als qua recreatie nog aantrekkelijker te maken. Sinds de vorige commissievergaderingen hebben het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Rijkswaterstaat, de provincie Zuid-Holland en Staatsbosbeheer actief deelgenomen aan gesprekken over de toekomst van dit gebied. Enerzijds vanuit de verstedelijkingsopgave en de vraag die dit met zich meebrengt aan extra recreatieve ruimte, anderzijds vanuit het behalen van natuurdoelen zowel in de bebouwde omgeving als in en om het Natura 2000-gebied.

Wat zijn per beslispunt de argumenten en wat is hierop de toelichting?

RWS wil zich houden aan de uiterlijke opleveringsdatum van de KRW-maatregel in 2027. Terugrekenend moet het project in 2024 starten. Op 28 november 2023 heeft RWS daarom een brief gezonden (bijlage 2) om de gemeente te informeren dat gestart is met de voorbereiding van een projectbesluit zodat het Rijk een wijziging van het omgevingsplan kan opleggen en de grond kan onteigenen. De terinzagelegging zal volgens deze brief waarschijnlijk tussen maart en mei 2024 plaatsvinden.

Beslispunt 1: In stemmen met bijgevoegde voorwaarden voor Rijkswaterstaat waarop de gemeente medewerking verleent om het omgevingsplan te wijzigen naar natuur met recreatief medegebruik
RWS wil unieke natuur toevoegen aan onze stad, die onze inwoners te voet en op de fiets kunnen beleven. Wij zien de toegevoegde waarde voor de stad, ondanks de verbondenheid die zij toch ook voelt voor de huidige 19-eeuwse polder. Wij hebben ons afgelopen half jaar ingezet om met RWS de voorwaarden overeen te komen. Vanaf de beeldvormende commissies in het voorjaar van 2023 is met RWS samengewerkt om te komen tot een raadsvoorstel, zoals toegezegd aan uw raad. De gemeente heeft voorwaarden en eisen geformuleerd (bijlagen 3 en 4) zowel voor de tijdelijke als de definitieve situatie. Ook eerdere punten van ons college en uw raad zijn hierin verwerkt. Veel van de voorwaarden zijn al toegezegd door RWS. In andere gevallen kan het zijn dat RWS dit nog niet heeft gedaan, maar menen wij dat deze voorwaarde redelijk is, en haalbaar is om uit te voeren. Deze voorwaarden willen wij graag benadrukken in de zienswijzebrief als reactie op het projectbesluit. Wij vragen daarom de raad in te stemmen met bijgevoegde voorwaarden.

Onder het huidige bestemmingsplan geldt voor deze locatie de bestemming "Recreatie". De huidige bestemming laat wel ruimte voor diverse natuur gerelateerde ingrepen, alleen heel beperkt en zonder beschermde status. Met de KRW-maatregel wil RWS de waterkwaliteit verbeteren, dit ten behoeve van de natuur. Het is daarmee logisch om het gebied ook deze bestemming te geven. Tegelijkertijd kun je met recreatief medegebruik ruimte blijven bieden om deze natuur te beleven. Je kunt daarin goed omschrijven wat wel en niet passende recreatie is voor dit gebied. De Hel en Zuilespolder is onderdeel van het Nationaal Park De Biesbosch, waarbij de natuurbeleving voorop staat en dus sommige andere recreatievormen, zoals een handboogbaan of motorsport niet wenselijk zijn. Zo kun je een geleidelijke overgang maken tussen plekken waar intensieve recreatie plaats kan vinden, zoals de Merwelanden en Merwedeheuvel aan de westzijde, en de rustigere gebieden zoals Polder Stedelijk aan de oostzijde.

Wij kiezen nadrukkelijk voor het wijzigen van het omgevingsplan, wat een bevoegdheid is van de raad, en niet voor een omgevingsvergunningsprocedure, wat een collegebevoegdheid is. Dit gezien de eerdere beeldvormende commissies waarin de raad duidelijk heeft aangegeven hun beslissing in deze ontwikkeling te willen behouden.

Beslispunt 2: Vooralsnog geen medewerking verlenen aan het wijzigen van het omgevingsplan zoals genoemd in beslispunt 1 zolang de gemeente de impact van deze wijziging op de fauna en op de humane gezondheid niet kan bepalen.

Wij hebben een belangrijke zorg. Uit onderzoeken van RWS blijkt dat de gronden in de Hel en Zuilespolder verhoogde PFAS waarden bevatten. RWS heeft het voornemen uitgesproken om een deel van de (vervuilde) grond binnen het plangebied te hergebruiken.

Met de realisatie van de KRW-maatregel veranderen de bestemming, de inrichting en het gebruik van het gebied. De bestaande Hel en Zuilespolder verandert in een natte zone met een stroomgeul die functioneert als een kraamkamer voor vissen. Daarnaast worden in de natte zone diverse recreatiemogelijkheden gerealiseerd, zoals vissteigers en laarzenpaden. Ook de watertoevoer van de zwemplas verandert van een situatie waarbij water wordt ingelaten via het slotenstelsel van de Hel- en Zuilespolder naar een situatie waarbij water ingelaten wordt vanuit de nieuwe stroomgeul.

Zowel de mens als de fauna komt in de nieuwe situatie, na realisatie van de KRW-maatregel, mogelijk meer in aanraking met PFAS dan in de huidige situatie het geval is. De gemeente heeft RWS vragen (bijlage 10) gesteld om inzichtelijk te krijgen wat de impact hiervan is op de fauna en op de humane gezondheid.

De gemeente is van mening dat ter voorbereiding op deze omgevingsplanwijziging de initiatiefnemer, zijnde RWS, een volledig onderzoek naar deze impact hoort te doen. Dit vraagt een rapport waar op wetenschappelijke basis onze vragen worden beantwoord door partijen die daarop voldoende expertise hebben. Wanneer uit dit onderzoek blijkt dat er wel degelijk een negatieve impact is op de toekomstige functies dan verwacht de gemeente dat zij een saneringsplan ontvangt. Een duidelijk antwoord hebben wij op dit moment niet, en moeten tegelijkertijd, gezien het projectbesluit, nu een besluit aan u voorleggen. Dat maakt dat wij kiezen om u voor te stellen vooralsnog geen medewerking te verlenen aan het wijzigen van het omgevingsplan (beslispunt 2).

Wat zijn kanttekeningen en/of risico's bij dit voorstel?

De verwachting is dat indien de gemeente niet zelf het omgevingsplan wil aanpassen, dit waarschijnlijk alsnog zal gebeuren via een projectbesluit. RWS is al gestart met de voorbereidingen. Veel van de toezeggingen die zij hebben gedaan, hebben zij al verwerkt in hun ontwerp. De gemeente verwacht dat zij deze ook zal uitvoeren. Het deel van de voorwaarden waar nog geen overeenstemming over is, zal mogelijk niet geheel worden meegenomen.

Als RWS met het projectbesluit zelf het omgevingsplan wijzigt, kan het zijn dat zij een andere invulling geven aan het gewenste recreatief medegebruik. Wij zullen ons daar in de zienswijze nog specifiek op richten.

Dit KRW-project is een grootschalige ingreep in het landschap direct grenzen aan een Natura 2000 gebied. RWS heeft als deadline voor dit project 2027 waarin het afgerond moet zijn. Er zijn diverse omstandigheden die kunnen zorgen voor vertraging op het project. Zo moet het vergunningsproces nog worden doorlopen. De daarbij horende natuurtoetsen en stikstof/uitstootonderzoeken kunnen voor vertraging of hinder zorgen richting de start van de beoogde realisatie. Landelijk liggen diverse projecten in de nabijheid van Natura 2000 gebieden stil vanwege een te hoge stikstofuitstoot.

Bij vertraging komt er extra tijdsdruk te staan op de realisatiefase en kunnen afspraken rondom proces of omgevingshinder in het geding komen. De gemeente is niet verantwoordelijk voor de spoedigheid van het te doorlopen traject, deze verantwoordelijkheid ligt bij RWS. De gemeente zal hierin blijven toezien op de gemaakte afspraken en toezeggingen vanuit RWS tegenover de gemeente.

Welk (participatie)proces is doorlopen om tot dit voorstel te komen?

De gemeente heeft vanaf 2020 ambtelijk samengewerkt met RWS om tot een voorkeursvariant voor de Kader Richtlijn Water (KRW) opgave (60,5 ha delta natuur) te komen. In dit participatieproces werden ook Waterschap Hollandse Delta, provincie Zuid-Holland, Stichting Wantij en andere stakeholders uit het gebied betrokken. Na de variantenstudie is er ambtelijk overleg

gevoerd om elkaar te informeren, maar ook om mee te denken over een zo optimaal mogelijk schetsontwerp voor de (toekomstige) Hel en Zuilespolder. Daarbij heeft de ambtelijke organisatie feedback geleverd op het ontwerp.

Omdat dit project geen gemeentelijk project is maar een van RWS wordt het bijbehorende participatietraject door hen getrokken. Hieronder is een toelichting van RWS op het door hun doorlopen proces om tot het huidige ontwerp te komen.

"In de ontwikkeling van hoogwaardige getijdennatuur spelen diverse belangen: de aanpassingen aan de waterhuishouding en de herstelmaatregelen voor de gewenste natuurontwikkeling hebben namelijk invloed op bestaande kwaliteiten en functies in het gebied en de directe omgeving. Bovendien hebben partijen in de omgeving hun eigen doelen en belangen, die effect ondervinden van de te nemen maatregelen in dit project. Afstemming over deze verschillende belangen is daarom cruciaal bij de ontwikkeling van het project KRW Sliedrechtse Biesbosch.

Rijkswaterstaat heeft er daarom voor gekozen om al deze belangen te betrekken in één integraal ontwerpproces, bestaande uit de volgende stappen:

1. bij de start van deze fase (fase 3) is een aanzet voor het ontwerp gemaakt. Dit vormde de basis voor verschillende ontwerpessies intern en met de omgevingspartijen (waaronder gemeenten, provincie, Brabants Landschap, Staatsbosbeheer, stichtingen en verenigingen). Hierbij zijn gemaakte keuzes toegelicht en is samen nagedacht over inrichtingsvraagstukken met de gebiedskenners;1 op basis van de ontwerpdeliers is het ontwerp aangescherpt en is het basis referentieontwerp vastgesteld. Dit vastgestelde en uitgewerkte ontwerp is gebruikt voor het uitvoeren van de conditionerings- en effectenonderzoeken;
2. Tijdens keukentafelgesprekken, ontwerpdeliers en informatieavonden zijn aanvullende KES-eisen voor het ontwerp opgehaald en is het ontwerp door middel van een iteratief proces gedurende fase 3 steeds bijgesteld;
3. De input uit de conditionerings- en effectenonderzoeken en de KES-eisen zijn gebruikt om aan het eind van fase 3 het definitieve referentieontwerp vast te stellen als basis voor de contractvoorbereiding en aan te vragen vergunningen. Hierbij zijn ook de laatste eisen uit de omgeving meegenomen."

De gemeente is afgelopen jaar naast de belanghebbenden gaan staan, en heeft hen begeleid in hun gesprekken met RWS. Het traject wat door RWS is vormgegeven, is door belanghebbenden verschillend beleefd. Er zijn personen die hun belangen goed in het ontwerp terugzien, maar ook belanghebbenden die helaas toch om een of andere reden later in het proces zijn aangehaakt waardoor minder participatie mogelijk was. De gemeente wil haar verbindende rol tussen belanghebbenden en RWS blijven vervullen, ongeacht het standpunt om op dit moment geen medewerking te verlenen aan de omgevingsplanwijziging.

Wat zijn de belangrijkste gerelateerde besluiten?

Op 15 november 2022 informeerde het college de raad dat zij voornemens was samen te werken met Rijkswaterstaat aangaande de realisatie van hun KRW-doelen in de Hel en Zuilespolder. In 3 beeldvormende sessies is dit vervolgens besproken:

1. Op 24 januari 2023 konden belanghebbenden inspreken, Rijkswaterstaat heeft hierop slechts gedeeltelijk kunnen reageren omwille van de tijd.
2. Op 21 februari 2023 heeft Rijkswaterstaat vragen die er nog lagen na de eerste commissie beantwoordt, en kwam er een nieuwe inspreker die met name aandacht vroeg voor het effect op de getijdewerking.
3. Op 4 april 2023 kwamen diverse ambtenaren van de gemeente aan het woord als ook twee sprekers. Rijkswaterstaat heeft hierbij toegezegd aanvullende informatie te gaan delen. De raad heeft het college opgeroepen om een onafhankelijk getijdenexpert de plannen van Rijkswaterstaat te laten toetsen.

In bijlage 5 vindt u een overzicht van de toezeggingen die tijdens deze commissies zijn gedaan.

Hoe wordt dit betaald?

De gemeente heeft geen dekking voor haar werkzaamheden in de samenwerking met RWS ten behoeve van het realiseren van de KRW-maatregel.

- Indien RWS ervoor kiest met een projectbesluit de KRW-opgave in de Hel- en Zuilespolder te realiseren en over te gaan tot onteigening van de grond, kunnen alle kosten die in redelijkheid en billijkheid gemaakt zijn voor rekening van Rijkswaterstaat worden gebracht. Ook ontvangt de gemeente een marktconforme prijs voor de grond bij onteigening. De gemeente zal mogelijk juridische kosten moeten gaan maken.
- Wanneer het wel komt tot een hernieuwde samenwerking, dan verwachten wij dat RWS de kosten voor het realiseren van de voorwaarden op zich neemt. Hiervoor is geen dekking in de begroting. De opbrengst van de verkoop van de grond komt toe aan de gemeente. Als raad kunt u middels een begrotingswijziging kiezen deze weer in te zetten voor de realisatie van recreatieve voorzieningen. Bijvoorbeeld voor de uitvoering van het gezamenlijke programma natuur en recreatie op de Staart en uitvoering van het project Dagrecreatieterrein.
- Het verlenen van medewerking aan de realisatie gaat samen met het beschikbaar komen van (extra) uitvoeringsgeld voor gemeente Dordrecht vanuit het nationaal groeifonds NL2120. Dit bedraagt € 2 miljoen die we kunnen inzetten ten behoeve van nature-based-solutions (zoals het vergroenen van de Wantij oevers) in de rivier als getijdenpark De Staart. NL2120 combineert een nationaal kennisprogramma met het opdoen van ervaring in lopende gebiedsprojecten in verschillende landschapstypen, zoals de deltastad. Binnen deze gebiedsprojecten leren betrokken partijen over de werking van natuurlijke oplossingen, innovatieve verdienmodellen en maatschappelijke transitieprocessen.
- Zowel in het geval van een projectbesluit als bij medewerking van de gemeente zullen wij afspraken maken met RWS over onvoorziene omstandigheden die als gevolg van het plan in de toekomst hogere kosten met zich meebrengen, zoals in het onderhoud. Uitgangspunt is dat de gemeente niet meer gaat betalen aan het beheer dan nu het geval is.

Wat is het vervolg op het raadsbesluit?

In opdracht van LNV begeleidt de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland momenteel gesprekken om te komen tot een gezamenlijk programma voor natuur en recreatie op de Staart. Als vervolg hierop wordt een gebiedsatelier (zgn. schetsschuit-sessie) georganiseerd om al schetsend een match tussen de opgaven en belangen in het gebied te krijgen. Zo'n gebiedsatelier heeft haar kracht bewezen voor de ontwikkeling van het Stadspark.

RWS schrijft in haar brief dat er altijd de mogelijkheid blijft om de KRW-maatregelen te realiseren via een gemeentelijke wijziging van het omgevingsplan of een gemeentelijke vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Zij geven aan dat het hun uitgangspunt is om er altijd in samenwerking uit te komen. Om die reden blijft RWS graag in gesprek met de gemeente. Voor de gemeente kan deze mogelijkheid pas vervolg krijgen als:

- RWS de gemeente in staat stelt de impact te bepalen van de omgevingsplanwijziging op de fauna en op de humane gezondheid, en mogelijke negatieve gevolgen wegneemt;
- RWS de voorwaarden van de gemeente overneemt in haar ontwerp en procesaanpak.

RWS heeft de volgende planning opgesomd in de brief over het voorbereiden van een projectbesluit:

Vorbereiding documenten: november 2023 - februari 2024.

Ter inzagelegging: maart 2024 - mei 2024.

Vaststelling projectbesluit: mei 2024.

Deze planning is onder voorbehoud vanwege de invoering van de Omgevingswet.

RWS wil voor het nemen van het projectbesluit een informatiebijeenkomst organiseren voor stakeholders. Zij lichten dan het ontwerp toe en wat zij hebben gedaan met wensen uit de omgeving.

Als gemeente blijven wij de verbindende rol spelen tussen RWS en de inwoner, in elk van de gevallen.

Het college van Burgemeester en Wethouders



De raad van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van 19 december 2023 inzake Instemmen met Voorwaarden en geen medewerking verlenen aan wijzigen omgevingsplan Hel en Zuilespolder ;

gelet op artikel 160, lid 1 onder b van de Gemeentewet;

overwegende dat:

Bijlagen

Bijlage 1: Antwoordbrief als reactie op de brief van Rijkswaterstaat over projectbesluit.

Bijlage 2: Brief van Rijkswaterstaat over de voorbereiding van een projectbesluit.

Bijlage 3: Toelichting voorwaarden gemeente Dordrecht.

Bijlage 4: Voorwaarden en eisen gemeente Dordrecht.

Bijlage 5: Toezeggingen raadscommissie.

Bijlagen behorend bij de toezeggingen uit bijlage 5:

Bijlage 6a: Referentieontwerp - Deelrapport onderzoek recreatie.

Bijlage 6b: Lengte en breedte wandel- en fietspaden.

Bijlage 7: Antwoord op de vraag van de heer Katif van Beter voor Dorcht.

Bijlage 8: Referentieontwerp – Deelrapport rivierkunde.

Bijlage 9: Inschatting verspreiding van lozing Chemours bij H&Z polder.

Bijlage 10: Verdiepende vragen van gemeente Dordrecht.

Bijlage 11: RWS – Memo reactie op alternatieven.

Bijlage 12a: Rapport HKV Getijslag H&Z polder.

Bijlage 12b: Reactie RWS op memo HKV.

b e s l u i t :

in te stemmen met bijgevoegde voorwaarden (bijlage 3 en 4) voor Rijkswaterstaat waarop de gemeente medewerking verleent om het omgevingsplan te wijzigen naar natuur met recreatief medegebruik, ten behoeve van het realiseren van zoetwatergetijdennatuur in de Hel en Zuilespolder;

vooralnog geen medewerking verlenen aan het wijzigen van het omgevingsplan zoals genoemd in beslispunt 1 zolang de gemeente de impact van deze wijziging op de fauna en op de humane gezondheid niet kan bepalen.

Aldus besloten in de vergadering van