

Raadsvoorstel en besluitnota

Onderwerp

Vaststelling bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna

Gevraagd besluit

1. het bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna, bestaande uit de geometrisch bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand: NL.IMRO.0479.STED3860BP-0301 met bijbehorende bestanden vast te stellen;
 2. geen exploitatieplan voor dit bestemmingsplan vast te stellen.
-

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

Kernverhaal

Op 15 augustus 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het bestemmingsplan Omgeving Nauerna gedeeltelijk vernietigd. De Raad van State vond de veiligheid van recreëren in Park Nauerna niet voldoende gewaarborgd en heeft de gemeente opgedragen om over de daarmee samenhangende onderdelen uiterlijk 13 februari 2019 (later verlengd tot 23 april 2020) een nieuw besluit te nemen.

Met dit bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna wordt uitvoering gegeven aan de opdracht van de Raad van State om de veiligheid van recreëren beter te waarborgen. In dit reparatieplan wordt opnieuw de functie recreëren toegevoegd aan Park Nauerna. Wel wordt als voorwaarde de verplichting gesteld dat voorafgaand aan het gebruik als recreatief park een bovenafdichtingsconstructie wordt aangebracht en deze maatregel ook in stand wordt gehouden. Ook worden voorwaarden gesteld aan de bodemkwaliteit van de leeflaag ter plaatse van kinderspeelplaatsen en aan het plaatsen van hekwerken. Door deze voorwaarden wordt de veiligheid van recreëren in Park Nauerna geborgd.

Daarnaast zijn voorwaarden opgenomen die betrekking hebben op de hoogteligging en de aanleg van de bovenafdichtingsconstructie. Enerzijds wordt hiermee de totale hoogte van Park Nauerna geborgd zoals deze ook in bestemmingsplan Omgeving Nauerna was voorzien, anderzijds wordt hiermee geborgd dat de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden niet overschreden wordt.

Genoemde voorwaarden zijn tot stand gekomen na uitvoerig onderzoek en raadpleging van adviseurs en deskundigen, waaronder de GGD Zaanstreek-Waterland.

Na de uitspraak van de Raad van State heeft de gemeente in het voorbereidingsproces van dit reparatieplan overleg gevoerd met de meest betrokken uitvoeringspartners van Overeenkomst Nauerna te weten Bewonersvereniging Nauerna (BGN), N.V. Afvalzorg Holding, Afvalzorg Deponie B.V (verder genoemd Afvalzorg) en provincie Noord-Holland. Het overleg betrof met name het door de GGD geadviseerde, gezondheidskundige toetsingskader voor percolaat en stortgas en de gevolgen daarvan voor de te nemen maatregelen om de veilige recreatie te borgen.

Het resultaat van deze overleggen is het volgende.

- De uitvoeringspartners hebben geen overeenstemming bereikt over de uitwerking van het advies van de GGD over het toetsingskader voor percolaat en stortgas.
- De gemeente is van oordeel dat het geadviseerde, gezondheidskundige toetsingskader van de GGD niet genegeerd mag en kan worden bij de beoordeling van de veiligheid voor recreëren. De norm voor percolaat van verwaarloosbaar risico (nihil uittrekking zoals vereist op basis van het GGD-advies) kan alleen bereikt worden met de Best Beschikbare Technieken. Gelet op de beschikbare en (voor fase 2 en 3) ontbrekende informatie over stortgasemissies kan nu ook voor stortgas niet onderbouwd worden dat recreatie zonder bovenafdichtingsconstructie veilig is.
- Omdat er over de verdere uitwerking van het GGD-advies en over eventuele andere scenario's geen overeenstemming is bereikt tussen de uitvoeringspartners, is

- gesproken over een vervolgproces.
- Om die reden geven betrokken partijen gezamenlijk de opdracht aan het RIVM om als gezaghebbend instituut te onderzoeken hoe veilig gerecreëerd kan worden op Park Nauerna.
 - Gemeente Zaanstad kan wel alvast dit reparatieplan vaststellen waarin een bovenafdichtingsconstructie wordt voorgeschreven als voorwaardelijke verplichting aan het recreëren in Park Nauerna. Gemeente Zaanstad heeft immers een opdracht van de Raad van State om de veiligheid van recreëren binnen een bepaalde termijn juridisch-planologisch beter te borgen.
 - Over de opdrachtverstrekking aan het RIVM en de vastlegging van de afspraken over de gevolgen van de onderzoeksresultaten wordt nog nader overleg gevoerd. Alle betrokken partijen zijn voornemens zich te committeren aan het toetsingskader dat het RIVM opstelt. Mocht er uit toepassing van de nieuwe normen van het RIVM een ander resultaat komen voor wat betreft veilig recreëren, dan zal de gemeente zich inspannen om dit voor zover als nodig in een ruimtelijk besluit te verwerken. Dit is pas aan de orde nadat eerst alle afspraken daaromtrent zijn overeengekomen in een Addendum op Overeenkomst Nauerna.

Met de vaststelling van het reparatieplan neemt de gemeente haar bestuurlijke verantwoordelijkheid om te voldoen aan de opdracht van de Raad van State en om veilige recreatie op Park Nauerna te borgen.

Aanleiding

Bij besluit van 20 juli 2017 heeft de raad van de gemeente Zaanstad het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" vastgesteld. De vuilstortplaats Nauerna in de Nauernasche Polder te Assendelft is sinds 1983 in gebruik. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Nauernasche Polder 1995" voorzag in een tijdelijk gebruik als stortplaats zonder concrete einddatum. Door het wegvallen van een beoogde stortplaats in Amsterdam is in 2006 besloten tot een uitbreiding van de capaciteit van stortplaats Nauerna. Dit stuitte op veel verzet van omwonenden en heeft geleid tot een mediationtraject tussen onder andere BGN, Afvalzorg, provincie Noord-Holland en gemeente Zaanstad. De uitkomst is neergelegd in een overeenkomst (zie kader) en die houdt onder meer in dat de stortplaats uiterlijk op 1 april 2022 definitief sluit. Het plan voorziet in een gefaseerde beëindiging (3 fases) van het gebruik van de stortplaats tot uiterlijk 1 april 2022. Voorts voorziet het plan in een toekomstige inrichting van de stortplaats als bedrijventerrein en als natuur- en recreatiegebied (Park Nauerna).

Tegen het bestemmingsplan is succesvol beroep ingesteld bij de Raad van State. In beroep is gesteld dat er voorzien moet worden in een bovenafdichtingsconstructie op de stortplaats met het oog op de veiligheid van recreanten op Park Nauerna.

In bestemmingsplan Omgeving Nauerna was in een voorwaardelijke verplichting onder meer bepaald dat, voorafgaand aan het in gebruik nemen van Park Nauerna voor recreatie, eerst met een onderzoek moest worden aangetoond of en welke maatregelen getroffen moesten worden om veilig te kunnen recreëren. Deze maatregelen moesten ook in stand worden gehouden. De Raad van State heeft geoordeeld dat de gemeente de gebruiksmogelijkheid van Park Nauerna niet mag laten afhangen van zo'n later afwegingsmoment.

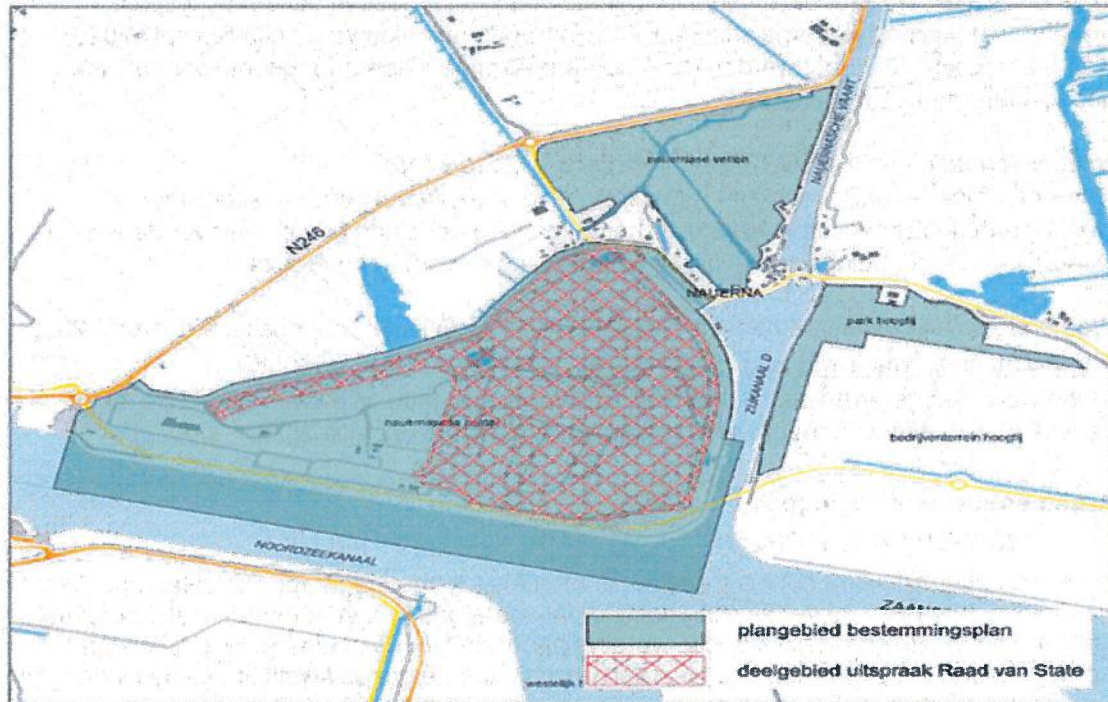
Daarnaast meent de Raad van State dat met het reeds uitgevoerde onderzoek naar veilig recreëren in fase 1 van Park Nauerna (2015) onvoldoende is gemotiveerd dat veilig recreëren zonder het aanbrengen van een bovenafdichtingsconstructie in fasen 1, 2 en 3 voldoende gewaarborgd is.

Zowel de voorwaardelijke verplichting als het uitgevoerde onderzoek naar fase 1 van Park Nauerna, acht de Raad van State in strijd met het recht. Het gevolg is dat de Raad van State in haar uitspraak:

- de regels heeft vernietigd waarin recreëren in Park Nauerna mogelijk werd gemaakt;
 - de voorwaardelijke verplichting die daarbij hoorde heeft vernietigd en
 - de gemeenteraad opdroeg om, met in achtneming van de overwegingen uit de uitspraak en binnen een bepaalde termijn, een nieuw besluit te nemen en deze te publiceren.
-

De directe aanleiding om dit bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna op te stellen is dus deze uitspraak van de Raad van State (d.d.15-08-2018 nr 201707238/1/R1). De uitspraak betrof de gronden op de stortplaats waar, na beëindiging van de stortactiviteiten, Park Nauerna wordt voorzien, zie 'deelgebied uitspraak Raad van State' in bijgaande figuur.

Omdat de termijn om opnieuw te besluiten was overschreden heeft de Raad van State in een uitspraak over het niet tijdig beslissen een nieuwe termijn (23 april 2020) gesteld en daar ook een dwangsom aan gekoppeld (d.d. 28-05-2019 nr 201902697/1/R1), zie daarover onder Financiële consequenties.



Beoogd resultaat

Een vastgesteld bestemmingsplan dat een actueel planologisch-juridisch kader biedt om veilige recreatie op Park Nauerna, dat gesitueerd is op stortplaats Nauerna, te faciliteren.

Kader

Overeenkomst Nauerna

Het mediationtraject heeft geleid tot de vaststellingsovereenkomst genaamd 'overeenkomst Nauerna 20130604' (Verseonnr 2013/134766) en een wijziging van deze overeenkomst 'Wijziging Overeenkomst Nauerna (20130604) - (20140813)' (Verseonnr 2014 / 264952), tussen de gemeente Zaanstad, de provincie Noord-Holland, het Havenbedrijf Amsterdam, Afvalzorg en de Belangengroep Nauerna/Partij Fleeer.

In deze overeenkomsten (hierna aangeduid als: Overeenkomst Nauerna) is een aantal ruimtelijke ontwikkelingen benoemd zoals de aanleg van Park Nauerna. Ook is vastgelegd dat de gemeente zich in zal zetten voor een deugdelijke planologisch-ruimtelijke verankering in een nieuw vast te stellen bestemmingsplan.

Uitspraak Raad van State (d.d.15-08-2018 nr RvS 201707238/1/R1)

De uitspraak van de Raad van State over het beroep op bestemmingsplan Omgeving Nauerna vormt het kader van dit bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna.

Raadsinformatiebrief d.d. 04-12-2018 (Verseonnr. 2018/40395):

Verwerking uitspraak RvS inzake bestemmingsplan Omgeving Nauerna

Hierin wordt aangegeven met welke aanpak de vernietigde onderdelen van bestemmingsplan Omgeving Nauerna worden gerepareerd.

Raadsinformatiebrief d.d. 04-12-2018 (Verseonnr. 2018/2093):

Stand van zaken besluitvorming bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna

Hierin wordt aangegeven dat het bestemmingsplan niet binnen de door de Raad van State gestelde termijn van 26 weken wordt vastgesteld

Uitspraak Raad van State (d.d. 28-05-2019, rectificatie 13-06-2019, nr RvS 201902697/1/R1)

In de uitspraak over Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna stelt de Raad van State een nieuwe termijn (23 april 2020) waarbinnen besloten moet worden met daaraan gekoppeld een dwangsom voor de twee appellanten (drie omwonenden).

Raadsinformatiebrief d.d. 24-03-2020 (Verseonnr. 2020/7246):

Nauerna proces voorafgaand aan vaststelling Reparatieplan Omgeving Nauerna

Hierin wordt de raad geïnformeerd over het tot dan toe gevolgde proces en over de manier waarop de voorbereiding van het bestemmingsplan zal worden voortgezet.

Wethoudersmemo Nauerna namens Songül Mutluer en Wessel Breunesse, d.d. 14-07-2020

<https://zaanstad.raadsinformatie.nl/modules/5/collegeberichten/596580>

Hierin wordt aangegeven wat de uitkomsten zijn van het bestuurlijk overleg met de meest betrokken uitvoeringpartners van Overeenkomst Nauerna op 1 juli 2020.

Argumenten en afwegingen

1. INHOUD VAN HET PLAN

In dit reparatieplan wordt opnieuw de functie recreëren toegevoegd aan Park Nauerna. Wel wordt als voorwaarde de verplichting gesteld dat voorafgaand aan het gebruik als recreatief park een bovenafdichtingsconstructie wordt aangebracht en deze maatregel ook in stand wordt gehouden. Ook worden voorwaarden gesteld aan de bodemkwaliteit van de leeflaag ter plaatse van kinderspeelplaatsen en aan het plaatsen van hekwerken. Door deze voorwaarden wordt de veiligheid van recreëren in Park Nauerna geborgd. Het gaat hier om concrete voorwaarden die, in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State, niet afhankelijk zijn van nader onderzoek.

Daarnaast zijn voorwaarden opgenomen die betrekking hebben op de hoogteligging en de aanleg van de bovenafdichtingsconstructie. Enerzijds wordt hiermee de totale hoogte van Park Nauerna geborgd zoals deze ook in bestemmingsplan Omgeving Nauerna was voorzien, anderzijds wordt hiermee geborgd dat de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden niet overschreden wordt.

Hierna wordt ingegaan op het proces van de totstandkoming van het bestemmingsplan

2. INLEIDING OP ONDERZOEKEN EN ADVIEZEN

De uitspraak van de Raad van State dwingt de gemeente Zaanstad vooraf te beoordelen op welke wijze veilig recreëren op Park Nauerna gewaarborgd kan worden. Hiertoe zijn onderzoeken uitgevoerd en adviezen opgevraagd die resulteren in de volgende aandachtspunten: percolaat, stortgas en bodemkwaliteit van de afdeklaag. Daarnaast is op het onderdeel natuurbescherming aanvullend onderzoek nodig gebleken en uitgevoerd. Hierna gaan we allereerst in op het onderzoeksproces. Daarna komen de onderzoeksresultaten op de genoemde aandachtsgebieden aan de orde.

3. ONDERZOEKSPROCES

Start van het onderzoeksproces

Na de uitspraak van de Raad van State is in september 2018 overlegd met Afvalzorg over de

voorbereiding van dit reparatieplan. Duidelijk was dat onderzoeken nodig zijn die, vanwege de noodzakelijke expertise, door een extern bureau dienen te worden uitgevoerd. Dit betreft alleen fase 1 en 2 omdat op fase 3 nog tot april 2022 gestort mag worden. Onderzoek naar veilige recreatie zonder bovenafdicthting is daarom nog niet mogelijk voor deze fase (fase 3) omdat nog onbekend is welke afvalstoffen er nog gestort zullen worden.

Afgesproken is dat Lieveense (voorheen adviserend onder de naam CSO) in opdracht van Afvalzorg:

- het onderzoek naar veilig recreëren in fase 1 aanvult/aanpast naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State
- voor fase 2 het onderzoek zal uitvoeren
- de verslaglegging in 2 aparte rapporten zal laten plaatsvinden.

Ook is afgesproken dat de gemeente, als bestuurlijk verantwoordelijke voor het reparatieplan, een second opinion zal laten uitvoeren op deze onderzoeksrapporten die door Afvalzorg worden aangeleverd.

Rapporten van Lieveense (2018)

In twee rapporten (d.d. 17-12-2018) concludeert Lieveense dat veilige recreatie (ook zonder bovenafdicthting) mogelijk is. In het rapport over fase 1 wordt daarbij opgemerkt: 'Ook op basis van de ervaringen die zijn opgedaan in enkele jaren inspectie en beheer wordt geconcludeerd dat veilige recreatie mogelijk is (ook zonder folie) als wordt voldaan aan de in 2015 geschetste randvoorwaarden' (met de verwijzing naar 'de in 2015 geschetste randvoorwaarden' verwijst men naar de randvoorwaarden in het rapport 'Veilige recreatie: met of zonder folie' (20-3-2015)). Verder wordt opgemerkt: 'Tot nog toe is gebleken dat inspectie en beheer goed mogelijk zijn en de omvang van het park daarvoor geen belemmering vormt.

Het in het rapport van 2015 niet beschreven verschijnsel van mogelijk uit de afdeklaag tredend percolaat doet aan deze conclusie niets af. Inspectie en beheer zijn ook wat dit betreft toereikende maatregelen voor veilige recreatie.'

In het rapport over fase 2 wordt ook aangegeven dat met effectief beheer ook in fase 2 veilig gerecreëerd kan worden.

Second opinion van Tauw/Witteveen & Bos over rapporten Lieveense (2019)

Tauw/Witteveen & Bos (verder genoemd: TWB) heeft in opdracht van de gemeente een second opinion uitgevoerd op de onderzoeksrapporten van Lieveense. Zij hebben beoordeeld of de Lieveense rapporten gebaseerd zijn op aannemelijke uitgangspunten en of de conclusies kunnen worden overgenomen. TWB plaatst kanttekeningen bij de onderbouwing van de conclusies in de Lieveense rapporten. TWB signaleert dat voor percolaat (water dat in contact heeft gestaan met stortmateriaal, waardoor verontreinigingen in het water terecht gekomen zijn) een passend toetsingskader ontbreekt. Voor stortgas is TWB van oordeel dat het toetsingskader niet actueel is en, omdat het gebaseerd is op wetgeving voor arbeidsomstandigheden, niet vanzelfsprekend passend is voor kwetsbare groepen (kinderen, ouderen, zwangeren etc.) die zullen recreëren in het park.

Er bestaan in Nederland geen normen in wet- en regelgeving voor blootstelling aan percolaat en stortgas van recreanten op stortplaatsen waarmee de veiligheid getoetst kan worden. TWB stelt zelf geen toetsingskaders vast en heeft daarom geadviseerd om onafhankelijke deskundigen, zoals de GGD en RIVM, te raadplegen over een passend en actueel toetsingskader voor percolaat en stortgas. Met dit toetsingskader kan beoordeeld worden op welke wijze de veiligheid van recreatie op Park Nauerna kan worden verzekerd.

Advies GGD over toetsingskader (2019)

De gemeente heeft vervolgens de GGD Zaanstreek-Waterland gevraagd te adviseren over een toetsingskader voor percolaat en stortgas. Dit advies heeft zij, in afstemming met GGD Amsterdam en het RIVM, gefaseerd gegeven (op 6 maart 2019, aangevuld op 13 maart 2019, en, na verzoek om verduidelijking van de gemeente, op 18 juli 2019). De GGD richt zich met name op fase 1 van Park Nauerna en adviseert over de volgende drie

aandachtsgebieden:

- **Percolaat:**
De GGD adviseert om het risico op blootstelling aan percolaat tot nihil, d.w.z. tot verwaarloosbaar klein, terug te brengen. De reden hiervoor is de onvoorspelbaarheid van het uittreden van percolaat.
- **Stortgas:**
De GGD adviseert om voor de blootstelling aan stortgas andere, meer passender, normen te hanteren dan in de rapporten van Lieveense zijn toegepast. TWB heeft aan de hand van het GGD-advies afgeleide normen opgesteld om de aanwezige onderzoeksresultaten te kunnen toetsen. Door de GGD is bevestigd dat dit een valide vertaalslag is van het voorgestelde toetsingskader.
- **Bodemkwaliteit van de afdeklaag**
De GGD adviseert over het loodgehalte, glas en puin en over asbest in de bodem en richt zich daarbij met name op kinderspeelplaatsen voor jonge kinderen (0-7 jaar). De GGD adviseert om voor park Nauerna het gebruikelijke beleid van de gemeente te hanteren t.a.v. bodemverontreiniging met lood. Verder merkt de GGD op dat in het park onder andere glas en asbest is aangetroffen. Die horen niet op een plek thuis waar ook kinderen kunnen spelen.

Nadere informatie

Met de meest betrokken uitvoeringspartners van Overeenkomst Nauerna (BGN, Afvalzorg, provincie en gemeente) zijn de uitgebrachte adviezen over percolaat en stortgas in bijzijn van hun deskundigen, waaronder Omgevingsdienst NoordZeekanaalGebied (ODNZKG verder: Omgevingsdienst) en in aanwezigheid van deskundigen van de GGD in meerdere expertsessies besproken. Voor deze besprekingen zijn nog nadere technische stukken en rapporten opgesteld en uitgewisseld.

Asbestonderzoek (2020)

Er is tevens onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van asbest in fase 1 van Park Nauerna. Dit naar aanleiding van het GGD-advies over fase 1 van Park Nauerna en gewijzigde regelgeving inzake de onderzoekstrategieën en –vereisten voor het controleren van op te brengen grond op aanwezigheid van asbest.

Onderzoek naar stikstofdepositie (2020)

Zoals bekend heeft de Raad van State op 29 mei 2019 geoordeeld dat de PAS (Programmatiese Aanpak Stikstof) niet voldoet aan de Europese richtlijn die ten grondslag ligt aan de Wet natuurbescherming. Het gevolg is dat de PAS niet gebruikt kan worden om op voorhand significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Het onderzoek dat daarvoor is uitgevoerd in het kader van bestemmingsplan Omgeving Nauerna is voor het overgrote deel ook de onderbouwing voor dit reparatieplan. Vanwege de rechtspraak over de PAS is nieuw, aanvullend onderzoek gedaan naar de depositie van stikstof op de Natura 2000-gebieden.

4. UITKOMSTEN VAN ONDERZOEKEN EN ADVIEZEN

Percolaat

In de second opinion wijst TWB op de (toenemende) kans op ongecontroleerd uittreden van percolaat aan de oppervlakte van Park Nauerna bij een functionerend percolaatsysteem en een afnemend functionerend (geheel of ten dele falend) percolaatsysteem. Het ongecontroleerd uittreden van percolaat is vervolgens op tenminste één locatie feitelijk vastgesteld.

De GGD adviseert om het risico op blootstelling aan percolaat tot nihil, d.w.z. tot verwaarloosbaar klein, terug te brengen. Dit vanwege de onvoorspelbaarheid van het uittreden van percolaat wat betreft de hoeveelheid, de samenstelling, de concentraties van (giftige) stoffen en de plek en het tijdstip van uittreding van percolaat.

In de deskundigenoverleggen is gesproken over dit normenkader van de GGD en de genoemde voorspelbaarheid van percolaat. Daarbij is de vraag besproken of er aan de hand

van de voorspelbaarheid een aanvaardbaar/acceptabel risico kan worden gehanteerd.

TWB concludeert uiteindelijk over de voorspelbaarheid het volgende:

'De door Afvalzorg aangeleverde monitoringsgegevens geven geen aanleiding tot een bevestiging van de stelling dat de voorspelbaarheid van de kwaliteit van het potentieel uittredend percolaat voor de verschillende fases van de stort groter is dan TWB in haar eerdere second opinion heeft aangegeven. TWB ziet om deze reden geen aanleiding tot een herziening van haar eerdere adviezen en adviseert rekening te blijven houden met een onvoorspelbare samenstelling van het percolaat.'

Ook het uittreden van percolaat is vanwege niet te modelleren heterogeniteit naar mening van TWB niet in voldoende mate voorspelbaar om gebieden met een nihil kans op uittredend percolaat te identificeren. TWB ziet om deze reden ook op dit onderdeel geen aanleiding tot een herziening van haar eerdere adviezen en adviseert rekening te blijven houden met een onvoorspelbaarheid in plaats en tijdstip van ongecontroleerd uittredend percolaat.'

Over de maatregelen die passen bij het toetsingskader en recreatie concludeert TWB:

'Uitgaande van het toetsingskader van de GGD en de bovenbeschreven beoordelingen en het gegeven dat nu een besluit over veilige recreatie moet worden genomen voor het park Nauerna, komt TWB tot de conclusie dat alleen met de inzet van zogenaamde Beste Beschikbare Technieken (BBT) wordt voldaan aan een Verwaarloosbaar Risiconiveau. De BBT worden daarbij vertaald naar een bovenafdichtingsconstructie zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming en de Richtlijn dichte eindafwerking of hieraan aantoonbaar gelijkwaardig.'

Andere niet gelijkwaardige maatregelen (bijvoorbeeld dikkere afdekkingen, lokaal extra drainage) leiden mogelijk wel tot een (aanzienlijke) reductie van de kans op blootstelling ten opzichte van de huidige situatie, maar er blijft sprake van een niet kwantificeerbare resterende kans op blootstelling. Daarmee wordt in ieder geval voor blootstelling aan percolaat niet voldaan aan het toetsingskader van de GGD. Een belangrijk punt hierbij is dat de risico's van uittreding van percolaat in de toekomst kunnen toenemen (bij een falend percolaatssysteem of door ontwikkeling van slecht doorlatende lagen in de stort).'

Stortgas

In de second opinion wijst TWB op de achtergrond van het gehanteerde toetsingskader: arbeidsomstandigheden. Deze normen zijn bedoeld om de veiligheid van arbeiders te borgen en passen niet bij de 'algemene bevolking' (hier: recreanten) waar het park voor bedoeld is. Onder de algemene bevolking behoren ook kinderen, ouderen en andere kwetsbare groepen die niet bij de normering voor arbeidsomstandigheden worden betrokken maar die een belangrijke doelgroep voor Park Nauerna vormen.

In de deskundigenoverleggen is gesproken over het risico op gezondheidseffecten bij recreanten en de verschillende toetsingskaders zoals genoemd in het rapport van Lievense, door de GGD en de daarvan afgeleide normen. Ten aanzien van de normen gebaseerd op arbeidsomstandigheden blijkt dat er twee visies zijn. Enerzijds wordt door BGN en Afvalzorg aangegeven dat het toetsingskader uit 2015 is vastgesteld en nog steeds voldoet en dat het in de context van het handelingskader moet worden geplaatst. Anderzijds geeft de GGD aan dat er voor de algemene bevolking andere normen worden gehanteerd dan voor arbeidsomstandigheden. TWB merkt op dat de arbeidshygiënische norm voor benzeen al voor vaststelling van het bestemmingsplan verouderd was. De GGD benadrukt dat zij in 2015 niet was aangesloten bij het vaststellen van de toetsingskaders.

TWB heeft de beschikbare meetgegevens van de kwaliteit van de buitenlucht voor fase 1 getoetst aan het normenkader van de GGD en de daarop gebaseerde bovengrenswaarde. Daaruit wordt geconcludeerd dat de blootstelling aan stortgas mogelijk leidt tot risico's voor recreanten. Bij twee metingen wordt de MRL acuut voor benzeen overschreden, bij vier metingen wordt de bovengrenswaarde voor zwavelwaterstof overschreden (MRL staat voor Minimal Risk Level (minimale risiconiveau). Deze waarden zijn afgeleid door de Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR)).

Uitgaande van een recreatieve bestemming van park Nauerna fase 1 beveelt TWB aan om

maatregelen te treffen om het risico ten gevolge van blootstelling van recreanten aan stortgas tot een acceptabel niveau terug te brengen volgens het toepassen van zogenaamde Best Beschikbare Technieken (BBT). Hiermee wordt de bij percolaat genoemde bovenafdichtingsconstructie bedoeld.

Voor fase 2 en 3 van Park Nauerna zijn geen meetgegevens van de buitenluchtkwaliteit beschikbaar waar aan kan worden getoetst. Daarnaast wordt de opbouw van de afdeklaag hier anders dan voor fase 1 (dikker met een gasdrainagelaag). Vanwege het ontbreken van meetgegevens kan hiervoor nu geen beoordeling plaatsvinden. TWB geeft aan dat als er nu een besluit over recreatie op fase 2 en 3 moet worden genomen, het niet onderbouwd is dat recreatie veilig is. Daarom kan de veiligheid alleen worden gegarandeerd met Best Beschikbare Technieken, zijnde de bovenafdichtingsconstructie.

Conclusie beoordeling stortgas en percolaat

De gemeente heeft bovengenoemde onderzoeken, adviezen en de daarover gevoerde discussies met de genoemde deskundigen zorgvuldig bestudeerd en beoordeeld. Daaruit concludeert de gemeente dat bij recreatief gebruik van Park Nauerna risico's niet kunnen worden uitgesloten als geen effectieve maatregelen worden getroffen om het uittreden van percolaat en onaanvaardbare stortgasemissie tegen te gaan.

De gemeente is van oordeel dat het geadviseerde, gezondheidkundige toetsingskader van de GGD niet genegeerd mag en kan worden bij de beoordeling van de veiligheid voor recreëren. De gemeente meent ook dat de maatregelen die Lieveense voorstelt in de rapporten over fase 1 en 2 niet voldoende zijn om, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, aan te tonen dat wordt voldaan aan de toetsingskaders voor veilig recreëren, zoals die door de GGD geadviseerd worden.

De norm voor percolaat van verwaarloosbaar risico (nihil uittreding zoals vereist op basis van het GGD-advies) kan alleen bereikt worden met de Best Beschikbare Technieken. Ter plaatse van fase 1 zijn stortgasemissies gemeten die het toetsingskader van de GGD voor lucht overschrijden. Voor fase 2 en 3 ontbreken nog de meetgegevens waardoor nu geen beoordeling kan plaatsvinden aan het toetsingskader voor stortgas. Gelet op de beschikbare informatie kan daarom nu niet onderbouwd worden dat recreatie zonder bovenafdichtingsconstructie veilig is.

Gevolgen voor duurzaam stortbeheer

Het aanbrengen van een bovenafdichtingsconstructie is een verplicht voorgeschreven maatregel in het kader van het gangbare stortbeheer van stortplaatsen op basis van het Stortbesluit bodembescherming. Het gevolg van een aangebrachte bovenafdichtingsconstructie is dat er geen hemelwater in de gestorte afvalstoffen infiltreert en dat er ook geen percolaat of stortgas kan uittreden.

Landelijk is echter voor een aantal stortplaatsen het experiment Duurzaam Stortbeheer gestart. Met duurzaam stortbeheer wordt alleen een afdeklaag en evt. een drainagelaag aangebracht en worden de andere lagen van de bovenafdichtingsconstructie niet aangebracht.

Afvalzorg heeft voor Nauerna de wens uitgesproken om duurzaam stortbeheer toe te gaan passen en is daarom aangewezen als uitstelloccatie. De aanwijzing als uitstelloccatie betekent dat gedurende het experiment Duurzaam Stortbeheer én de daarop volgende monitoringsperiode de bovenafdichtingsconstructie niet hoeft te worden aangebracht in afwachting van de resultaten van het experiment. De uitvoeringsregeling stelt dat de bovenafdichtingsconstructie uiterlijk 13 jaar na de inwerkingtreding van hoofdstuk IIIA Stortbesluit bodembescherming dient te worden aangebracht (uiterlijk 2029).

Bij een positief resultaat van het experiment zou dan in principe duurzaam stortbeheer kunnen worden gestart op Nauerna. Op grond van de huidige kennis zou het vervolgens zo'n 10 jaar (dus tot 2039) duren voor het afbraakproces door duurzaam stortbeheer is afgerond in Stortplaats Nauerna.

Zoals de Raad van State in haar uitspraak over bestemmingsplan Omgeving Nauerna opmerkt (overweging 22.3) is geen rekening gehouden met de gevolgen van het weglaten

van de bovenafdichtingsconstructie voor de veiligheid van recreëren op Park Nauerna. De conclusie uit de beoordeling van de aspecten percolaat en stortgas luidt dat zonder bovenafdichtingsconstructie de veiligheid van recreëren niet geborgd kan worden. Dit betekent dat nu geconcludeerd moet worden dat duurzaam stortbeheer niet te verenigen is met veilig recreëren. Een bovenafdichtingsconstructie die nodig is voor veilig recreëren maakt duurzaam stortbeheer immers onmogelijk.

Beoordeling bodemkwaliteit van de afdeklaag

De GGD adviseert advies over het loodgehalte, glas en puin en over asbest in de bodem en richt zich daarbij met name op kinderspeelplaatsen.

De GGD adviseert om voor park Nauerna het gebruikelijke beleid van de gemeente te hanteren t.a.v. bodemverontreiniging met lood. Dit betekent in deze situatie dat de afdeklaag moet voldoen aan de saneringsnorm van de GGD hetgeen betekent dat het loodgehalte niet meer mag zijn dan 390 mg/kg droge stof. Daar waar speeltuinen komen moet er grond komen waarvan het loodgehalte niet meer dan 100 mg/kg droge stof bedraagt. Het GGD advies komt overeen met de richtlijn van de landelijke GGD projectgroep Bodem. Daarin worden handelingsperspectieven benoemd voor plaatsen waar jonge kinderen (0-7 jaar) veel in contact komen met grond, zoals kinderspeelplaatsen. De reden is dat kinderen t/m 6 jaar regelmatig hun handen in hun mond steken (hand-mond gedrag).

Verder merkt de GGD op dat in het park onder andere glas en asbest is aangetroffen. Die horen niet op een plek thuis waar ook kinderen kunnen spelen. Kinderen kunnen zich verwonden aan glas. De risico's van asbest in de buitenlucht zijn extreem klein, maar ook daarvoor geldt dat het niet hoort dat mensen op een plek die bedoeld is voor recreatie, asbest kunnen vinden. De GGD vindt dit een kwestie van basishygiëne, los van de risico's.

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet worden ingegaan op de bodemkwaliteit in relatie tot de beoogde bestemming en functies. Onderbouwd moet worden dat en waarom een milieuhygiënische bodemkwaliteit geschikt is voor de gewenste functie. Uitgangspunt daarbij is dat de bodemkwaliteit geen onaanvaardbare risico's oplevert voor de gebruikers van de bodem.

In de regelgeving voor bodembeheer wordt in de normstelling onderscheid gemaakt tussen toe te passen grond (zoals onder meer vastgelegd in de onlangs vastgestelde Nota bodembeheer 2020-2030) en aanwezige grond. De normen voor de beoordeling van aanwezige grond zijn minder streng. In de beoordeling is daarom onderscheid gemaakt tussen enerzijds fase 1 en anderzijds in fase 2 en 3 omdat in die fasen de afdeklaag nog niet (volledig) is aangebracht.

Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen eisen aan kinderspeelplaatsen die specifiek worden aangelegd voor kinderen tot 7 jaar en de andere gronden in Park Nauerna. De kinderspeelplaatsen zijn dus de speelplaatsen die voor deze kleinste kinderen worden aangelegd en ingericht met speeltoestellen die voor hen geschikt zijn, zoals een zandbak, wipkippen, klimrekken en dergelijke. De ligweiden en sportvelden vallen hier dus niet onder.

Conclusie bestaande afdeklaag fase 1 Park Nauerna

Het loodgehalte is onderzocht aan de hand van informatie over toegepaste partijen grond in fase 1. Ook is de aanwezigheid van asbest onderzocht. Daaruit blijkt dat alleen in 1 monster een licht verhoogd gehalte aan asbest is gemeten (11 mg/kg droge stof). Het gehalte ligt echter ruim onder de waarde waarboven nader onderzoek vereist is (50 mg/kg droge stof). Nader onderzoek in verband met mogelijke onaanvaardbare risico's is dus niet noodzakelijk.

De conclusie is dat de actuele bodemkwaliteit van de afdeklaag fase 1 aanvaardbaar en geschikt is voor het recreëren behalve daar waar kinderen spelen. Voor kinderspeelplaatsen geldt dat de bovenste 0,5 meter moet voldoen aan de bodemkwaliteit behorend bij bodemfunctie 'Wonen' waarbij deze grond een loodgehalte heeft van niet meer dan 100 mg/kg droge stof en geen bodemvreemd materiaal mag bevatten. Dit is in de regels van het bestemmingsplan opgenomen.

Bij het aanbrengen van de bovenafdichtingsconstructie kan de huidige afdeklaag tijdelijk

worden uitgenomen en, na de werkzaamheden, teruggebracht worden behoudens op de plaatsen waar kinderspeelplaatsen worden aangelegd waarvoor genoemde regels gelden. Hiermee is voldoende geborgd dat de bodemkwaliteit geschikt is om veilig te kunnen recreëren.

Conclusie afdeklaag fase 2 en 3 Park Nauerna

Afvalzorg heeft aangegeven dat zij in fase 2 en fase 3 van Park Nauerna de grond grootschalig wil toepassen. De leeflaag van 50 centimeter moet conform de bodemkwaliteitsregelgeving voldoen aan de bodemkwaliteit behorend bij bodemfunctie 'Wonen'. Volgens de eisen uit de Nota bodembeheer 2020-2030 mag het loodgehalte in deze kwaliteitsklasse niet meer dan 100 mg/kg droge stof zijn. In dit plan wordt deze eis voor kinderspeelplaatsen overeenkomstig voorgeschreven, zodat deze eis ook geldt voor kinderspeelplaatsen op de reeds in gang gezette grootschalige bodemtoepassing.

Voor kinderspeelplaatsen geldt daarbij ook dat de grond geen bodemvreemd materiaal mag bevatten. Hiermee is voldoende geborgd dat de bodemkwaliteit geschikt is om veilig te kunnen recreëren.

Stikstofdepositie

In het kader van de Wet natuurbescherming moet uitgesloten worden dat significante negatieve effecten optreden in Natura 2000-gebieden. Het onderzoek dat daarvoor is uitgevoerd in het kader van bestemmingsplan Omgeving Nauerna is voor het overgrote deel ook de onderbouwing voor dit reparatieplan. De aanvulling betreft onderzoek naar de depositie van stikstof op de Natura 2000-gebieden. Er is een berekening gemaakt van de gevolgen van de aanleg van Park Nauerna, waaronder de aanleg van de bovenafdichtingsconstructie.

Uit deze berekening volgt dat er op geen enkel voor stikstofdepositie gevoelige habitat in de omliggende Natura 2000-gebieden (o.a. Polder Westzaan en IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske) sprake is van een toename van de stikstofdepositie als gevolg van de planontwikkeling. Significante (negatieve) gevolgen zijn daarmee, voor wat betreft stikstofdepositie, uitgesloten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat voor de aanleg van de bovenafdichtingsconstructie en de aanleg van het Park Nauerna het nodig is om voorwaarden te stellen. De voorwaarden betreffen:

- De realisatie van het Park Nauerna (ontgraven, aanbrengen bodemafdichtingsconstructie, aanleggen Park) mag niet eerder starten dan nadat de stort gestopt is.
- De realisatie van het Park Nauerna (ontgraven, aanbrengen bodemafdichtingsconstructie, aanleggen Park) vindt gedurende ten minste 3 jaar plaats, waarbij gedurende een jaar van realisatie de emissies van de mobiele bronnen binnen de gebieden van Fase 1, Fase 2 of Fase 3 aangevuld met de emissies van het rijdende verkeer tussen deze gebieden en de N246 niet hoger mogen zijn dan **2.786 kg NO_x/jaar**.

De conclusie is dat het reparatieplan uitvoerbaar is op grond van de Wet natuurbescherming. Significante (negatieve) gevolgen op omliggende Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. De voorwaarden zijn opgenomen in de regels van dit reparatieplan.

5. AFWEGING EN CONCLUSIE NAAR AANLEIDING VAN ONDERZOEKEN EN ADVIEZEN

Bij een bestemmingsplan wordt in het kader van een goede ruimtelijke ordening een afweging gemaakt van de belangen die betrokken zijn bij de ruimtelijke ontwikkelingen die in het plan mogelijk worden gemaakt, mede in relatie tot de wenselijkheid van die ruimtelijke ontwikkelingen. Belangrijk onderdeel hierbij is de situering van functies ten opzichte van elkaar.

Afvalzorg wenst in de toekomst duurzaam stortbeheer uit te voeren en is daarvoor in afwachting van de resultaten van een landelijke pilot. Belangrijk onderdeel van duurzaam

stortbeheer is dat er geen bovenafdichtingsconstructie wordt aangebracht op de gestorte afvalstoffen. Afvalzorg wil daarom zonder bovenafdichtingsconstructie Park Nauerna realiseren. Over de vraag of de veiligheid van recreëren dan voldoende geborgd kan worden denken Afvalzorg en de gemeente verschillend. Afvalzorg geeft aan dat het door de GGD aangedragen toetsingskader niet correct is en dat het met de juiste beheersmaatregelen wel veilig is om zonder bovenafdichting te recreëren op Park Nauerna. De gemeente deelt dit standpunt niet. De gemeente is van mening dat het gezondheidkundig advies van de GGD niet genegeerd mag en kan worden bij de beoordeling van de veiligheid voor recreëren. De gemeente meent ook dat de maatregelen die de adviseurs van Afvalzorg voorstellen niet voldoende zijn om, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, aan te tonen dat wordt voldaan aan de toetsingskaders voor veilig recreëren, zoals die door de GGD geadviseerd worden. Dit betekent dat zonder bovenafdichtingsconstructie de veiligheid van recreëren niet geborgd kan worden en er nu geconcludeerd moet worden dat duurzaam stortbeheer niet te verenigen is met veilig recreëren. Een bovenafdichtingsconstructie maakt duurzaam stortbeheer immers onmogelijk. Mede gelet op de afspraak, zoals deze in Overeenkomst Nauerna is vastgelegd, om Park Nauerna zo spoedig mogelijk te realiseren, betekent dit dat het belang van veilig recreëren zwaarder weegt dan het belang van eventuele uitvoering van duurzaam stortbeheer in de toekomst.

Naast de bovenafdichtingsconstructie zijn daarnaast ook nog de eerder genoemde voorwaarden gesteld om de veiligheid van recreëren, de maximale hoogte van het park en de bescherming van de nabijgelegen Natura-2000 gebieden te borgen.

Over de onderzoeksresultaten en de verschillende standpunten is meerdere malen overleg gevoerd met de meest betrokken uitvoeringspartners van Overeenkomst Nauerna, zie hiervoor onder Draagvlak. Omdat er over de verdere uitwerking van het GGD-advies en over eventuele andere scenario's geen overeenstemming is bereikt tussen de uitvoeringspartners, is gesproken over een vervolgproces. Op 1 juli 2020 is daarover overeenstemming bereikt waarbij het volgende is afgesproken.

RIVM onderzoekt veilig recreëren op Park Nauerna

Partijen, provincie Noord-Holland, gemeente Zaanstad, Afvalzorg en Belangengroep Nauerna geven gezamenlijk de opdracht aan het RIVM om als gezaghebbend instituut te onderzoeken hoe er veilig gerecreëerd kan worden op stortplaats Nauerna. De resultaten zijn naar verwachting in het vierde kwartaal van 2020 beschikbaar. Op basis daarvan nemen de uitvoeringspartners een besluit over de vervolgstappen.

Reparatieplan gemeente Zaanstad

Gemeente Zaanstad legt wel alvast een reparatieplan voor aan de gemeenteraad met een bovenafdichtingsconstructie met een voor water en gas ondoordringbare laag. Dit doet de gemeente omdat Zaanstad de opdracht van de Raad van State kreeg om de veiligheid van recreëren beter te borgen in het bestemmingsplan Nauerna. De termijn die de gemeente kreeg voor deze opdracht liep op 23 april 2020 af. Het is voor de gemeente dan ook van belang zo spoedig mogelijk aan de opdracht van de Raad van State te voldoen.

Conclusie

Uit de beoordeling van de adviezen blijkt dat in het gebied sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat en dat de relevante milieuaspecten niet als een belemmerende factor gelden. Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het toestaan van recreatie op Park Nauerna onder de gestelde voorwaarden en beperkingen een ruimtelijk verantwoorde ontwikkeling is. Omdat bij de uitvoeringspartners van Overeenkomst Nauerna geen gemeenschappelijk draagvlak is gevonden voor een ander scenario houdt de gemeente zich aan de afspraken uit Overeenkomst Nauerna. Het bestemmingsplan voorziet in een vertaling van de afspraken uit Overeenkomst Nauerna. Met de voorgeschreven maatregelen (waaronder de aanleg van de bovenafdichtingsconstructie) is sprake van een veilige recreatiemogelijkheid in Park Nauerna.

Met dit bestemmingsplan is sprake van een goede ruimtelijke ordening en wordt een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse gefaciliteerd.

6. BIJKOMENDE ASPECTEN

Hierna wordt ingegaan op een aantal bijkomende aspecten rondom stortplaats Nauerna. Rondom de stortplaats Nauerna spelen een aantal zaken die te maken hebben met zorgen van omwonenden, maar die geen betrekking hebben op de veiligheid van recreatie in Park Nauerna. Deze aspecten hebben dan ook geen betrekking op de reparatieopdracht van de Raad van State in relatie tot veilig recreëren en zijn daarom niet behandeld in de toelichting van dit reparatieplan maar worden hier ter informatie opgenomen.

Kwaliteit van oppervlakte- en grondwater

Bij duurzaam stortbeheer wordt geen bovenafdichtingsconstructie aangebracht conform het Stortbesluit. TWB heeft in de second opinion naar aanleiding daarvan voor stortplaats Nauerna het volgende beschreven: 'Met het falen van het percolaatsysteem ontstaat daarnaast een extra risico op verontreiniging van bodem en grondwater (met bijbehorende blootstellingsrisico's): Indien het percolaatsysteem het percolaat niet meer afvoert en ook de onderafdichting (vanwege einde levensduur) gaat falen, kan percolaat infiltreren in de bodem. Een beschrijving van de beheersing van deze risico's ontbreekt.'

Appellanten hebben vergelijkbare zorgen over de waterkwaliteit al meerdere malen aangegeven en één van de appellanten heeft hierover op 7 februari 2019 een presentatie aan de raad gegeven. Hierin sprak appellant zijn zorgen uit over de effecten van de afvalstort op het grondwater en de kwaliteit van het water in het Noordzeekanaal. Het zware gewicht van de stort zou het percolaatdrainagesysteem buiten werking stellen. Appellant meent dat gezien de grote capaciteit van de waterzuivering, dit alleen kan betekenen dat de onderafdichting van de stort al jaren faalt. Schoon kwelwater zou in aanraking komen met het in het grondwater liggende afval. Het zware gewicht van het afval zou tevens de kweldruk hebben omgedraaid in het gebied waardoor het water onder uit de stort zou lopen en in de naastgelegen Zuiderpolder terecht komt. Kwelplekken in deze polder zouden hiervan het bewijs zijn.

De Omgevingsdienst spreekt dit tegen en geeft aan dat indien er sprake is van een lekkage, het grondwater de stortplaats instroomt. De waterdruk buiten de stort is hoger dan in de stort. Hierdoor stroomt het water in geval van een lekkage altijd in de stort en niet naar buiten. Water in de stort wordt afgevoerd richting een zuiveringsinstallatie. Een toename van water in de stort wordt opgemerkt via monitoring. Een lekkage is als gevolg hiervan op te merken in de periodieke metingen die op de stortplaats worden uitgevoerd door Afvalzorg.

De risico's en aspecten die appellanten noemen hebben geen invloed op de vraag of veilig recreëren op de stortplaats mogelijk is en worden daarom in dit reparatieplan buiten beschouwing gelaten. Ter informatie is het volgende nog van belang.

1. Wanneer een bovenafdichtingsconstructie niet wordt aangebracht is in algemene zin niet uit te sluiten dat negatieve effecten plaats (zullen) vinden voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Echter in het kader van het besluit om stortplaats Nauerna aan te wijzen als uitstellootlocatie voor duurzaam stortbeheer, is de verwachte milieutechnische levensduur van de onderafdichtingsconstructie beoordeeld aan de hand van landelijke regelgeving op het gebied van duurzaam stortbeheer.
2. Het voorschrijven van een bovenafdichtingsconstructie heeft niet alleen als resultaat dat de veiligheid voor recreëren geborgd wordt. Bijkomend effect is dat er meer zekerheid is over de kwaliteit grond- en oppervlaktewater. Door het aanbrengen van een bovenafdichtingsconstructie infiltreert geen regenwater meer. Daardoor kan de stort verdrogen waardoor er geen risico meer is op het 'doorlekken' van de vervuiling bij een falende onderafdichting. Er is dan geen vocht meer dat kan uittreden.

Onderzoek naar graas- en drinkplekken

Kort nadat Afvalzorg op verzoek van de gemeente fase 1 van Park Nauerna voor publiek sloot, werd op 27 maart duidelijk dat een lam was geboren met een open ruggetje bij één van

de appellanten. Appellant heeft meermaals haar zorgen geuit over het welzijn van haar schapen.

De schapen van appellant grazen buiten Park Nauerna in de naaste omgeving van de stortplaats. Deze zorgen hebben daarom geen invloed op de vraag of veilig recreëren op de stortplaats mogelijk is en worden daarom in dit reparatieplan buiten beschouwing gelaten. Ter informatie noemen we hierbij de stand van zaken. De gemeente heeft aangeboden onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke oorzaak. Hiervoor is contact opgenomen met de Gezondheidsdienst voor dieren (GD) in Deventer. Bij aanvang van de samenwerking met GD is afgesproken dat er een pathologisch onderzoek (dat is: onderzoek op het dode dier) en mogelijk vervolgonderzoek in de vorm van graas- en drinkplekken zou komen. De eerste deelresultaten (Gezondheidsdienst voor Dieren, 19 april 2019) hebben aangetoond dat het niet gaat om een infectieuze ziekte. Leveronderzoek bij het lam heeft enkel een wat verhoogd ijzergehalte laten zien, die op een niveau was dat niet ongebruikelijk is bij normale pasgeboren lammeren en niet duidt op een diagnose van vergiftiging. In een vervolgonderzoek dat vanaf augustus 2020 door de Gezondheidsdienst voor Dieren wordt uitgevoerd, wordt onderzocht of mogelijke verontreiniging in de drink- en graasplekken de oorzaak van de afwijking zou zijn.

In aanvulling hierop heeft het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), op aanvraag van de gemeente Zaanstad, de appellant geadviseerd over de geschiktheid van het oppervlaktewater uit de ringsloot rondom de stortplaats specifiek als drinkwater voor de schapen van de appellant (HHNK, 13 juli 2020). De conclusie van het HHNK is dat het water uit de ringsloot van polder Nauerna niet geschikt is als drinkwater voor dieren. Dit water heeft te hoge zoutgehaltes (chloride) en zwavelgehaltes (sulfaat) en ook regelmatig te hoge ijzergehaltes om als drinkwater voor dieren te gebruiken. Deze gehalten zijn te verklaren door de lage ligging van de locatie ten opzichte van het Noorzeekanaal en zijn vergelijkbaar met de gehalten op andere locaties langs het Noordzeekanaal. Het HHNK ziet dan ook geen aanleiding om de waterkwaliteit verder te onderzoeken.

De gemeente zal aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek van de GD naar graas- en drinkplekken en van het HHNK overleg voeren met de betrokken partijen over de betekenis van de resultaten.

Geurhinder

Sinds geruime tijd is sprake van geurhinder in de omgeving van stortplaats Nauerna. In bestemmingsplan Omgeving Nauerna en in beroep bij de Raad van State is de aanvaardbaarheid van de geurhinder beoordeeld. Geurhinder van de stortactiviteiten en het bedrijfsterrein waren voor de Raad van State geen reden voor vernietiging van het bestemmingsplan op dit punt. Geurhinder heeft verder ook geen betrekking op de borging van de veiligheid van recreëren en komt daarom niet in dit reparatieplan aan de orde.

Ter informatie noemen we hierbij de stand van zaken.

In het verleden heeft Afvalzorg op regelmatige basis bewonersavonden georganiseerd om de geurklachten te bespreken en om daarin aan te geven welke maatregelen zij treft ter voorkoming van geurhinder. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, als ambtelijke ondersteuning van provincie Noord-Holland inzake omgevingsvergunning voor milieu (hierna: Omgevingsdienst), en Gemeente Zaanstad als toehoorder waren hierbij aanwezig. Afvalzorg heeft aangegeven enkele maatregelen tegen geurhinder in fase 2 van Park Nauerna genomen te hebben.

Vanuit het feit dat een goed woon- en leefklimaat in Nauerna voorwaarde en uitgangspunt is, zoals dit ook is vastgelegd in bestemmingsplan Omgeving Nauerna, zal de gemeente zo nodig ook in de toekomst om aandacht vragen voor de geurhinder bij het bevoegd gezag. In dit verband wijzen we op de contacten met de Omgevingsdienst over het klachtenregistratiesysteem. Hieruit blijkt dat de Omgevingsdienst in principe een functionerend registratiesysteem heeft dat voor iedere inwoner beschikbaar is mits de klachten via het registratiesysteem van de Omgevingsdienst (via het webformulier) worden ingediend. De bewoners hebben behoefte aan een laagdrempelig systeem dat de klacht direct naar de Omgevingsdienst, Afvalzorg en BGN verstuurt. BGN ontwikkelde hierom een app waarmee klachten worden geregistreerd. Deze wordt als laagdrempeliger ervaren maar is niet gekoppeld aan het systeem van de Omgevingsdienst. Voor het realiseren van deze

koppeling is veelvuldig overleg geweest maar tot op heden hebben BGN en de Omgevingsdienst gezamenlijk nog geen oplossing gevonden. De gemeente vindt het belangrijk dat de klachtenregistratie goed verloopt en om die reden bemiddelt de gemeente in het gesprek tussen de BGN en de Omgevingsdienst. Tot een koppeling met de app van BGN gerealiseerd is, is het van belang dat klachten via het registratie systeem van de Omgevingsdienst worden ingediend.

Draagvlak

Dit bestemmingsplan is voorbereid zonder de mogelijkheid te bieden om zienswijzen in te dienen op een ontwerp-bestemmingsplan. Deze werkwijze komt overeen met vaste rechtspraak over besluiten die genomen worden na een (gehele of gedeeltelijke) vernietiging van een eerder genomen besluit. Het staat de gemeente daarbij vrij om bij het opnieuw besluiten terug te vallen op de procedure die aan het eerste besluit (in dit geval bestemmingsplan Omgeving Nauerna) ten grondslag lag. De procedure van afdeling 3.4 Awb (UOV) hoeft dan niet opnieuw te worden doorlopen. Er is gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot gedeeltelijke vernietiging van bestemmingsplan Omgeving Nauerna leidde, geen reden om de zienswijzenprocedure te voeren.

Voorgaande betekent niet dat dit bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna voorbereid is zonder raadpleging en overleg met de direct betrokken belanghebbenden.

1. Omwonenden

De gemeente heeft, naar aanleiding van het GGD-advies (voorlopig advies van 6 maart 2019, aangevuld op 13 maart 2019) en het bericht van 7 maart 2019 dat er percolaatwater uit de afvalberg is getreden, Afvalzorg gevraagd om fase 1 van Park Nauerna te sluiten. Nadat Afvalzorg daar direct gehoor aan heeft gegeven, heeft de gemeente op 8 maart 2019 de bewoners van Nauerna in een brief geïnformeerd over de sluiting van Park Nauerna fase 1. Daarna zijn de bewoners enkele keren uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst. Ook zijn de onderzoeksrapporten via www.zaanstad.nl openbaar beschikbaar gesteld om de transparantie richting de bewoners en belanghebbenden te vergroten. BGN heeft haar leden op 14 juli 2020 geïnformeerd over de afspraken van de meest betrokken uitvoeringspartners van Overeenkomst Nauerna over het vervolgproces,

2. Appellanten

De appellanten (drie omwonenden) zijn geen uitvoeringspartner van de Overeenkomst Nauerna. In dat privaatrechtelijke spoor zijn zij dan ook niet meegenomen. In het publiekrechtelijke proces zijn zij voor de gemeente belangrijke partijen omdat zij in hun beroep de veiligheid van recreatie hebben aangekaart en de Raad van State daardoor aan de gemeente opdracht voor een reparatiebesluit hebben gegeven. Met de appellanten is om die reden op diverse momenten gesproken over de voorbereiding van dit reparatieplan. Daarnaast zijn de appellanten door de betrokken wethouders geïnformeerd over de stand van zaken en het voorgenomen besluit.

3. Betrokken uitvoeringspartners Overeenkomst Nauerna

Op relevante momenten is intensief overleg gevoerd met de meest betrokken uitvoeringspartners van Overeenkomst Nauerna, zie hiervoor ook de beschrijving van het onderzoeksproces onder punt 4 van paragraaf Argumenten. Dit omdat de onderzoeksresultaten van belang zijn voor de uitvoeringspartners Overeenkomst Nauerna als direct betrokkenen en verantwoordelijken bij de uitvoering van de afspraken uit de overeenkomst.

Binnen het mediationtraject was gezamenlijkheid een randvoorwaarde. Dit geldt nu ook bij de uitvoering van Overeenkomst Nauerna. Daarom heeft de gemeente dit ook voortgezet in de voorbereiding naar het reparatieplan. In de Overeenkomst Nauerna is afgesproken dat de veiligheid van het recreëren onderzocht wordt door BGN, Afvalzorg en gedeputeerde staten. Na de opdracht van de Raad van State is afgesproken dat Afvalzorg aanvullende rapporten zal aanleveren en de gemeente daar een second opinion op zal vragen.

Overleggen over de adviezen over percolaat en stortgas

De gemeente Zaanstad en de Provincie Noord-Holland zijn in het najaar op die basis het volgende proces gestart met de overige partijen over het voorliggende toetsingskader en het komen tot een besluit over de veiligheid van recreëren:

1. *Expertessie:* de experts van de uitvoeringspartners Overeenkomst Nauerna, aangevuld met de GGD, bespreken het door GGD geadviseerde, gezondheidkundige toetsingskader;
2. *Overleg ter voorbereiding van bestuurlijk overleg met de uitvoeringspartners Overeenkomst Nauerna:* de resultaten van de eerste sessie worden, zonder de experts, besproken ter voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de uitvoeringspartners Overeenkomst Nauerna. Dit betreft ook de gevolgen van het toepassen van dit toetsingskader voor de afspraken uit de Overeenkomst Nauerna;
3. *Bestuurlijk overleg met de uitvoeringspartners Overeenkomst Nauerna:* bespreken van de resultaten van het onderzoek alsmede de consequenties van onderzoeksresultaten ook voor het in voorbereiding zijnde reparatieplan.

Resultaat van de gevoerde overleggen

In de periode november 2019 tot maart 2020 zijn de overleggen genoemd onder 1 en 2 gevoerd (hiervoor bleken meer overleggen nodig dan vooraf voorzien). Hieruit bleek dat inzichten van de betrokken deskundigen en de uitvoeringspartners Overeenkomst Nauerna te ver uiteen liepen om tot een gedragen toetsingskader te komen.

Nadien zijn meerdere bestuurlijk overleggen gevoerd waarin ook andere scenario's zijn onderzocht maar waarvoor geen gemeenschappelijk draagvlak was. Daarom houdt de gemeente zich aan de afspraken uit Overeenkomst Nauerna door dit reparatieplan vast te stellen. Vanwege het ontbreken van gemeenschappelijk draagvlak hiervoor is op 1 juli 2020 overeenstemming bereikt met de uitvoeringspartners over het vervolgproces, zie daarvoor punt 5 onder Argumenten.

Aansluiting externe ontwikkelingen

Niet van toepassing

Financiële consequenties

Voor Afvalzorg

Park Nauerna ligt op het terrein van Afvalzorg. In artikel 2.3 van de Overeenkomst Nauerna (20130604) is afgesproken dat voor rekening van Afvalzorg in fases een openbaar toegankelijk park wordt aangelegd met een totale omvang van 60 hectare. Ook is vastgelegd dat, indien het niet aantoonbaar veilig is om te recreëren, het park voor rekening en risico van Afvalzorg zal worden afgedicht met een bovenafdichting (folie).

Voor de gemeente

Betaling dwangsommen vanwege niet tijdig beslissen

De Raad van State heeft de gemeenteraad opgedragen binnen 26 weken na de uitspraak (uiterlijk 13 februari 2019) een nieuw besluit (reparatieplan) te nemen met inachtneming van de overwegingen van de Raad van State over de borging van de veiligheid van recreatie. Deze termijn is niet gehaald, zie hierover de raadsinformatiebrief van 5-2-2019 (nr. 2019/2093). Betrokken appellanten hebben daarom beroep ingesteld vanwege het niet tijdig beslissen op het reparatieplan. In het verweerschrift heeft de gemeente een planning opgenomen met een inschatting van de nog benodigde onderzoeks- en voorbereidingstijd voor het opstellen van het reparatieplan. De Raad van State heeft daarop overeenkomstig de voorgestelde planning bepaald dat het reparatieplan uiterlijk 23 april 2020 door de gemeenteraad moet zijn vastgesteld (uitspraak 28 mei 2019, nr 2019/8570). In de raadsinformatiebrief van 24-3-2020 (nr. 2020/7246) staat het gevoerde proces en het verwachte gevolg daarvan beschreven. Opgemerkt is dat zorgvuldigheid, gezamenlijkheid en urgentie op gespannen voet met elkaar leven. Onder meer doordat op alle niveaus meer overleggen nodig waren is toen bericht dat de door de Raad van State gestelde deadline

waarschijnlijk niet gehaald zou worden. De gemeente is verplicht om dwangsommen te betalen aan twee appellanten (drie omwonenden) die beroep hebben aangetekend tegen het niet tijdig beslissen over het reparatieplan. De hoogte van de dwangsom wordt (overeenkomstig de uitspraak van de Raad van State) als volgt berekend: voor elke dag waarmee de termijn van 23 april 2020 om het raadsbesluit te publiceren overschreden wordt, moet de gemeente elk der appellanten €100,00 per dag betalen, met een maximum van €15.000,00. Dit betekent dat het maximumbedrag op 21 september 2020 verbeurd zal zijn. Beide appellanten hebben hier inmiddels beroep op gedaan. Afhankelijk van de exacte data van besluitvorming en de publicatie van dit bestemmingsplan is het maximaal te betalen bedrag dus €30.000,00, wat betaald zal worden uit het bij de Begroting 2020-2023 beschikbaar gestelde bedrag voor proceskosten Nauerna.

Begeleidings- en proceskosten

Gelet op de verschillen van inzicht tussen gemeente en Afvalzorg zal het proces van communicatie, besluitvorming, overleg over RIVM-advies en eventuele beroepsprocedure over het reparatieplan mogelijk de nodige begeleidings- en proceskosten vragen. De kosten voor 2020 zullen we betalen uit het bij de Begroting 2020-2023 beschikbaar gestelde bedrag voor 2020. Indien er dit jaar meer nodig mocht zijn zullen wij u hier van te voren over informeren. Dit geldt ook voor de eventueel te maken kosten voor 2021. Wij achten het, gelet op het voornemen van de uitvoeringspartners om het RIVM om advies te vragen, prematuur om hiervoor nu al een begrotingsclaim in te dienen.

Juridische consequenties

Bevoegdheid

De bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen ligt bij de gemeenteraad.

Dwangsommen

De Raad van State heeft de gemeenteraad opgedragen dat uiterlijk 23 april 2020 een nieuw reparatieplan moet zijn vastgesteld op straffe van te verbeuren dwangsommen (uitspraak 28 mei 2019, nr 2019/8570).

Voor elke dag waarmee de termijn van 23 april 2020 om het raadsbesluit te publiceren overschreden wordt, moet de gemeente elk der appellanten €100,00 per dag betalen, met een maximum van €15.000,00. Dit betekent dat het maximumbedrag op 21 september 2020 verbeurd zal zijn.

Omwonenden kunnen, indien dan nog steeds geen reparatieplan is vastgesteld, na 21 september 2020, de Afdeling verzoeken de gemeenteraad een nieuwe en hogere dwangsom op te leggen. Een dergelijk verzoek zal dan zeer waarschijnlijk worden toegewezen.

Beroepsprocedure

Tegen het besluit tot vaststelling van het reparatieplan staat voor belanghebbenden beroep open bij de Raad van State. Uitgangspunt in vaste rechtspraak is dat vanwege het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van andere partijen, een persoon die redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld tegen een naderhand vernietigd besluit, ook geen beroep kan instellen tegen een vervangend besluit dat is voorbereid zonder toepassing van de procedure in afdeling 3.4 van de Awb. Het beroep van die persoon is dan niet-ontvankelijk. Er kunnen wel beroepen worden ingesteld als er sprake is van nieuwe omstandigheden of feiten maar dan alleen voor zover de beroepsgronden samenhangen met die nieuwe feiten en omstandigheden.

Mogelijke gevolgen van standpunt van Afvalzorg

Afvalzorg is belanghebbende bij dit besluit en heeft de wens om duurzaam stortbeheer toe te passen. Met het voorschrijven van een bovenafichtingsconstructie kan Afvalzorg geen gebruik meer maken van het feit dat stortplaats Nauerna aangewezen is als uitstelloccatie in het kader van het experiment duurzaam stortbeheer. De gemeente is van oordeel dat Afvalzorg zich dient te houden aan het bepaalde in Overeenkomst Nauerna. Daarin is

afgesproken dat, indien het niet aantoonbaar veilig is om te recreëren, het park voor rekening en risico van Afvalzorg zal worden afgedicht met een bovenafdeling (folie).

Aangezien Afvalzorg een andere mening heeft over de manier waarop veilig recreëren op Park Nauerna geborgd kan worden, is het mogelijk dat zij beroep zullen instellen tegen dit reparatieplan.

Afvalzorg is het niet eens met gevolgde onderzoeksproces omdat deze naar hun mening afwijkt van de procesafspraken zoals die vastgelegd zijn in Overeenkomst Nauerna. Dit kan mogelijk leiden tot civiele procedures. Beide partijen menen dat hun uitleg van de overeenkomst de juiste is en voelen zich daarin gesterkt maar dat oordeel is, zo nodig, aan de rechter.

Verdere vervolg op opdracht aan RIVM

Alle betrokken uitvoeringspartners zijn voornemens zich te committeren aan het toetsingskader dat het RIVM opstelt. Mocht er uit toepassing van de nieuwe normen van het RIVM een andere resultaat komen voor wat betreft veilig recreëren, dan zal de gemeente zich inspannen om dat in zoverre als dan nodig, in een nieuw ruimtelijk besluit te verwerken. Dit nadat de afspraken zijn vastgelegd in een Addendum van Overeenkomst Nauerna.

Communicatie/ vervolgtraject

Bekendmaking en ter inzage legging

Het bestemmingsplan met bijhorende stukken wordt, als en nadat de raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld, ter inzage gelegd, zowel in digitale vorm als in papieren vorm (analoog). Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt in het Zaans Stadsblad, de Staatscourant en als pdf gepubliceerd op de gemeentelijke websites. Het bestemmingsplan is digitaal raadpleegbaar op www.ruimtelijkeplannen.nl.

De betrokken uitvoeringspartners bij Overeenkomst Nauerna (BGN, Afvalzorg en provincie) en de 2 appellanten (3 omwonenden) worden geïnformeerd over de besluitvorming.

Opdracht RIVM

De afspraak met de uitvoeringspartners van Overeenkomst Nauerna betekent dat verwacht wordt dat na vaststelling van dit reparatieplan, later dit najaar de uitkomsten van het onderzoek van het RIVM als ook de toepassing daarvan op Park Nauerna bekend zullen worden. Mocht er uit toepassing van dit toetsingskader een ander resultaat komen voor wat betreft veilig recreëren, dan zal de gemeente zich te zijner tijd inspannen om voor zover als dan nodig dit in een nieuw ruimtelijk besluit te verwerken.

Raadsbesluit

1. het bestemmingsplan Reparatie Omgeving Nauerna, bestaande uit de geometrisch bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand: NL.IMRO.0479.STED3860BP-0301 met bijbehorende bestanden vast te stellen;
2. geen exploitatieplan voor dit bestemmingsplan vast te stellen.

In de vergadering van donderdag 3 sept-2020

De griffier,



De voorzitter,

