

OPEN INSTEELK VERSUS LOKALE SENTIMENTEN

LANDSCHAPSPARK BUYTENLAND

Het Rijk heeft besloten tot de uitvoering van het project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Dit project heeft twee doelen: stimuleren van de economie door aanleg van Maasvlakte 2 én stimuleren van de leefbaarheid door onder meer realisatie van natuur- en recreatieterreinen om de stad. Landschapspark Buytenland heeft met 600 hectare het grootste aandeel in de totaal 750 hectare natuur en recreatie. De provincie Zuid-Holland besloot als initiatiefnemer om open – dus zonder voorkeursalternatief – het m.e.r.-proces in te gaan. Het MER is gemaakt om de bestemmingsplanwijziging van de benodigde milieu-informatie te kunnen voorzien. Binnen de gemeente Albrandswaard leven echter sterke sentimenten: voor het behoud van het oude vertrouwde, en voor het realiseren van een zelfontwikkelde Albrandswaardse variant. Ook al heeft het Rijk reeds besloten hoe het gebied moet veranderen. Maar nu is de gemeenteraad aan zet met het maken van een definitief bestemmingsplan!

Marinette Mul en Jan Veeken

26

TOETS 02 09

De aanleiding voor een landschapspark is de beleidsmatige wens ervoor te zorgen dat er, naast wonen en werken, ook gerecreëerd kan worden in de regio Rijnmond. In de Plaanologische Kernbeslissing voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR) heeft het Rijk dan ook behalve een economische impuls tevens een impuls willen geven aan de leefbaarheid van de regio door mogelijkheden te bieden voor recreatie en natuur. Bij Rhoon bevindt zich een van de laatste stukjes open en landelijk gebied aan de zuidrand van Rotterdam. Het open gebied rond Rotterdam is de afgelopen decennia gestaag afgenomen. Zo is de bebouwde kom van Barendrecht in de laatste 15 à 20 jaar in omvang meer dan verdubbeld door de bouw van nieuwe woonwijken. De groei van Barendrecht in de richting van Rhoon (van oost naar west) ging ten koste van open gebied. Bovendien neemt het aantal agrariërs in Nederland en de regio Rotterdam de komende jaren af doordat er een gebrek is aan opvolgers en de overblijvende bedrijven steeds groter worden. Deze ontwikkelingen samen maken dat als er planologisch niets gebeurt, dit gebied langzaam maar zeker opgeslokt dreigt te worden door bebouwing. Terwijl de kracht van het gebied zijn openheid is. Daarnaast blijkt uit onderzoek van de ANWB dat de omgeving Rotterdam een groot tekort kent aan recreatiemogelijkheden en natuurgebieden dicht bij de stad. Vooral wandel- en fietsvoorzieningen worden gemist. De landelijke beleidsdoelstelling is deze voorzieningen zo dicht mogelijk bij de stad

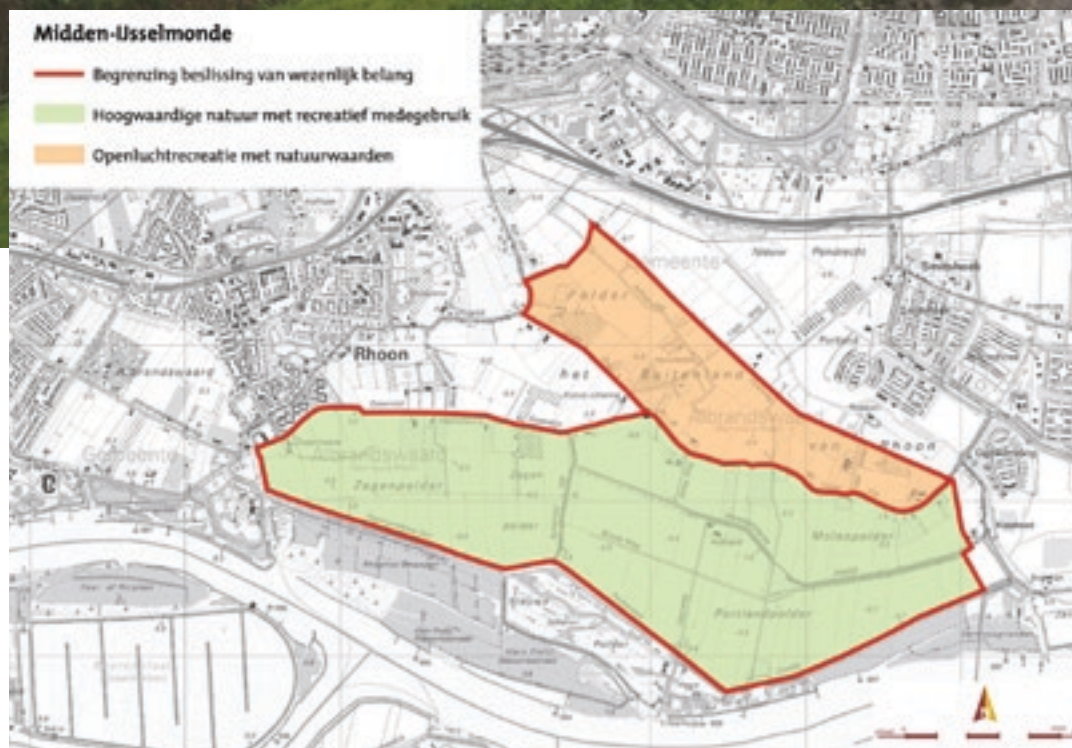
te situeren, zodat mensen er met een zo kort mogelijke reistijd en zo min mogelijk autokilometers kunnen recreëren. Met het oog op de steeds warmer wordende zomers, vraagt vooral de gemeente Rotterdam naar een gebied waar Rotterdammers kunnen bijkomen in de schaduw en bij het water. Het landschapspark zou tegendruk kunnen geven aan de verstedelijking, en recreatiemogelijkheden moeten bieden voor mensen uit de omgeving Rotterdam, Barendrecht en Rhoon. Bovendien moet Deltagerelateerde natuur in het landschapspark een plek gaan krijgen.

Afspraken uit het verleden...

In de PKB PMR zijn, op landelijk niveau en geaccordeerd door Eerste en Tweede Kamer, vele bepalende besluiten genomen over het Landschapspark Buytenland. Zo zijn de doelstelling, de locatie en de begrenzing bepaald, en

DE AUTEURS

Marinette Mul (033-4683174, marinette.mul@dhv.com) en Jan Veeken (033-4682978, jan.veeken@dhv.com) zijn beiden werkzaam bij DHV. Zij vormden de projectleiding van het MER dat in opdracht van de provincie Zuid-Holland is gemaakt.



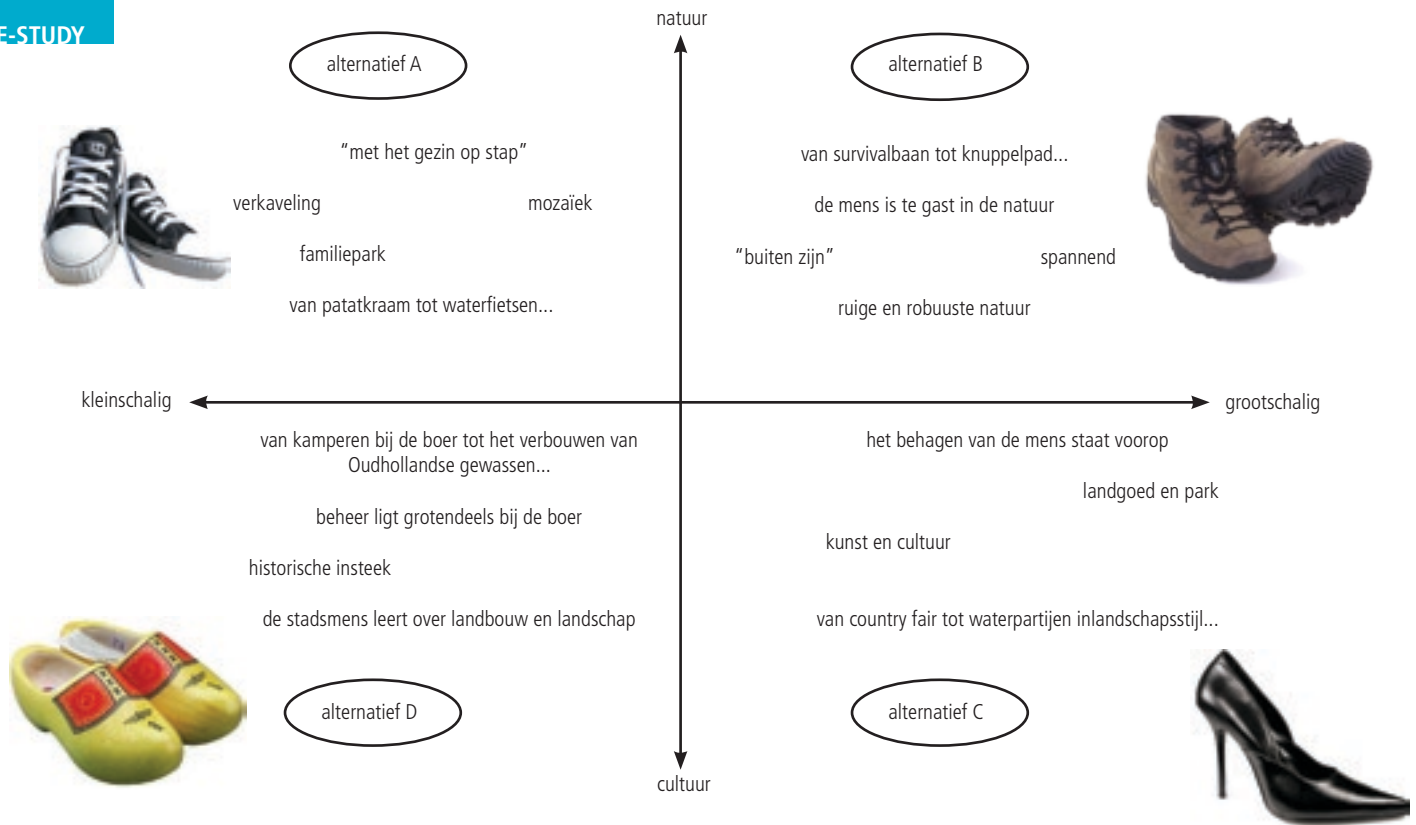
Figuur 1. Ligging, begrenzing, omvang en doelstelling van het landschapspark zoals vastgelegd in de PKB PMR.

is in hoofdlijnen de inrichting vastgesteld (zie kaart). Het gebied wordt een natuur- en recreatiegebied, goed bereikbaar vanuit de stad, dat de ecologische structuur van de Delta versterkt, waarbij bestaande landschappelijke elementen blijven behouden. Qua inrichting: ten noorden van de Essendijk komt ruimte voor openluchtrecreatie, ten zuiden van de Essendijk komt hoogwaardige natuur conform het LNV-handboek Natuurdoeltypen.

Door de bepalende besluiten uit de PKB is later geen inspraak meer mogelijk over de keuze voor een natuur- en recreatiegebied op IJsselmonde. Inspraak toen heeft voor verschillende insprekers niet tot het gewenste resultaat geleid. Burgers hebben nu het gevoel dat hun inspraak er bij de uitwerking van het landschapspark niet meer toe doet. Het zal niet leiden tot het

verdwijnen van het landschapspark. Het gevolg is dat er een vastberaden groep burgers bestaat, zowel agrariërs als 'buitenhuisbewoners', die fel gekant is tegen de wijziging van 'hun' buitengebied. De komst van een landschapspark op deze plek is voor beleidsmatig Nederland een genomen besluit en er hoeft alleen nog over de uitwerking van de invulling gesproken te worden. In de beleving van de groep actieve burgers is echter in het geheel geen sprake van een fait accompli; zij strijden voor het behoud van hun unieke agrarisch landschap in de Rotterdamse regio.

Voor de provincie, die initiatiefnemer is voor de realisatie van dit landschapspark, levert dit een uitdaging op, omdat deze groep actieve mensen ook een goede band heeft met de lokale politiek. De gemeente heeft ten



Figuur 2. Verschillende soorten schoenen symboliseren de alternatieven.

slotte de taak het bestemmingsplan zodanig te wijzigen dat het landschapspark mogelijk wordt. En zo komt een rijksdoelstelling voor het verbeteren van de leefbaarheid van de regio Rijnmond uiteindelijk onder de hamer in de gemeenteraad.

Extra alternatief via inspraak

Vanaf de startnotitie heeft de provincie zich open opgesteld in het planproces. Ze wil niet voor de burgers bepalen in wat voor soort gebied ze moeten gaan recreëren. De initiatiefnemer heeft dus ook bewust vooraf geen voorkeur bepaald.

De provincie vroeg de Rijksadviseur van het landschap om een voorzet. Diens advies heeft input gegeven voor drie alternatieven voor de inrichting van het gebied. Deze modellen voldoen aan de doelstellingen van de PKB en zijn in de startnotitie opgenomen. De rijksadviseur nam echter wel de vrijheid over een groter gebied te adviseren dan waarvoor de initiatiefnemer de opdracht heeft. Het gevolg was dat er verwarring en valse verwachtingen ontstonden bij de burgers over wat er nu in het gebied gaat gebeuren.

Een groep actieve burgers en enkele raadsleden hebben de zogenoemde Albrandswaardse variant ontwikkeld. Deze is niet als alternatief opgenomen in de startnotitie. Hij is niet PKB-proof en dat is de belangrijkste randvoorwaarde voor de nadere invulling van het gebied. Echter, door de vele sprekers die om dit alternatief vragen, zwicht de Commissie voor de m.e.r.. In haar advies voor richtlijnen stelt ze dat ook dit alternatief in de m.e.r. volwaardig moet worden onderzocht.

In het MER zijn vervolgens verschillende alternatieven ontwikkeld. Alternatieven die passen binnen de doelstellingen en randvoorwaarden en zoveel mogelijk voldoen aan wensen van diverse partijen.

Schoenen als symbolen

Na de startnotitie is begonnen met het uitwerken van de modellen, waarbij het gedachtegoed van de Albrandswaardse variant is meegenomen in de vorm van een 'be-MER-baar' alternatief. Bij deze uitwerking zijn belangrijke stakeholders uit het gebied betrokken, zoals de gemeente zelf, omliggende gemeenten, het Zuid-Hollands Landschap, ANWB, LTO, waterschap en recreatieschap.

Uit deze uitwerking volgden vier alternatieven, die elk een symbool kregen. Dat symbool staat voor de inrichting, de doelgroep en het soort voorzieningen in het gebied. Het symbool, in de vorm van een type schoen, helpt de betrokkenen de alternatieven van elkaar te onderscheiden. De alternatieven vormen de hoeken van het speelveld. Daarom kunnen de schoenen ook enigszins karikaturaal zijn.

De alternatieven in het MER zijn zoveel mogelijk onderscheidend om de discussie over de inrichting van het gebied te voeden en om de mogelijkheden binnen de vastgestelde doelstellingen te onderzoeken. De alternatieven brengen zoveel mogelijk de spanningen in beeld. Grootschalig versus kleinschalig landschap, een cultuurlandschap of natuurlandschap. Een agrarische invulling, een agrarische uitstraling, of juist parkachtig of natuurlijk. Wat is mogelijk binnen de doelstelling hoogwaardige natuur passend bij de Delta? En wat bieden de andere doelstellingen voor mogelijkheden?

MMA en VKA

Na de effectanalyse zijn een MMA en een VKA (voorkeursalternatief) ontwikkeld. Het VKA is geïnspireerd op het MMA en diverse onderdelen van andere alternatieven. Belangrijke randvoorwaarde voor het VKA is dat deze aan de PKB-doelstellingen voldoet. Ook mogen enkele effecten niet optreden. Zo is

de ligging van vele ondergrondse buisleidingen in het gebied sterk bepalend geweest voor de inrichting, bijvoorbeeld voor de locatie van voorzieningen die veel recreanten trekken.

Voor het zuidelijk deel (de natuurdoelstelling) voldoen twee van de vier alternatieven niet: de klompen en de pumps realiseren de doelstelling niet. Deze kunnen dan ook niet in die vorm bijdragen aan het VKA. De buitensportschoen biedt voor het zuidelijk deel wel de juiste richting. Voor het noordelijk deel biedt een combinatie van verschillende alternatieven een goede inrichting: de ligging van de voorzieningen uit het gym-alternatief, de indeling van het gebied uit het klomp-alternatief. Op deze manier kan de doelstelling van de PKB gerealiseerd worden.

Vanuit de gemeente is de wens geuit om de agrarische sfeer in het VKA te behouden, vooral ten zuiden van de Essendijk. Vanuit de politieke verhoudingen in de gemeenteraad is deze wens van belang. Zo ontstaat druk om een deel van de natuurinrichting in het zuidelijk deel van het plangebied een agrarische 'look' te geven, maar wel zodanig dat het aan de natuurdoelstelling voldoet. Het VKA in het MER bevat dan ook een extensieve vorm van 'natuurakkers' die past binnen de doelstelling van de PKB.

Toch was met deze invulling van het VKA de druk vanuit de omgeving voor het behoud van het bestaande niet verdwenen. Bij de presentatie van het MER droegen lokale belangengroepen nieuwe alternatieven aan die recreatie combineren met het bestaande landschap. Ook binnen de lokale politiek is er druk om het areaal natuurakker te vergroten. Spannend zal het proces zijn dat na het MER gaat plaatsvinden. Het bestemmingsplan wordt name-

lijk gemaakt en vastgesteld door de gemeente. Ook de Commissie m.e.r. vindt dit proces spannend en heeft opmerkingen over het verschil tussen enerzijds het VKA van de provincie in het MER en anderzijds het kaartbeeld in het voorontwerpbestemmingsplan van de gemeente.

Stoelendans rolverdeling

Dit project heeft een aparte rolverdeling. De provincie is initiatiefnemer voor het landschapspark en maakt een VKA middels een MER. De gemeente interpreteert dit op eigen wijze in het bestemmingsplan (het voorontwerp laat dit reeds zien). Vervolgens is de provincie weer aan zet als ze, na het bestemmingsplan, een inrichtingsplan gaat maken.

Deze wisseling van rollen kent risico's. Ze kan tot enorme discussies leiden en tot compromissen: het ware beter geweest als meteen gekozen was voor een inpassingsplan (een provinciaal bestemmingsplan) waarbij alles in handen was gebleven van de provincie, die tenslotte verantwoordelijk is voor initiatief, financiering en uitvoering.

De zwijgende massa

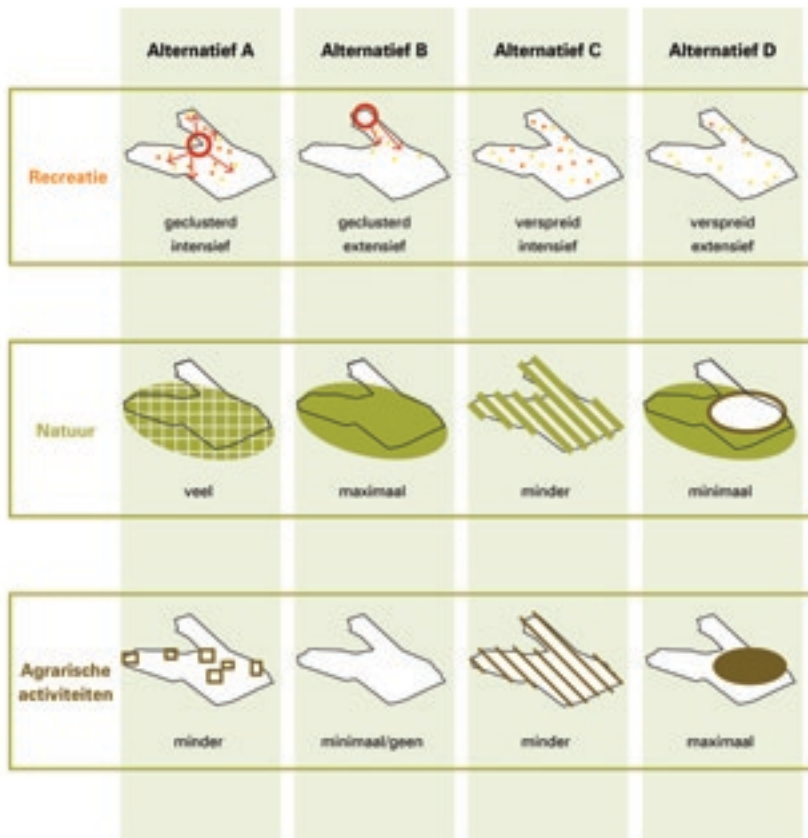
Tijdens het m.e.r.-proces was er grote betrokkenheid van omwonenden. Tijdens de info- en inspraakavonden zat de zaal regelmatig bomvol. Opvallend, en niet alleen bij dit project, was dat veelal steeds dezelfde mensen aanwezig waren die tegen de ontwikkeling zijn, of zich zorgen maken over hun belang. Er waren weinig jonge ouders, weinig bewoners van nabijgelegen nieuwbouwwijken en weinig toekomstige gebruikers.

Bij inspraak en participatie in de huidige vorm is het lastig mensen te bereiken die de ontwikkeling steunen. Toch is deze groep ook van belang voor de ontwikkeling van een gedragen plan. Want hoeveel mensen zijn eigenlijk vóór een ontwikkeling die je nog niet kan zien? Hoe bereik je de zwijgende massa? Zeker als deze mensen wel enthousiast zijn over het initiatief, maar liever de tegenstanders niet voor het hoofd stoten.

Leerpunten en conclusies

Aan de hand van deze ervaring kunnen enkele lessen en conclusies getrokken worden:

- Teleurstellingen uit inspraak of participatie uit het verleden zijn een erfenis voor vervolgstappen in het RO-proces. Bij langdurige ontwikkelingen is het van belang daar bewust mee om te gaan.
- Nu nog reageren veel insprekers die tégen de ontwikkeling zijn, terwijl dat een gepasseerd station is. Maar hoeveel mensen zijn eigenlijk vóór de ontwikkeling? Hoe bereik je de zwijgende massa?
- Door de brede alternatiefontwikkeling met beeldende symbolen is discussie op gang gekomen over wat wel en niet gewenst is qua inrichting. Zo is op basis van dit proces en de effecten uit het MER een VKA tot stand gekomen. Het MER heeft zodoende als hulp bij het ontwerp gefungeerd.
- Interessant blijft wat er van het VKA overblijft in het bestemmingsplan, en hoe het gemeentelijke bestemmingsplan zijn stempel gaat drukken op het inrichtingsplan dat de provincie gaat maken als verdere stap naar de uitvoering.
- Wanneer (boven)regionale doelstellingen op lokaal niveau uitgewerkt en planologisch vastgelegd worden, bestaat een reëel risico dat lokale belangen het proces en de invulling gaan domineren. Beter is het om bij (boven)regionale doelstellingen ook gebruik te maken van de (boven)regionale instrumenten die de ruimtelijke ordening biedt. ■



Figuur 3. Karakterisering van de alternatieven per thema.