

AUTEURS JENNY MAY EN CO VERDAAS



Lessen uit het Buijtenland

Jenny May is projectmanager bij VINU en was van eind 2016 tot begin 2019 onafhankelijk projectleider in het Buijtenland van Rhoon.

Co Verdaas is dijkgraaf bij Waterschap Rivierenland en deeltijdhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU/Delft. Hij was van 2015-2018 kwartiermaker in het Buijtenland van Rhoon vanuit bureau Over Morgen.

Met dank aan Raymond Mange en Willy Cornelissen van de Provincie Zuid-Holland en Anja Jongejan van de gebiedscoöperatie Buijtenland van Rhoon voor het tegenlezen en meedenken.

Planologie op orde, ruim voldoende budget, juridische doorzettingsmogelijkheden en tóch geen gelopen race. Het Buijtenland van Rhoon is een historisch poldergebied net ten zuiden van Rotterdam, dat een groen uitloopgebied moet gaan worden voor de regio. De eerste plannen daarvoor dateren van begin deze eeuw toen de aanleg van de Tweede Maasvlakte werd voorbereid. Afgelopen jaar is de gebiedscoöperatie Buijtenland van Rhoon van start gegaan met de realisatie van een gedragen streefbeeld. De route ernaartoe was lang en moeilijk. Uit dat proces kunnen we veel leren.

Het Buitenland van Rhoon is ongeveer 600 hectare groot en een van de laatste groene buitengebieden op het eiland IJsselmonde. Er staan meerdere eeuwenoude hoeves en het is tot op de dag van vandaag voor het overgrote deel in agrarisch gebruik.

Toen begin deze eeuw de plannen voor de Tweede Maasvlakte gestalte kregen, is door de maatschappelijke partners een 'dubbel-doelstelling' afgesproken: naast economische groei moest worden geïnvesteerd in ecologie en leefbaarheid van de regio Rotterdam. Een voortvloeisel daaruit was de afspraak om in de Rotterdamse regio 750 hectare natuur en recreatiegebied te realiseren, boven op de wettelijk vereiste natuurcompensatie. De rijksoverheid werd opdrachtgever voor deze 750 hectare. Deze opdracht werd vervolgens gedelegeerd aan de Provincie Zuid-Holland, als verantwoordelijke bestuurslaag voor natuur- en recreatieontwikkeling.

Een moeizaam proces

De provincie stelt het plan Landschapspark Buitenland op en start de planologische procedure. Kern van het plan is dat het zuidelijk deel van het gebied een transformatie ondergaat naar natte natuur, van het type zoetklei-oermeeras. Daarvoor zal een krekenslandschap worden aangelegd. De zittende boeren moeten ten behoeve van dit plan worden onteigend. In het noordelijk deel van de polder moet de nadruk komen te liggen op recreatie. De gemeente beweegt mee omdat men een inpassingsplan wil voorkomen, maar het plan stuit op groot verzet vanuit het gebied. De boeren zien het plan absoluut niet zitten en ook veel omwonenden hechten aan het bestaande cultuurhistorische polderlandschap. Het verzet neemt een vlucht en krijgt veel media-aandacht. De boeren organiseren zich en vanuit de 'polderkinderen' komt een petitie tegen de plannen, ondertekend door 35.000 mensen. Onder

druk van de publieke opinie vinden in de Tweede Kamer en Provinciale Staten debatten plaats met als resultaat dat de plannen niet worden doorgezet. In 2014 krijgt oud-landbouwminister Cees Veerman de vraag om te onderzoeken of er alternatieven zijn waarvoor meer draagvlak bestaat.

Uit de patstelling

Cees Veerman baseert zijn advies onder meer op een alternatief plan dat de agrarisch ondernemers in het gebied zelf hebben laten opstellen. Kern daarvan is om weliswaar hoogwaardige natuur te realiseren, maar daarbij uit te gaan van akkernatuur: flora en fauna die traditioneel thuishoren in het agrarisch gebied, maar in de verdrinking komen vanwege intensivering van de landbouw. Veerman adviseert om de realisatie veel meer vanuit het gebied zelf te organiseren, in de vorm van een gebiedscoöperatie. Een commissie van drie kwartiermakers brengt vervolgens advies uit aan Provinciale Staten hoe dit zou kunnen. In 2016 stemmen Provinciale Staten in met dit advies, met daarbij de kanttekening dat ze de (natuur)doelstellingen verifieerbaar uitgewerkt willen zien. In 2017 en 2018 wordt door deskundigen, agrarisch ondernemers, natuurorganisaties en recreatiepartijen het streefbeeld 'Buitenland van Rhoon' opgesteld en de gebiedscoöperatie opgericht.

De gebiedscoöperatie

De gebiedscoöperatie is in 2018 opgericht en heeft als leden natuurorganisaties, agrarisch ondernemers en recreatieondernemers die actief zijn in het Buitenland van Rhoon. Bedrijven en organisaties die het streefbeeld onderschrijven en daaraan een actieve bijdrage willen en kunnen leveren, mogen lid worden. Particulieren kunnen hun bijdrage leveren via een van de verenigingen die lid zijn. De coöperatie maakt jaarlijks een jaarplan en vraagt op grond daarvan een financiële bijdrage aan bij de provincie. Met de pro-

vincie zijn in een samenwerkingsovereenkomst afspraken gemaakt over de voorwaarde waaraan de coöperatie en de jaarplannen moeten voldoen. Binnen die kaders heeft de coöperatie veel ruimte om zelf plannen te ontwikkelen en uit te voeren. Naast het jaarplan maakt en actualiseert de coöperatie jaarlijks een meerjarenplan, zodat ze kan beoordelen of de realisatie van het streefbeeld op schema ligt. De coöperatie monitort de doelen uit het streefbeeld intensief, periodiek zijn er metingen door onafhankelijke deskundigen. Via een jaarverslag legt de coöperatie verantwoording af aan de provincie. Binnen de coöperatie heeft de algemene ledenvergadering het voor het zeggen.

De lessen

Het gebiedsproces in het Buitenland van Rhoon heeft – van de vaststelling van de PKB-PMR tot de oprichting van de gebiedscoöperatie – dertien jaar in beslag genomen. Dat is lang, zeker gezien het feit dat het geld – een gebruikelijk knelpunt bij natuur- en recreatieontwikkeling – hier van begin af aan was geregeld. Langdurige onduidelijkheid over de toekomst van het gebied heeft niet alleen de politiek hoofdpijn bezorgd, maar vooral een enorme impact gehad op de levens van inwoners en agrarische ondernemers in het gebied. Zij verkeerden jarenlang in onzekerheid over hun toekomst. Er zijn veel lessen te trekken uit dit proces die breder van toepassing zijn op ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, zetten we er vijf op een rij.

01 Anticiperen op weerstand voorkomt leed

In onze ogen had veel leed bespaard kunnen blijven in het Buitenland van Rhoon als de overheid aan de voorkant beter over het plan had nagedacht en vervolgens had doorgepakt met de uitvoering. De landelijke politiek heeft zonder te praten met bewoners en »



ondernemers in het gebied, zelf een plan vastgesteld dat inzet op een zoekleioermoeras. Dat er veel maatschappelijke weerstand ontstond is dan nauwelijks verrassend te noemen. Vervolgens is de Tweede Kamer gaan schuiven, onder druk van de publieke opinie en de argumenten die op tafel kwamen. De provincie voelde evenmin de ruimte om door te pakken. Het plan voor een zoekleioermoeras ging van tafel, de inwoners en ondernemers inwoners verkeerden vervolgens jarenlang in onzekerheid. De impact daarvan op de betrokkenen is enorm geweest.

De les die we daaruit trekken: het had erg geholpen als de argumenten tegen het moeras eerder op tafel waren gekomen. Wij vragen ons af waarom niet de vraag is ge-

steld of het plan wel goed genoeg was om aan vast te houden als de krant volstaat met tegenargumenten. Als het antwoord dan toch bevestigend was, maakte dat de weg vrij om door te pakken en de wettelijke instrumenten die de overheid heeft daarvoor in te zetten. Ook als een plan geen draagvlak heeft maar wel goed is onderbouwd, dan voorkomt daadkrachtig optreden leed doordat betrokkenen snel duidelijkheid krijgen en dóór kunnen.

Begrijp ons niet verkeerd, het streefbeeld dat er uiteindelijk kwam, is in vele opzichten beter dan het oorspronkelijke plan. Maar deze gang van zaken heeft onnodig leed veroorzaakt; overigens in het volle besef dat de agrarisch ondernemers zelf hebben bijgedragen aan de onzeker-

heid over hun toekomst doordat zij de plannen ter discussie stelden. Zeker weten zullen we het nooit, maar als de overheid eerder het gesprek met het gebied was aangegaan dan was het ongetwijfeld sneller en beter verlopen.

02 Beleg verantwoordelijkheden helder

De verantwoordelijkheden rond de planvorming waren niet helder belegd. Het Rijk als opdrachtgever, de provincie als opdrachtnemer en de gemeente als bevoegd gezag: uiteindelijk was diffuus wie nou écht aan de lat stond. Let wel: het is altijd moeilijk – zo niet onmogelijk – om grip te houden op een politiek proces als er druk wordt uitgeoefend via de pers en publieke opinie. Desondanks

▲
Locatie en streefbeeld Buitenland van Rhoon met veel natuurvriendelijke akkers en graslanden (roze), boomgaarden (donkergroen) en recreatielocaties. Beeld Landschapsarchitect Peter Verkade

draagt een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling wel bij aan standvastigheid en het nemen van verantwoordelijkheid op de juiste plek. Het was voor de provincie wellicht makkelijker geweest om de ingezette lijn vast te houden (zie ook les 1) als de Tweede Kamer meer op afstand was gebleven. De burger ziet de overheid overigens vaak als één geheel en maakt geen onderscheid tussen Rijk, provincie en gemeente.

03 Maak betrokkenen 'eigenaar' van probleem en oplossing

Het Buitenland van Rhooon is een schoolvoorbeeld van een proces dat in de soep loopt omdat de omgeving niet betrokken is bij het opstellen van het plan. Politieke afstemming was gericht op pacificatie en vond plaats met (natuur)organisaties, niet met de mensen in het gebied zelf. Grote ingrepen in het landschap en in de persoonlijke levens van mensen kunnen nou eenmaal niet onbesproken worden vastgesteld vanuit een provinciehuis of ministerie. Het resultaat is verzet: inhoudelijk verzet tegen de plannen, emotionele weerzin tegen een van boven opgelegd plan en een overheid die haar zin door-drukt. In het Buitenland van Rhooon is de koers omgegooid: betrokkenen werden gezamenlijk eigenaar van het probleem (de behoefte aan natuur en recreatie) én van de oplossing (agrarische natuur/natuurinclusieve landbouw). De gebiedscoöperatie lijkt tot nu toe een succesvolle vorm om dit eigenaarschap te organiseren.

Het creëren van draagvlak is niet het enige voordeel van deze aanpak. Lokale kennis en betrokkenheid heeft in het Buitenland van Rhooon geleid tot een beter plan: plaatselijke agrarisch ondernemers en natuurpartijen kennen het gebied en weten dus waar het altijd nat is, waar vroeger met Roundup gespoten werd en hoe je een perceel goed kunt beheren. Naast een beter plan is er zelfs po-

| Jaartal | Gebeurtenis |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2006 | Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR) vastgesteld, waarin staat dat in het Buitenland van Rhooon hoogwaardige natuur en recreatie met agrarisch medegebruik ontwikkeld moeten worden. |
| 2006-2010 | Planvorming Landschapspark Buitenland van Rhooon, met daarin het voornemen voor moerasnatuur |
| 2010 | Vaststelling Bestemmingsplan Buitenland |
| 2013 | Na uitspraak Raad van State wordt bestemmingsplan onherroepelijk. |
| 2013-2014 | 'Polderkinderen' organiseren een handtekeningenactie tegen de plannen voor het Buitenland van Rhooon. |
| 2014 | Alternatief plan van agrariërs getiteld 'Levend Buitenland van Rhooon' gepresenteerd |
| 2014 | Cees Veerman brengt advies 'Behoud de polders van het Buitenland van Rhooon' uit. |
| 2016 | Kwartiermakers brengen rapport 'Kansen Pakken in het Buitenland van Rhooon' uit. |
| 2016 | Provinciale Staten besluiten om advies kwartiermakers op te volgen. |
| 2017-2018 | Opstellen Streefbeeld en Oprichting Gebiedscoöperatie |
| 2019 | Start uitvoering |

tentie voor kostenbesparing: een betrokken lokale natuurvereniging wil wel vrijwilligers ronselen voor beheer, een enthousiaste initiatiefnemer via crowdfunding en vrijwilligers een oude molen herstellen. Een betrokken lokale gemeenschap is geen bedreiging, maar juist het fundament voor een gebied.

04 Een goed begin is het halve werk, een slecht begin het dubbele

In het Buitenland van Rhooon is een voortvarende start gemaakt na vaststelling van de PKB-PMR, maar achteraf gezien was het beter geweest om te kiezen voor zorgvuldigheid in plaats van snelheid. Door de gekozen aanpak is een vertrouwensbreuk ontstaan tussen overheid en gebied. Zoals het spreekwoord al zegt: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Het gebrek aan vertrouwen heeft een grote en langdurige impact gehad

op het proces. De betrokkenen hebben zich georganiseerd in hun verzet, maar groepsvorming en onderlinge loyaliteit maakten het uiteindelijk moeilijker om later de omslag te maken van verzet naar vooruitdenken. Uiteindelijk is een planvormingsperiode van vier jaar (PKB-PMR tot vaststellen bestemmingsplan) gevolgd door een 'herstelperiode' van negen jaar. Gedurende die negen jaar zijn hoge kosten gemaakt voor externe adviezen, bemiddeling, onderzoeken, inzet voor grondverwerving, alternatieve plannen enzovoorts. En die kosten lopen nog even door; het bestemmingsplan zal bijvoorbeeld opnieuw aangepast moeten worden met het oog op de doelen uit het streefbeeld. Tijd en budget voor een zorgvuldig proces en het bouwen aan onderling vertrouwen in het voortraject van dergelijke ontwikkelingen, is daarom in onze ogen een investering die zich dubbel en dwars terugbetaalt. »

05 Faciliteren is makkelijker gezegd dan gedaan

De Omgevingswet vraagt meer dan ooit om een overheid die initiatieven vanuit de maatschappij faciliteert. Zeker de laatste twee jaar heeft de Provincie Zuid-Holland zich opgesteld als facilitator van het gebiedsproces in plaats van als bepalende partij. Zonder deze opstelling had het huidige plan en de samenwerking met de gebiedscoöperatie geen doorgang kunnen vinden. Tegelijkertijd is ons wel opgevallen dat die faciliterende opstelling zeker geen gemakkelijk pad was. Er moest veel 'institutionele weerstand' worden overwonnen. Daarmee doelen we op een organisatie die simpelweg niet gewend is om op deze manier te werken, maar ook op beleid en regelgeving die het lastig maken om maatwerk te leveren. Zo bleek

het heel ingewikkeld om deelnemers aan werkgroepen een vergoeding te geven voor hun inzet en om de financiering van de provincie aan de gebiedscoöperatie goed te regelen. In het Buitenland van Rhooon was de motivatie en de druk om het anders te doen gelukkig heel groot. Maar gelet op onze ervaringen is er nog een lange weg te gaan voordat faciliteren en maatwerk leveren de norm is.

Wat daarnaast opviel is dat 'de maatschappij' hulp nodig heeft van de overheid om zich goed te kunnen organiseren. Zelfs in het Buitenland waar agrarisch ondernemers en omwonenden zichzelf actief hebben verenigd, is ondersteuning nodig om tot een goed proces te komen. Het gesprek tussen deskundigen, natuurpartijen, agrarisch ondernemers, recreatie-ondernemers en overheden heeft begeleiding en sturing nodig. Sim-

pelweg 'overlaten' aan de betrokkenen volstaat niet.

En dan nu eindelijk aan de slag!

In het Buitenland van Rhooon liggen prachtige kansen voor het oprapen: een proeftuin voor natuur en landbouw die elkaar versterken in plaats van elkaar in de weg te zitten, het verbouwen van natuurinclusieve streekproducten vlakbij Rotterdam en een prachtig groen en cultuurhistorisch landschap voor omwonenden om te recreëren. Feit is wel dat de realisatie van de plannen – dertien jaar na de PKB-PMR – nog in de kinderschoenen staat. Het moet nog gaan gebeuren. Hopelijk kunnen we in toekomstige ontwikkelingen sneller, beter en met meer draagvlak tot uitvoering komen. Maar goed: het is het resultaat dat telt. Na een lange aanloop hebben we voor wat betreft het Buitenland veel vertrouwen in een goede afloop. «



Op weg naar een schoner milieu

Het is zover. Nu in Nederland: Neste MY Renewable Diesel™. Een fossielvrije diesel gemaakt van hernieuwbare grondstoffen. Deze hoogwaardige brandstof is puur te gebruiken of gemengd met andere diesels. Onze belofte? Tot 90% minder CO₂-uitstoot. **Ontdek de voordelen. Ga naar [NesteMY.nl](https://www.neste.com/nl)**

NESTE MY
Renewable Diesel