

# SMB BIJ EEN COMPLEX PLAN IN EEN COMPLEX PROCES

## KUSTPLAN ZUIDWEST WALCHEREN

De ontwikkeling van het Kustplan Zuidwest Walcheren is een relatief open planproces met een hoge dynamiek, een hoge complexiteit, doelzoekend en nog gericht op innovatie ook. Hoe kun je in een dergelijk complex proces op een efficiënte manier het instrument SMB inzetten? Er blijken vier factoren van invloed: de timing van de SMB (vroeger of later in het proces), de organisatie van de SMB, het detailniveau (specifiek of abstract) en tenslotte de interactie met belanghebbenden.

Ad Sannen, Hans Helder & Lies Dekker

**D**e kust van Zuidwest Walcheren is door het Rijk aangewezen als één van de acht prioritaire zwakke schakels in de Noordzeekust. In dit kustgebied is nu of op termijn door zeespiegelstijging sprake van een veiligheidsprobleem. Voor alle zwakke schakels in Nederland wordt een planstudie doorlopen, op basis waarvan een beslissing kan worden genomen over maatregelen die leiden tot een veilige kust én tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

In de eerste fase van de planstudie, die inmiddels is afgerond, heeft het projectbureau Zwakke Schakels van de provincie Zeeland in samenwerking met de gemeenten Veere en Vlissingen, het Waterschap Zeeuwse Eilanden en Rijkswaterstaat Zeeland oplossingsrichtingen voor de kustversterking ontwikkeld, getoetst en vergeleken (zie ook [www.zeeland.nl/zwakkeschakels](http://www.zeeland.nl/zwakkeschakels)). De provincie heeft ervoor gekozen het resultaat van deze eerste fase vast te leggen in een strategisch Kustplan als uitwerking van het Zeeuwse omgevingsplan (van juni 2006). De vaststelling van dit plan is SMB-plichtig.

### Een complexe opgave

De ontwikkeling van het kustplan kende een hoge complexiteit die tot uitdrukking komt in een aantal kenmerken.

#### Dubbele doelstelling

In de zwakke schakels systematiek hebben de plannen een dubbele doelstelling: kustversterking en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Kustversterking is daarbij de ruggengraat van de kustzone. Ruimtelijke kwaliteitsdoelen zijn veel minder tastbaar. Deze hebben te maken met bestaande en nieuwe functies, een variëteit aan waarden (natuur, sociaal, cultureel, economisch), en ze worden sterk bepaald door de (tijdgebonden) beleving van die waarden.

### DE AUTEURS

Ad Sannen ([a.sannen@royalhaskoning.com](mailto:a.sannen@royalhaskoning.com)) is werkzaam bij Royal Haskoning als senior adviseur strategie en proces (divisie RO), en werkt in opdracht van de provincie Zeeland als projectleider aan de planstudie Zwakke Schakel Zuidwest Walcheren. Hans Helder ([a.helder@witteveenbos.nl](mailto:a.helder@witteveenbos.nl)) is werkzaam bij Witteveen+Bos als adviseur m.e.r./SMB, en is redacteur van het milieुरapport voor de SMB Zuidwest Walcheren. Lies Dekker ([ea.dekker@zeeland.nl](mailto:ea.dekker@zeeland.nl)) is werkzaam bij de provincie Zeeland als beleidsmedewerker bij de afdeling RMW en projectsecretaris van het Projectbureau Zwakke Schakels Zeeland.



De dijk bij Zoutelande

### Veel partijen

Mede ten gevolge van de koppeling van de kustversterking aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, zijn er veel actoren. Zijn voor de kustversterking al de nodige partijen aan zet (waterschap, Rijkswaterstaat, provincie en gemeenten), voor de ruimtelijke kwaliteitsdoelen komen de gemeenten prominenter in beeld, naast ondernemers, bewoners, natuurorganisaties en recreanten. Deze partijen kennen een veelkleurig palet aan doelen en belangen, en geven op uiteenlopende wijze betekenis aan de plannen en willen ook op uiteenlopende wijze betrokken en/of geïnformeerd worden.

### Innovatie

Het koppelen van beide doelen is op zich al innovatief te noemen omdat het leidt tot inzichten en ideeën die anders nooit in beeld zouden komen. Het denken over waterkeren in de breedte en de koppeling aan ruimtelijke kwaliteit is veelbelovend, maar eerder het begin van een proces dan het resultaat ervan. Er ontstaan nieuwe allianties van partijen die in potentie kunnen samenwerken, maar nog een lange weg te gaan hebben om uiteindelijk tot realisatie te komen. Daarbij is in het traject duidelijk sprake van weerstand tegen verandering en vernieuwing.

### Van strategische milieubeoordeling tot integrale beoordeling

De milieubeoordeling is uitgebreid met natuurtoetsing, MKBA en hoogwaterveiligheidsanalyse en richt zich op de ecologische, economische, sociale en cultuurhistorische aspecten van het totale plan, dus niet uitsluitend op de m.e.r.-beoordelingsplichtige onderdelen.

## Rol van de SMB

### Inperken en breedte bewaren

In het proces is het SMB-traject opgehangen aan het hoofdproces van de planvorming. De ontwikkelgerichte aanpak – van het proces met vele belanghebbenden – heeft een sterke neiging te divergeren. De SMB, na een

fase van divergeren, stuurt juist op convergeren. De methodische invalshoek van de SMB waarborgt de bandbreedte van het onderzoek en laat de uitersten in beeld. Maar de SMB is tegelijkertijd gericht op het inperken van het aantal te onderzoeken oplossingen. Oplossingen die op grond van het onderzoek als minder kansrijk zijn beoordeeld, vallen af.

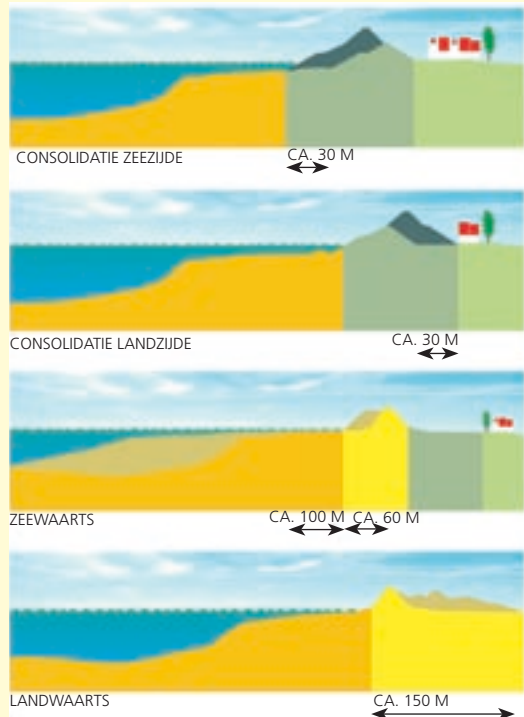
### Methodisch en structurend

SMB is een sterk gestructureerde onderzoeksmatige procedure gericht op de beantwoording van strategische vragen betreffende milieu- en leefomgevingsaspecten. Hierbij wordt een min of meer lineair proces gevolgd: eerst de vragen, dan het onderzoek, vervolgens de antwoorden en tenslotte de afweging door planners en bestuurders over hoe met de verkregen informatie om te gaan. Een open planproces daarentegen heeft een sterk cyclisch karakter. Dat betekent dat het in rondes verloopt, dat in elke ronde nieuwe inzichten ontstaan en dat in volgende rondes teruggekomen kan worden op eerdere besluiten. De SMB vormt in zekere zin een methodische verantwoording van een creatief proces. De samenhang is op dit punt dan ook sterk. Deze samenhang is onder andere vormgegeven door de subjectieve input, veelal gebiedswensen, vanuit de omgeving in de SMB een plaats te geven als objectief beoordelingscriterium. Hiermee is expliciet inzichtelijk gemaakt welke oplossingen de meeste kansen benutten of bedreigingen voorkomen. In de eerste beoordeling van alle mogelijke oplossingen – de trechteringsfase – zijn deze criteria en onderliggende belangen – de invalshoeken – dan ook sturend geweest in de samenstelling van de integrale alternatieven.

### Integrale alternatieven

De beoordeling van de bouwstenen heeft geresulteerd in drie integraal onderzochte alternatieven: Minimale ingreep, Behoud en Ontwikkeling. De integrale alternatieven zijn daarmee samengesteld als concepten die bepaalde belangen of gebiedskenmerken in zich vertegenwoordigen, namelijk:

- Minimale ingreep als een referentie voor een sobere keuze tegen mini-



## KUSTVERSTERKING:

### vier soorten maatregelen

Bij de verschillende alternatieven en varianten worden vier principeoplossingen onderscheiden: de kustlijn wordt binnen hetzelfde ruimtebestek versterkt (consoliderend landwaarts of zeewaarts) of wordt uitgebreid (landwaarts of zeewaarts). Deze vier principeoplossingen (bouwstenen) zijn op verschillende manieren te combineren en uit te werken in de verschillende kustvakken en deelgebieden, afhankelijk van noodzaak en mogelijkheden ter plekke. Op grond van een beoordeling van de bouwstenen zijn per deelgebied drie integrale alternatieven samengesteld, die te beschouwen zijn als ontwikkelscenario's voor die kustgebieden.

male kosten (veelal consoliderende versterkingen);

- Behoud als een alternatief dat bestaande waarden en kenmerken vooral ontziet (veelal zeewaartse versterkingen);
- en Ontwikkeling als alternatief dat de meeste kansen benut voor de gewenste ruimtelijke en recreatieve ontwikkelingen (veelal landwaartse versterkingen).

Waar in het 'beleidskader planstudies Zwakke Schakels kust' (Ministerie V&W / bestuurlijk overleg kust, 25 mei 2004) de focus van de alternatieven sterk ligt in het onderzoeken van het principe van een consoliderende, zeewaartse of landwaartse versterkingsstrategie, is dit in de SMB Zwakke Schakel Zuidwest Walcheren dus ondergeschikt aan de belangen in en kenmerken van het gebied. De drie versterkingsstrategieën hebben als ingrediënt gediend voor de ontwikkeling van mogelijke oplossingen, en daarmee hun plaats gevonden in de SMB.

### Abstract en detail

Mede voortkomend uit het interactieve proces met 'de omgeving', bleek het noodzakelijk om regelmatig te focussen op details die ver afstonden van het abstractieniveau van het plan. Naast 'de omgeving' vroeg de beoordeling zelf ook op onderdelen om detail. Bepaalde elementen zijn moeilijk beoordeelbaar op een hoog abstractieniveau, zeker waar het gaat om een aspect als leefomgevingskwaliteit. De focus van de beoordeling ligt op het niveau van vier deelgebieden, gebieden die veel (interne) samenhang kennen. Voor het ontwerp van de oplossingen en het bepalen van de effecten is gekozen voor het schaalniveau van kleinere kustvakken, waardoor de focus veel meer komt te liggen op de aanwezige fysieke ken-

merken. Dit voortdurend schakelen tussen de juiste details en het voor de beoordeling relevante hogere abstractieniveau van de SMB bepaalde mede het nut ervan. Op deze wijze ontstond voldoende onderbouwing richting specifieke belangen, werden effecten begrepen, maar behield de SMB het oogmerk waarvoor ze bedoeld is: op hoog abstractieniveau verschillende effecten betrekken in de planvorming.

## Leerpunten

### Toetsingscriteria

Tijdens de raadplegingsstap werden de gevoeligheden van te maken beleidskeuzen geïnventariseerd, om inzicht te krijgen in de bandbreedte van die keuzen. Later in het proces bleken deze gevoeligheden veel specifieker benoemd te kunnen worden, vooral toen de bouwstenen van de alternatieven beschikbaar kwamen. Zo bleek later dat het aspect water en bodem nauwelijks onderscheidend was bij de keuze van alternatieven.

Via de Habiforum-matrix is vroeg in het proces inzicht verworven in de gebiedskwaliteiten en de relevante criteria die verschillende actoren hanteren. Dit had nog gericht kunnen gebeuren aan de hand van een actorenanalyse, en door deze criteria in de loop van het proces aan te scherpen. Tijdens de raadplegingsstap bleek het (achteraf gezien) te vroeg voor actoren om de criteria voldoende scherp te kunnen benoemen. Hier was in het proces rekening mee gehouden door pas in de laatste stap van de SMB het definitieve beoordelingskader samen te stellen. Echter, dit beoordelingskader was vooral gericht op de bestuurlijke keuzes, algemeen of juist sterk inhoudelijk geformuleerd en lastig communiceerbaar naar belanghebbenden. In de communicatie is uiteindelijk een tweede meer concrete set

## DE VIJF PROCESLIJNEN IN HET PLANTRAJECT

De aanpak en structuur van het proces zijn in de figuur schematisch weergegeven. De ontwikkelingslijn, de planlijn en de consultatielijn vormen samen het planproces. De onderzoeks- en procedurelijn vertegenwoordigen het SMB-spoor.

### Ontwikkelingslijn

Centraal in het planproces staat de ontwikkelingslijn waarbinnen de bouwstenen en alternatieven voor het Kustplan zijn ontwikkeld. Dit heeft vooral plaatsgevonden in ontwerp-ateliers en workshops. Hierin zijn beleidsmakers, planners, ontwerpers, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en specialisten op basis van een intensieve uitwisseling van problemen, kansen en gebiedskennis en door middel van co-creatie gekomen tot visies, beelden en oplossingsrichtingen. De ontwikkelingslijn is gevoed vanuit het onderzoek en de consultaties.

### Onderzoekslijn

De onderzoeksagenda ontstaat vanuit de andere vier sporen, waar inhoudsvragen geformuleerd worden. Omgekeerd voedt het onderzoek de ontwikkeling en planvorming met relevante informatie en resultaten van beoordelingen. Het onderzoek is nagenoeg geheel geïntegreerd in de SMB.

### Planlijn

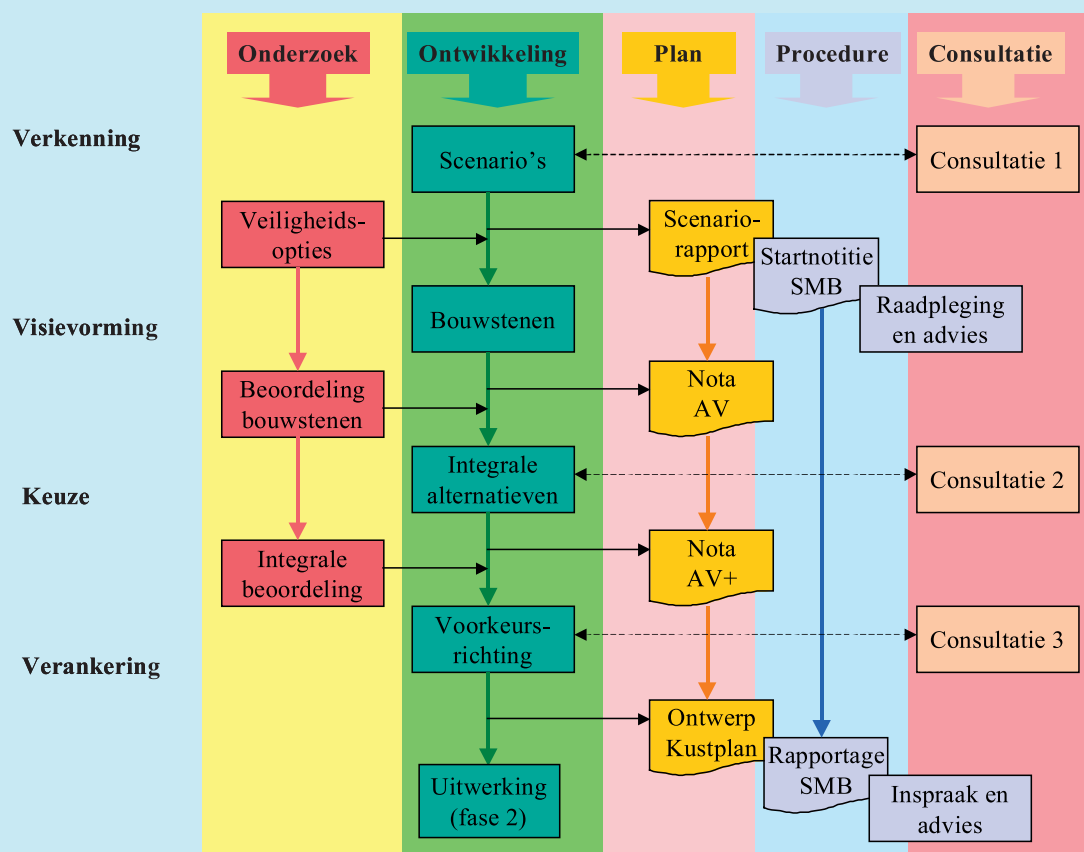
Tussenresultaten van de ontwikkelingslijn zijn vastgelegd in opeenvolgende plandocumenten die fungeren als tijdelijke ijkpunten of consolidatiemomenten. De plandocumenten vormen het startpunt voor de daaropvolgende ontwikkelingslag.

### Consultatielijn

In de consultatielijn zijn belanghebbenden opgezocht en geïnformeerd over de tussenresultaten en de vervolgstappen. Hiermee is gestimuleerd dat organisaties en groeperingen betekenis geven aan de geplande ontwikkeling, waardoor zij zich een beeld vormen van de impact die de plannen kunnen hebben. Op grond hiervan kunnen zij hun opstelling bepalen ten opzichte van de plannen en al dan niet actief kennis gaan verzamelen of invloed gaan uitoefenen middels deelname aan het ontwikkelingsproces.

### Procedurelijn

De SMB-procedure is gekoppeld aan het kustplan, als uitwerking van het omgevingsplan. De SMB-procedure kent twee markante punten: bij het begin van fase 1 de startnotitie (notitie scope en reikwijdte) en de bijbehorende raadpleging en inspraak, en aan het einde van fase 1 de integrale beoordelingsrapportage (SMB) gekoppeld aan het ontwerp kustplan.

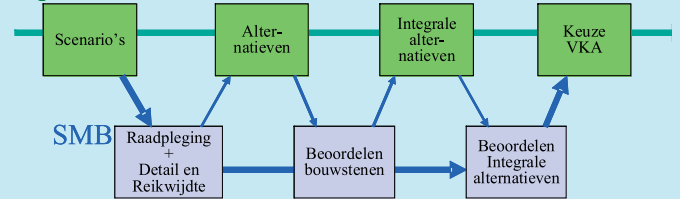






Het ontwerp Kustplan is in juni 2006 afgerond en wordt na inspraak en advies door GS van Zeeland in september 2006 vastgesteld. De plankaart laat zien dat het hele kustgebied is onderverdeeld in vier deelgebieden en elk deelgebied in een aantal kustvakken. Per kustvak is een versterkingsrichting gekozen, terwijl binnendijs ontwikkelingsopgaven zijn geformuleerd die komend jaar verder uitgewerkt worden. Deze voorkeursrichting is in de SMB zelf niet bepaald of uitgewerkt. Wel heeft de SMB per deelgebied de alternatieven beschreven en beoordeeld. Op basis daarvan is na een consultatieronde in de streek het voorkeursalternatief bepaald.

Planproces



POSITIONERING VAN DE SMB IN HET PLANTRAJECT

In bijgaande figuur is schematisch weergegeven hoe in dit project met het spanningsveld tussen SMB en plantraject is omgegaan. De kern van de aanpak is geweest om het SMB-traject aan het hoofdproces van de planvorming op te hangen. Het proces bestond uit vier hoofdstappen. Het resultaat van elke stap vormde een input voor één van de drie stappen uit het SMB-traject. Het resultaat van elke SMB-stap werd vervolgens weer als input gebruikt voor een volgende ronde in het planproces. Hiermee agendeerde het planproces steeds de onderzoeksagenda voor de SMB. Uit de SMB-stappen volgden beoordelingen en toetsresultaten die ingeplugd werden in een volgende planronde. De projectleiders planproces en SMB stemden hiertoe elkaars plannings zorgvuldig op elkaar af.

criteria gebruikt waarmee beter op één golfengte met belanghebbenden gecommuniceerd kon worden. Het ging dan over voor betrokkenen zeer belangrijke zaken als strandbreedte, het al of niet verdwijnen of verplaatsen van strandpaviljoens of recreatiebungalows of andere bebouwing.

SMB versus planproces

De SMB heeft in het planproces een duidelijke meerwaarde gehad in de vorm van structurerende, voorsorterende en trechterende tussenstappen in het planproces. Deze aanpak vergt een zorgvuldige procesregie en een heldere positionering van de SMB ten opzichte van het hoofd (plan)proces. Het beoordelingsonderzoek was niet alleen toetsend maar door het detailniveau soms ook aanvullend. Voor een keuze van het voorkeursalternatief was zes weken tijd ingeruimd na het afronden van de SMB. In de milieurapportage was dan ook geen voorkeursalternatief opgenomen. Dit had het voordeel dat het projectteam met alle alternatieven een consultatieronde kon houden, en er nog geen voorkeursalternatief 'verdedigd' hoefde te worden. In het planspoor konden door beide gemeentebesturen en het waterschap deelbesluiten voorbereid worden. De reacties uit de consultatieronde konden volledig meegenomen worden bij de keuze van het voorkeursalternatief. De eindversie van het Kustplan is dan ook pas daarna geschreven.