

Eindrapport

Pilot regelluwe zone gastvrijheidseconomie: versnellen en vereenvoudigen op Schouwen-Duiveland



Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderzoekskader: versnellen en vereenvoudigen	5
1.3	Onderzoeksvragen	6
1.4	Fasering ontwikkeling project	6
1.5	Knelpunten in de pilots	7
1.6	Oplossingsrichting versnellen	7
1.7	Vereenvoudigen	8
1.8	Economisch effect	9
1.9	Aanbevelingen voor pilots	10
1.10	Aanbevelingen algemeen	10
1.11	Doel en effect	10
2	Inleiding	11
2.1	Achtergrond en aanleiding	11
2.1.1	Fasering pilot regelluwe zone	11
2.2	Doel en vraagstelling	11
2.2.1	Onderzoekskader	12
2.2.2	Onderzoeksvragen	12
2.2.3	Fasering totstandkoming project	12
2.3	De pilots	12
2.4	Onderzoeksmethode	13
2.5	Duurzaamheid	14
2.6	Leeswijzer	14
3	De pilots	15
3.1	Zorgresort Schelphoek	15
3.1.1	Beschrijving project	15
3.1.2	Stand van zaken	16
3.1.3	Het proces	16
3.1.4	Vergunningenscan	16
3.1.5	Samenvatting mogelijke knelpunten pilot Schelphoek	16
3.1.5.1	Overzicht juridische knelpunten	16
3.1.5.2	Knelpunten proces	17
3.2	Pirateneiland	18
3.2.1	Beschrijving project	18
3.2.2	Stand van zaken	19
3.2.3	Het proces	19
3.2.4	Vergunningenscan	19
3.2.5	Samenvatting mogelijke knelpunten Pirateneiland	20
3.3	Knelpunten uit algemene praktijk	20
3.4	Conclusie belangrijkste knelpunten	21
4	Versnellen	23
4.1	De doorlooptijd van een project	23
4.2	De doorlooptijden van de pilots	23
4.3	Versnellen	24
4.4	Versnellen in de initiatief- en voorbereidingsfase	24
4.4.1	Procesbeschrijving	24
4.4.1.1	Uitgangspunten voor proces	24
4.4.1.2	Proces Design	26

4.4.2	In te zetten instrumenten	26
4.4.2.1	Juridische instrumenten	27
4.4.2.2	Met bandbreedte vergunnen	28
4.4.2.3	Belangenafweging	28
4.4.2.4	Goede basisinformatie	29
4.4.2.5	Slim omgaan met onderzoeken	30
4.4.3	Communicatie en cultuur	30
4.4.3.1	Concrete voorstellen voor verbeteren communicatie	30
4.5	Oplossingen initiatief- en voorbereidingsfase voor pilots	31
4.5.1	Schelphoek	31
4.5.2	Pirateneiland	32
4.6	Versnellen in de procedurefase	32
4.6.1	Optimaliseren doorlooptijden	32
4.6.2	Parallele sporen	33
4.7	Oplossingen procedurefase voor pilots	33
5	Vereenvoudigen	35
5.1	Vereenvoudigen	35
5.2	Geografische regelluwe zone als oplossing?	35
5.3	Weging in plaats van toetsing	38
5.4	Duurzaamheidsbeginsel introduceren in nieuwe Omgevingswet	39
6	Economische aspecten van versnellen en vereenvoudigen	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Theoretisch en juridisch kader	41
6.2.1	Handleiding Meten is weten II (Regiegroep Regeldruk d.d. 9 september 2008)	41
6.2.2	Grexwet	42
6.3	Economische aspecten van gebiedsontwikkeling	42
6.4	Rekenvoorbeeld plankostenscan zorgresort Schelphoek	43
6.5	Wat levert versnellen op?	43
7	Conclusie en aanbevelingen	45
7.1	Onderzoeksvragen	45
7.2	Belemmeringen in de huidige situatie	45
7.3	Versnellen	45
7.4	Vereenvoudigen	46
7.5	Economisch effect	47
7.6	Aanbevelingen voor pilots	47
7.7	Aanbevelingen algemeen	47
7.8	Doel en effect	48
	Bijlage 1: Vergunningenscans pilots	
	Bijlage 2: Planning pilots regulier	
	Bijlage 3: Proces design	
	Bijlage 4: Planning pilots geoptimaliseerd	
	Bijlage 5: Samenvatting Meten is Weten II	
	Bijlage 6: Plankostenscan	
	Bijlage 7: Lijst geraadpleegde personen	
	Bijlage 8: Lijst onderzoeken	

1 Managementsamenvatting

1.1 Aanleiding

Het (toeristisch) bedrijfsleven ervaart de toenemende regeldruk als een steeds grotere belemmering in het ondernemerschap. Het kabinet wil de ruimte om te ondernemen vergroten, onder meer door het verminderen van regeldruk. Een van de mogelijkheden daartoe is het instellen van een regelluwe zone.

Hiertoe wordt de volgende definitie van regelluwe zone gehanteerd:

Met een regelluwe zone wordt een aanpak beoogd om een ander innovatief ruimtegebruik te faciliteren door middel van versoepeling van regels en procedures met het beoogd effect economische groei van de gastvrijheids-economie en de regionale economie te bevorderen.

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is door Grontmij Nederland B.V. de 'Pilot regelluwe zone gastvrijheidseconomie: versnellen en vereenvoudigen op Schouwen-Duiveland' uitgevoerd. Grontmij heeft onderzoek gedaan naar het instellen van een regelluwe zone voor een tweetal pilots in de gemeente Schouwen-Duiveland: het Zorgresort Schelphoek (hierna: Schelphoek) en Pirateneiland. Zoals uit de definitie blijkt, gaat het hierbij nadrukkelijk om een regelluwe aanpak en niet uitsluitend om een geografisch bepaalde zone.

De pilots

Het zorgresort Schelphoek is primair gericht op het aanbieden van 100-120 zorg-/hotelkamers en een diagnostisch centrum met cardiovasculair risk assessment en een hyperbaar zuurstofcentrum. Het plan van de initiatiefnemer omvat daarnaast de ontwikkeling van (hart)preventiezorg en zorgrecreatie in een natuurlijke omgeving. Een 'healing environment' (aanwezigheid van natuur, schone lucht, rust en ruimte) is wezenlijk voor de beoogde ontwikkeling van het zorgresort.

De pilot Pirateneiland ziet de inrichting van twee natuureilanden naast de entree van Jachthaven Bruinisse als dagrecreatieve voorziening voor kinderen. Het gekozen thema is 'Piraat'. Het gebied moet de uitstraling hebben van een 'avontuurlijk piratennest' waar je alleen met de boot naartoe kunt.

Keuze voor de pilots

De keuze voor deze pilots is ingegeven door een aantal factoren:

- beide projecten bevinden zich in een krimpregio;
- de ontwikkelingen zijn gelokaliseerd op de grens tussen land en water.

Betere benutting van land-/waterovergangszones is vanuit ruimtelijk en economisch perspectief een actueel thema.

Ontwikkeling in deze zones is echter complex door de veelheid aan (omgevings)belangen en de daarmee samenhangende diversiteit aan wet- en regelgeving. Natuurbelangen, waterveiligheid, ruimtelijke planvorming en economische belangen spelen hierbij allemaal een rol. De initiatieven Schelphoek en Pirateneiland zijn daarmee ontwikkelingen die in een bredere gebiedscontext moeten worden beoordeeld. De complexiteit van dergelijke recreatieve gebiedsontwikkelingen zorgt voor vaak lange en voor de recreatieondernemer, onoverzichtelijke procedures. Ook kunnen zich juridische knelpunten in de vergunbaarheid van deze projecten voordoen.

1.2 Onderzoekskader: versnellen en vereenvoudigen

Het onderzoek naar een regelluwe aanpak ziet op twee sporen: versnellen en vereenvoudigen.

In onderstaand schema is het onderzoekskader weergegeven.

Regelluw maken	Huidige wet- en regelgeving	Aangepaste wet- en regelgeving
Oplossingsrichtingen	Versnellen	Vereenvoudigen

Versnellen: efficiëntie van het proces

Versnellen ziet op het in beeld brengen van de kansen binnen het bestaande wettelijke kader. Aan de hand van de pilotprojecten wordt concreet inzichtelijk gemaakt hoe deze optimaal vergund kunnen worden, met een minimum aan benodigde besluiten, regels en procedures en met een optimale coördinatie van besluiten, zowel inhoudelijk als procesmatig.

Vereenvoudigen: efficiëntie van het wettelijk kader

Vereenvoudigen ziet op het in beeld brengen van mogelijkheden met aanpassing van wet- en regelgeving. In de vergunningenprocedures¹ wordt een aantal aspecten onderkend dat een grote belasting geeft op het project. Dit kan zijn vanwege de inhoudelijke (indienings)vereisten, de lange procedures of de onzekerheid over de uitkomst van de procedure. Vereenvoudigen ziet op de mogelijkheden om met een aangepast wettelijk kader, tot (verdere) reductie van regeldruk te komen. Het (tijdelijk) buiten werking stellen van regels is een van de methodes die de ervaren regeldruk kan verminderen.

1.3 Onderzoeksvragen

Aan de hand van het onderzoek naar de twee concrete pilotprojecten Schelphoek en Pirateneiland, worden de volgende vragen beantwoord:

1. Wat is de huidige situatie en welke belemmeringen worden ervaren?
2. Hoe kan de regeldruk verlaagd worden door versnelling van doorlooptijden?
3. Hoe kan de regeldruk verlaagd worden door vereenvoudiging?
4. Wat is het economisch effect van verminderen van regeldruk?
5. Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

Tevens worden bevindingen en oplossingen uit de algemene praktijk beschouwd.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van bureaustudie, een werkbijeenkomst en expert judgement. Verder zijn persoonlijke interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de volgende instanties:

- Initiatiefnemer Pirateneiland (Jachthaven Bruinisse);
- Initiatiefnemer Zorgresort Schelphoek (Medisch Maatwerk Nederland);
- Provincie Zeeland;
- Rijkswaterstaat;
- Staatsbosbeheer;
- Waterschap Scheldestromen;
- Gemeente Schouwen-Duiveland;
- Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen (GZH).

Voor een verdieping van de juridische aspecten is verder een aantal deskundigen van de ministeries van EZ en I&M bevestigd.

Het proces is begeleid door een werkgroep, bestaande uit het Ministerie van Economische Zaken, de gemeente Schouwen-Duiveland en de RECRON (onderdeel van Gastvrij Nederland).

Tevens zijn de bevindingen teruggekoppeld en vastgesteld in de stuurgroep waarin vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken, de gemeente Schouwen-Duiveland en de RECRON deel hebben genomen.

1.4 Fasering ontwikkeling project

De totstandkoming van een (recreatief) project valt op hoofdlijnen uiteen in de volgende fasen:

0. ideevorming;
1. initiatief fase (onderzoek haalbaarheid);
2. voorbereidingsfase (planvorming);
3. procedurefase (doorlopen van de vergunningenprocedures);
4. realisatiefase (feitelijke inrichting en bouw).

In dit onderzoek is ingegaan op versnellen in de initiatief fase, de voorbereidingsfase en de procedurefase.

De fase van ideevorming en de feitelijke realisatie van het project worden buiten beschouwing gelaten. Activiteiten in het kader van ideevorming, berusten uitsluitend bij de initiatiefnemer; in deze fase vindt nog nauwelijks wisselwerking met de overheid plaats. De realisatiefase start pas na afronding van de procedures. Daarmee zijn deze beide fasen niet of veel minder onderhevig aan regeldruk.

¹ Met 'vergunningen' worden in dit rapport alle vergunningen, ontheffingen en toestemmingen bedoeld die op basis van vigerende wet- en regelgeving noodzakelijk zijn.

1.5 Knelpunten in de pilots

Bij het in beeld brengen van knelpunten in de huidige situatie, is gekeken naar zowel de juridische procedures (procedurefase) als naar het proces (initiatief- en voorbereidingsfase).

Schelphoek

Bij de pilot Schelphoek kunnen de Natuurbeschermingswet, de Flora en Faunawet en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) mogelijk juridische obstakels opwerpen. Deze obstakels kunnen zich vertalen in een langere doorlooptijd van de ontwikkeling en/of in het niet vergunbaar zijn van de voorgenomen ontwikkeling bij het ongewijzigd doorzetten van het plan.

Het proces voor Schelphoek is verder complex door de veelheid aan belangen. De locatie van het zorgresort (buitendijks) stuit voornamelijk op bezwaren vanuit natuur- en waterveiligheid. De individuele belangen van de ondernemer (buitendijks bouwen) en de belangen van diverse bevoegde gezagen (waterveiligheid, natuurbelangen en cetera) stemmen momenteel niet geheel overeen. Daarnaast ontbreekt een duidelijke regierol op deze ontwikkeling.

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft naar aanleiding van onderhavig onderzoek, de regierol inmiddels voorlopig naar zich toe getrokken en het initiatief genomen een Gebiedsvisie op te stellen in een gezamenlijk proces met alle stakeholders.

Pirateneiland

De pilot Pirateneiland bevindt zich nog in de voorfase (ideevorming). Op basis van de eerste vergunningenscan is voorlopig geconstateerd dat zich in beginsel geen juridische obstakels voordoen in de vergunbaarheid van het initiatief. Bij de verdere uitwerking van het plan zal opnieuw naar de vergunbaarheid moeten worden gekeken.

Interviews

Uit de gehouden interviews blijkt dat de overheden én de ondernemers de (veelheid van) wetten en regels in de pilots op zichzelf niet als een probleem ervaren. Dit kan mede te maken hebben met het stadium waarin de pilots zich bevinden; de projecten bevinden zich allebei nog in de voor- en procedurefase en zijn in beide gevallen nog niet gestart.

Niettemin is uit de interviews gebleken dat ook in de algemene praktijk de knelpunten voornamelijk worden ervaren in de initiatief- en voorbereidingsfase en minder in de procedurele fase (vergunningaanvragen). Verwachtingenmanagement speelt hierbij volgens de geïnterviewden een belangrijke rol. Besluitvorming, professionaliteit en vertrouwen worden eveneens genoemd als invloedrijke factoren bij het snel(ler) doorlopen van het proces.

1.6 Oplossingsrichting versnellen

Initiatief- en voorbereidingsfase

Versnelling wordt in deze fasen bereikt door zowel de inrichting van het ontwikkelproces als de inzet van specifieke instrumenten. Daarnaast speelt communicatie en verwachtingenmanagement een belangrijke rol.

Proces

Voor de ondernemer is het van groot belang dat het proces gebaseerd is op het ondernemingsprincipe; dit houdt in dat verhoging van de investering voor de ondernemer (onderzoekskosten en dergelijke) gelijk oploopt met het verlagen van diens risico (totstandkoming project). Een opzet van een dergelijk procesdesign is vevat in dit onderzoek (bijlage 4).

Ondernemingsprincipe: verhoging van de investering voor de ondernemer (onderzoekskosten en dergelijke) loopt gelijk op met het verlagen van diens risico (totstandkoming project).

Door in de beginfase van het proces een integrale belangenafweging te maken met bevoegde gezagen, kan de slagingskans van een (complex) initiatief vroegtijdig worden ingeschat. Op dat moment is er ook nog ruimte in de planvorming om gewenste aanpassingen te doen. De ondernemer weet zo vroegtijdig met welke randvoorwaarden bij de verdere ontwikkeling rekening moet worden gehouden. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft er als resultante van onderhavig onderzoek inmiddels voor gekozen een dergelijke integrale belangenafweging te organiseren en een Gebiedsvisie voor de pilot Schelphoek op te stellen.

De pilot Pirateneiland bevindt zich nog in de voorfase van de ontwikkeling. Deze pilot biedt dan ook een uitgelezen kans om het vervolgproces te doorlopen aan de hand van het procesdesign, zoals ontwikkeld in het kader van dit onderzoek.

Inzet instrumenten

In het proces kunnen verder diverse hulpmiddelen worden ingezet. Het gaat hierbij zowel om juridische instrumenten als praktische tools zoals goede basisinformatie en het slim omgaan met onderzoeken.

Juridische instrumenten

Bestaande wettelijke coördinatie-regelingen (Wro, Waterwet) kunnen leiden tot meer sturing op het proces. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft aangegeven de toepassing hiervan te overwegen voor de pilot Schelphoek. Dit zou leiden tot een duidelijke (gemeentelijke) regisseur op het project.

Voor Schelphoek zou daarbij nog overwogen kunnen worden om in het kader van de Crisis- en Herstelwet, een gecombineerde aanmelding als ontwikkelingsgebied én innovatief experiment te doen om juridische obstakels in het kader van vergunbaarheid op te lossen. Met zo'n gecombineerde aanmelding wordt het mogelijk om van nationale natuurregeling af te wijken (echter niet van Europese regelgeving). Het plan moet hiertoe eerst concreter zijn uitgewerkt om de exacte juridische belemmeringen in beeld te brengen. Deze gecombineerde procedure is overigens in Nederland nog niet eerder toegepast. Deze mogelijkheid vereist een verdere voorinvestering van de ondernemer om het plan nader uit te werken tot het benodigde detailniveau. Pas dan komt er zicht op het effect en de slagingskans van een dergelijke procedure.

Praktische tools

Het vergunnen met een bandbreedte (inbouwen van flexibiliteit in bestemmingsplan en vergunningen) zou de ondernemer (en de overheid) in het vervolgtraject tijd kunnen besparen. Door op voorhand uit te gaan van een 'best case' (door de ondernemer gewenste uitbreidingen in de eerstkomende 5 tot 10 jaar als de ontwikkeling succesvol is) worden de effecten van een groeiscenario bij eerste vergunningverlening al meteen onderzocht en vergund. De ondernemer hoeft daarna bij (al meevergunde) wijziging of uitbreiding van zijn activiteiten, geen nieuwe vergunningen of bestemmingswijziging aan te vragen.

Communicatie en verwachtingenmanagement

Een goede communicatie en oog (en oor) voor elkaars belangen tenslotte, is een wezenlijk element in een optimale samenwerking. Helder verwachtingenmanagement is een belangrijke factor in de wijze waarop het proces door partijen wordt ervaren.

Procedurefase

In de procedurefase kan versnelling worden behaald door het optimaliseren van doorlooptijden en het hanteren van parallelle sporen in de vergunningaanvragen. Voor de pilot Schelphoek kan de proceduretijd hiermee met een klein jaar worden verkort (van 2 jaar en 10 maanden naar 1 jaar en 11 maanden). Voor Pirateneiland geldt dat een half jaar tijdswinst kan worden geboekt in de proceduretijd (van 2 jaar en 1 maand naar 1 jaar en 6 maanden).

Bredere toepasbaarheid

Naast toepassing in de pilots, zijn de oplossingsrichtingen voor versnellen in de initiatief- en voorbereidingsfase (proces design, instrumenten, aanbevelingen voor communicatie) en de procedurefase ook breed toepasbaar in andere (recreatieve) ontwikkelingen.

Het onderzoek heeft daarmee een aantal juridische en praktische instrumenten opgeleverd om de doorlooptijd van recreatieve ontwikkelingen binnen het bestaand wettelijk kader, te kunnen versnellen. Hierdoor wordt de door de ondernemer ervaren regeldruk verminderd.

1.7 Vereenvoudigen

Vereenvoudigen ziet op de mogelijkheden om met een aangepast wettelijk kader tot (verdere) reductie van regeldruk te komen. Een regelluwe aanpak kent diverse verschijningsvormen. In dit onderzoek zijn twee opties nader bezien. Allereerst is bekeken of het instellen van een geografische regelluwe zone een oplossing biedt voor de geconstateerde knelpunten in de pilots. Het gaat daarbij om een afgebakend geografisch gebied waarbinnen minder regels gelden. Vervolgens is bezien of een regelluwe aanpak waarbij een andere manier van benaderen van wet- en regelgeving centraal staat, behulpzaam kan zijn. Het gaat hierbij om een methodiek waarbij sectorale toetsing vervangen wordt door een integrale belangenafweging.

Het instellen van een geografische zone waarbinnen bepaalde (delen van) wet- en regelgeving tijdelijk buiten werking worden gesteld (regelluwe zone), vereist maatwerk per project. Steeds moet gekeken worden voor welke wetgeving dit

zou moeten gelden. Een besluit om een geografische regelluwe zone aan te wijzen, geschiedt per AMvB². De doorlooptijd hiervan is circa een jaar. Basis voor een dergelijke procedure is een uitgewerkt plan waaruit blijkt welke (artikelen van) wet- en regelgeving juridische obstakels vormen voor de betreffende ontwikkeling. Voorzover het nationale wet- en regelgeving betreft, zouden deze regels dan voor het betreffende gebied tijdelijk buiten werking kunnen worden gesteld.

Op dit moment is echter binnen de huidige wet- en regelgeving al een vergelijkbaar effect te behalen met behulp van een gecombineerde aanmelding als ontwikkelingsgebied en innovatief experiment in het kader van de Crisis- en Herstelwet. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden en beperkingen als bij een geografische regelluwe zone zouden gelden: er mag niet afgeweken worden van Europese regelgeving en het plan moet voldoende zijn uitgewerkt om de exacte juridische belemmeringen in beeld te brengen zodat expliciet kan worden aangegeven van welke (artikelen van) wet- en regelgeving wordt afgeweken. Het volgen van dit juridische pad heeft een vergelijkbaar juridisch effect als wordt beoogd met een geografische regelluwe zone en is een al bestaande mogelijkheid (hoewel in Nederland nog niet eerder toegepast). Daarmee is dit een gemakkelijker weg om te volgen dan het bij AMvB instellen van een nieuw principe (geografische regelluwe zone).

Een belangrijk knelpunt bij de pilot Schelphoek is de sectorale toetsing in het kader van de natuurwetgeving (Natura2000). In theorie zou het (tijdelijk) buiten werking stellen van deze wetgeving, dit juridische obstakel kunnen oplossen. Echter door mogelijke onomkeerbaarheid van de ingreep en eventuele gevolgen voor de natuur lijkt dit vanuit de natuuroptiek geen gewenste optie. Daarbij mag Europese natuurregelgeving niet op nationaal niveau buiten werking worden gesteld. Voor zover de natuurwaarden binnen Schelphoek (ook) op Europees niveau beschermd zijn, biedt een dergelijke aanpak dus geen oplossing.

Uit de interviews is gebleken dat de betrokken bevoegde gezagen en de initiatiefnemers geen voorstander zijn van een geografisch bepaalde regelluwe zone. Voor de bevoegde gezagen geldt hierbij de stelling dat alle regels een eigen belang dienen. De initiatiefnemer van Pirateneiland vreest meer bezwaar en beroep van omwonenden als voor de ontwikkeling van deze pilot bepaalde regels (tijdelijk) buiten werking worden gesteld.

Vervolgens is bekeken of een regelluwe aanpak in de vorm van een andere manier van omgaan met wet- en regelgeving tot een vermindering van ervaren regeldruk zou kunnen leiden. Het gaat hierbij om een integrale weging in plaats van een sectorale toetsing. Een dergelijke aanpak vereist in principe geen regeling bij AMvB. Het toepassen van een integrale belangenafweging zou het probleem van een sectorale toetsing in bijvoorbeeld de natuurwetgeving, mogelijk kunnen oplossen. Dit zou voor de Natura2000 problematiek in de pilot Schelphoek een oplossing kunnen bieden. Deze weging is gebaseerd op een interpretatie van de Habitatrichtlijn. Deze interpretatie kent echter voor- en tegenstanders. De rijksoverheid en de Raad van State zien, in tegenstelling tot een aantal juridische auteurs, momenteel geen ruimte in de jurisprudentie om deze uitleg te rechtvaardigen. Nu de juridische houdbaarheid van een ruimere interpretatie van Europese jurisprudentie onduidelijk is, biedt de methode 'weging in plaats van toetsing' op korte termijn geen concrete oplossing voor het vereenvoudigen en het daarmee verminderen van regeldruk.

Het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet kan naar de toekomst wel een juridisch handvat bieden om een integrale belangenafweging (beter) mogelijk te maken.

Het onderzoek heeft daarmee geen nieuwe mogelijkheden opgeleverd voor het (tijdelijk) buitenwerking stellen van wet- en regelgeving of het afschaffen daarvan in een geografisch bepaalde zone. Binnen de huidige regelgeving (Crisis- en Herstelwet) kan het daarmee beoogde doel immers al worden bereikt met een vergelijkbaar juridisch effect. Wel levert het onderzoek aanbevelingen op voor een andere uitvoering van bestaande wet- en regelgeving onder andere door het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet. Dit kan leiden tot een aanpak die ander innovatief ruimtegebruik faciliteert met het beoogde effect om de economische groei van de gastvrijheidseconomie en regionale economie te bevorderen.

1.8 Economisch effect

Op basis van een plankostenscan zijn de kosten voor de pilot Schelphoek in beeld gebracht. De berekening is gebaseerd op aannames omdat het plan voor Schelphoek nog niet volledig is uitgewerkt. Daadwerkelijke bedragen en besparingen kunnen dus afwijken van de genoemde getallen.

Het verminderen van regeldruk door versnellen van de doorlooptijd levert in het rekenvoorbeeld een aantoonbaar kostenvoordeel op in de variabele kosten. Door zowel in de voorfase als tijdens de procedure en uitvoering tijdswinst te behalen, kan in het doorgerekende voorbeeld dus een kostenvoordeel per jaar behaald worden van circa € 23.000,00. Dit is

² Volgens informatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hierbij wordt gedacht aan een tijdelijke buitenwerkingstelling, analoog aan de Crisis- en Herstelwet.

een besparing van 5,4% op de plankosten. Deze besparing bestaat uit ambtelijke kosten die niet gemaakt hoeven te worden en dus ook niet door de gemeente worden doorberekend aan de ondernemer. Dit levert dus een directe besparing voor de ondernemer³ op.

Voor de pilot Pirateneiland is op dit moment nog te weinig basisinformatie bekend om een dergelijke berekening te kunnen uitvoeren. Het principe dat een kortere doorlooptijd leidt tot een verlaging van de variabele kosten, is hierbij evenwel gelijk.

1.9 Aanbevelingen voor pilots

De mogelijkheden die geschetst zijn in het kader van de oplossingsrichting 'versnellen', zijn volledig toepasbaar op beide pilots en kunnen tot bekorting van de doorlooptijd leiden van respectievelijk een klein jaar (Schelphoek) en een half jaar (Pirateneiland). Daarmee dragen ze bij aan een vermindering van regeldruk zoals ervaren door de ondernemers. Ook kan een kortere doorlooptijd leiden tot kostenreductie. Aandacht voor een goede communicatie en verwachtingenmanagement is aan te bevelen. Een aantal praktische instrumenten kan van meerwaarde zijn zoals het opstellen van een goede basiskaart, het slim omgaan met onderzoeken en het vastleggen van afspraken in een overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer. Verder is het raadzaam de mogelijkheid voor het vergunnen met bandbreedte voor beide pilots te onderzoeken.

Voor beide pilots wordt voorgesteld het (vervolg)proces vorm te geven aan de hand van het in dit onderzoek geschetste procesdesign dat voor beide pilots concreet kan worden uitgewerkt. Ook kan in beide gevallen de wettelijke coördinatieregeling op basis van de Wro, worden toegepast zodat er sprake is van een duidelijke regisseur op het project. Voorgesteld wordt de gemeente Schouwen-Duiveland deze regisseursrol te laten vervullen. De integrale belangenafweging wordt momenteel door de gemeente Schouwen-Duiveland al vorm gegeven bij de pilot Schelphoek. Voorgesteld wordt deze afweging ook in de verdere uitwerking van de pilot Pirateneiland als onderdeel van het proces op te nemen.

De onderzochte voorstellen in de oplossingsrichting 'vereenvoudigen' (regelluwe zone, weging in plaats van toetsing) leveren op dit moment voor de pilots geen concrete tijdsvoordelen op.

1.10 Aanbevelingen algemeen

Het in dit onderzoek geschetste procesdesign dient verder uitgewerkt te worden in overleg tussen gemeente en een vertegenwoordiging van ondernemers (Gastvrij Nederland, vertegenwoordigd door de RECRON). Dit vereist het schrijven van een toelichting op de processtappen, het uitwerken van een beslisboom en de communicatie. Hierdoor ontstaat de eerste gezamenlijke leidraad voor ondernemer en overheid in het proces van recreatieve (gebieds)ontwikkelingen. De in dit proces in te zetten instrumenten kunnen hierbij nader uitgewerkt worden.

Professionele ondersteuning van recreatieondernemers bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven kan een grote meerwaarde hebben. Hierbij lijkt een nadrukkelijke rol weggelegd voor brancheorganisaties als de RECRON.

Het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet zorgt voor een betere (juridische) verankering van een integrale belangenafweging op basis van people, planet en profit. Een dergelijk principe biedt daarmee de basis voor duurzame (recreatieve) gebiedsontwikkeling.

1.11 Doel en effect

In dit onderzoek zijn concrete voorstellen gedaan voor verbetering in de uitvoering (versnelling) van recreatieve projecten. De voorstellen zijn praktisch werkbaar en breed toepasbaar. In het kader van vereenvoudiging is gekeken naar mogelijkheden voor aanpassingen in wet- en regelgeving. Het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet kan een handvat bieden om op een andere manier met wet- en regelgeving om te gaan waardoor een integrale(re) afweging van belangen mogelijk is, hetgeen tot ander innovatief en duurzaam ruimtegebruik kan leiden. Met de in dit onderzoek vervatte voorstellen worden mogelijkheden geboden om de ontwikkeling van recreatieve projecten door recreatieondernemers voor deze ondernemers sneller en simpeler te maken, hetgeen de economische groei van de gastvrijheidseconomie en de regionale economie bevordert.

⁴ In artikel 6.12 Wro staat dat de gemeente een exploitatieplan moet vaststellen bij alle soorten bouwplannen "aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur". In dat exploitatieplan dienen alle kosten verplicht te zijn gedekt die door de gemeente worden gemaakt. De gemeente kan uitsluitend afzien van het opstellen van een exploitatieplan als de ge-meentelijke kosten op een andere manier worden verhaald, bijvoorbeeld door middel van een exploitatieovereenkomst. In het planologische besluit zal in de financiële paragraaf (dat bestaat uit de drie onderdelen 'economische uitvoerbaarheid', 'kostenverhaal' en 'planschade') onder het kopje 'kostenverhaal' moeten worden verklaard hoe het verhaal van kosten is verzekerd.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond en aanleiding

Het (toeristisch) bedrijfsleven ervaart de toenemende regeldruk als een steeds grotere belemmering in het ondernemerschap. Marktontwikkelingen gaan steeds sneller; de concurrentie – ook met het buitenland – neemt toe, de irritatie over de tijd die de ondernemer 'kwijt' is aan overheidsmaatregelen, stijgt onafgebroken en de marges worden smaller. Als een innovatieve ondernemer tijdig en bedrijfseconomisch verantwoord in wil spelen op (markt)kansen die zich voordoen, dan vormen overheidsregels een van de grootste drempels.

Het kabinet wil de ruimte om te ondernemen vergroten, onder meer door het verminderen van regeldruk. Hierbij worden diverse sporen gevolgd zoals het Ondernemingsdossier en de Vertrouwensbenadering. Het verminderen van de regeldruk in specifieke gebieden of zones (regelluwe zone) past daar in. Ook de gastvrijheidssector heeft behoefte aan regelluwe zones, waarbij het accent met name ligt op versnelling en het verkorten van de doorlooptijd van procedures.

Tijdens het Algemeen Overleg Toerisme van 26 oktober 2011 is de motie Koppejan besproken. Staatssecretaris Bleker heeft aangekondigd een onderzoek uit te voeren naar een pilot voor een regelluwe zone voor de gastvrijheidseconomie, maar heeft daarbij tegelijkertijd aangegeven dat hiervoor medewerking nodig is van andere (mede)overheden. Tevens heeft hij aangegeven te willen onderzoeken of deze pilot kan plaatsvinden in een krimpgebied. Deze afspraak staat ook verwoord in het werkprogramma 2012 van het programma Beter en Concreter (spoor 1) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), BZK en EZ.

Een extern onderzoeksbureau heeft in 2012 in opdracht van EZ, in kaart gebracht wat de gastvrijheidssector bedoelt met het begrip 'regelluwe zone'. Tijdens de verdere uitwerking van de opzet van de pilot en in overleg met de sector is EZ in januari 2013 gekomen tot de volgende definitie van een regelluwe zone:

Met een regelluwe zone wordt een aanpak beoogd om een ander innovatief ruimtegebruik te faciliteren door middel van versoepeling van regels en procedures met het beoogd effect economische groei van de gastvrijheidseconomie en de regionale economie te bevorderen.

Met een regelluwe zone wordt een aanpak beoogd om een ander innovatief ruimtegebruik te faciliteren door middel van versoepeling van regels en procedures met het beoogd effect economische groei van de gastvrijheidseconomie en de regionale economie te bevorderen.

Het *doel* van de aanpak is derhalve om te komen tot een ander innovatief ruimtegebruik.

Het *beoogd effect* van de aanpak is een economische groei van zowel de gastvrijheidseconomie als de regionale economie.

2.1.1 Fasering pilot regelluwe zone

De totale pilot regelluwe zone wordt uitgevoerd in drie fasen:

Fase 1: Voorbereiding: inventarisatie, onderzoek naar mogelijkheden en concrete voorstellen voor toepassing;

Fase 2: Uitvoering: implementeren van de voorstellen;

Fase 3: Disseminatie resultaten – Handleiding: het opstellen van een gebruiksvriendelijke handleiding voor (regionale) overheden om zelf de voorstellen te kunnen implementeren.

Op basis van de resultaten van fase 1, zal een besluit worden genomen over de uitvoering van de fasen 2 en 3. Dit rapport heeft betrekking op fase 1.

2.2 Doel en vraagstelling

Doel van dit onderzoek is het aandragen van concrete voorstellen voor verbetering in de uitvoering (versnelling) van recreatieve projecten. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijkheden voor aanpassingen in wet- en regelgeving (vereenvoudiging). Er wordt niet gestreefd naar een theoretisch model maar naar een praktisch werkbaar en realiseerbare methodiek. Beoogd wordt de ontwikkeling van recreatieve projecten door recreatieondernemers voor deze ondernemers sneller en simpeler te maken.

2.2.1 Onderzoekskader

In onderstaand schema is het onderzoekskader weergegeven.

Regelluw maken	Huidige wet- en regelgeving	Aangepaste wet- en regelgeving
Oplossingsrichtingen	Versnellen	Vereenvoudigen

Versnellen: efficiëntie van het proces

Versnellen ziet op het in beeld brengen van de kansen binnen het huidige wettelijke kader. Aan de hand van de pilotprojecten wordt concreet inzichtelijk gemaakt hoe deze optimaal vergund kunnen worden, met een minimum aan benodigde besluiten, regels en procedures en met een optimale coördinatie van besluiten, zowel inhoudelijk als procesmatig.

Vereenvoudigen: efficiëntie van het wettelijk kader

Vereenvoudigen ziet op het in beeld brengen van mogelijkheden met aanpassing van wet- en regelgeving. In de vergunningenprocedures wordt een aantal aspecten onderkend dat een grote belasting geeft op het project. Dit kan zijn vanwege de inhoudelijke (indienings)vereisten, de lange procedures of de onzekerheid over de uitkomst van de procedure. Vereenvoudigen ziet op de mogelijkheden om met een aangepast wettelijk kader tot (verdere) reductie van regeldruk te komen. Het (tijdelijk) buiten werking stellen van regels is een van de methodes die de ervaren regeldruk kan verminderen.

2.2.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoekskader heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de huidige situatie en welke belemmeringen worden ervaren?
2. Hoe kan de regeldruk verlaagd worden door versnelling van doorlooptijden?
3. Hoe kan de regeldruk verlaagd worden door vereenvoudiging (vermindering van de regels / regelluw)?
4. Wat is het economisch effect van verminderen van regeldruk?
5. Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

De vragen worden beantwoord aan de hand van onderzoek naar een tweetal concrete pilotprojecten. Tevens worden bevindingen en oplossingen uit de algemene praktijk beschouwd.

2.2.3 Fasering totstandkoming project

De totstandkoming van een (recreatief) project valt op hoofdlijnen uiteen in een aantal fasen. In dit onderzoek wordt hiertoe de volgende fasering gehanteerd:

0. ideevorming;
 1. initiatiefase (onderzoek haalbaarheid);
 2. voorbereidingsfase (planvorming);
 3. procedurefase (doorlopen van de vergunningenprocedures);
 4. realisatiefase (feitelijke inrichting en bouw).

In dit onderzoek wordt ingegaan op mogelijkheden voor versnellen en vereenvoudigen in de initiatiefase, de voorbereidingsfase en de procedurefase.

De fase van ideevorming en de feitelijke realisatie van het project worden buiten beschouwing gelaten. Activiteiten in het kader van ideevorming, berusten uitsluitend bij de initiatiefnemer; in deze fase vindt nog nauwelijks wisselwerking met de overheid plaats. De realisatiefase start pas na afronding van de procedures. Daarmee zijn deze beide fasen niet of veel minder onderhevig aan regeldruk.

2.3 De pilots

Door Gastvrij Nederland, de gemeente Schouwen-Duiveland en het Ministerie van Economische Zaken is gekozen voor twee pilotprojecten op de grens tussen land en water. Het betreft een tweetal concrete initiatieven in Schouwen-Duiveland:

- de ontwikkeling van Zorgresort Schelphoek (hierna: Schelphoek);
- de ontwikkeling van Pirateneiland (bij Bruinisse).

De keuze voor deze pilots is ingegeven door een aantal factoren. Beide projecten zijn gelokaliseerd op de grens tussen land en water. Beter benutting van deze overgangszones is vanuit ruimtelijk en economisch perspectief een actueel thema. Ontwikkeling in deze land-/waterzones is echter complex door de veelheid aan (omgevings)belangen en de daarmee samenhangende diversiteit aan wet- en regelgeving. Natuurbelangen, waterveiligheid, ruimtelijke planvorming en economische belangen spelen hierbij allemaal een rol.

De initiatieven Schelphoek en Pirateneiland zijn daarmee ontwikkelingen die in een bredere gebiedscontext moeten worden beoordeeld. De complexiteit van dergelijke recreatieve gebiedsontwikkelingen zorgt voor vaak lange en voor de ondernemer onoverzichtelijke procedures. Ook kunnen zich juridische knelpunten in de vergunbaarheid van deze projecten voordoen.

2.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van bureaustudie, persoonlijk afgenomen interviews met de stakeholders van beide pilotprojecten, een werkbijeenkomst en expert judgement.

- *Bureaustudie*: om de informatie over de achtergrond van de vraagstelling en de twee pilots te verkrijgen, zijn verschillende schriftelijke bronnen (literatuur en internetbronnen) geraadpleegd. Ook zijn verschillende documenten geraadpleegd met juridische uitleg over het toepassen van weging in plaats van toetsing bij sectorale wetgeving.
- *Interviews*: om de informatie over de twee pilots te krijgen en algemene informatie te verzamelen over de knelpunten die bij recreatieve ontwikkelingen door stakeholders worden ervaren, zijn meerdere personen bij verschillende instanties geïnterviewd:
 - Initiatiefnemer Pirateneiland (Jachthaven Bruinisse)
 - Initiatiefnemer zorgresort Schelphoek (Medisch Maatwerk Nederland)
 - Provincie Zeeland;
 - Rijkswaterstaat;
 - Staatsbosbeheer;
 - Waterschap Scheldestromen
 - Gemeente Schouwen-Duiveland;
 - Natuur- en recreatieschap De Grevelingen (GZH)

De inbreng van Gastvrij Nederland heeft plaatsgevonden in het periodieke overleg met de werkgroep die het proces heeft begeleid.

Voor een verdieping van de juridische aspecten is een aantal deskundigen van de ministeries van EZ en I&M bevestigd. Daarnaast is een viertal projectleiders van Grontmij bevestigd op hun proceservaringen met recreatieve gebiedsontwikkelingen (zie bijlage 7 voor een overzicht van geraadpleegde personen).

- *Werkbijeenkomst*: op 7 november 2013 is een werkbijeenkomst gehouden met initiatiefnemers en stakeholders. Hierbij waren de volgende organisaties vertegenwoordigd:
 - Initiatiefnemer Pirateneiland (Jachthaven Bruinisse)
 - Initiatiefnemer zorgresort Schelphoek (Medisch Maatwerk Nederland)
 - Provincie Zeeland
 - Rijkswaterstaat
 - Staatsbosbeheer
 - Waterschap Scheldestromen
 - Gemeente Schouwen-Duiveland
 - RECRON, namens Gastvrij Nederland
 - Ministerie van Economische Zaken
 - Universiteit Wageningen
 - Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen (GZH)
 - Grontmij
- *Expert judgement*: om de uit de interviews verkregen informatie te vergelijken met ervaringen in andere projecten, is een aantal vakspecialisten op het gebied van recreatie, natuur en milieu en wet- en regelgeving bevestigd (zie bijlage 7).

De totstandkoming van het onderzoek is begeleid door een werkgroep bestaande uit het Ministerie van Economische Zaken, de gemeente Schouwen-Duiveland en de RECRON (onderdeel van Gastvrij Nederland). Tevens zijn de bevindingen vastgesteld / beoordeeld in de stuurgroep waaraan vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken, de gemeente Schouwen-Duiveland en de RECRON deel hebben genomen.

2.5 Duurzaamheid

Het tot stand komen van recreatieve projecten kan nauwelijks los worden gezien van de omgeving waarbinnen deze projecten gerealiseerd worden. Het betreft immers vaak ontwikkelingen in het buitengebied waar, in tegenstelling tot binnenstedelijke gebieden, vaak sprake is van bijvoorbeeld bestaande natuur- en landschapswaarden. Dit betekent automatisch dat belangen uit de omgeving in de afweging rond deze projecten moeten worden betrokken. Een recreatieve ontwikkeling wordt daarmee al snel een gebiedsontwikkeling.

Eén van de uitdagingen van het kabinet is de verduurzaming van de economie, waarbij groen en groei hand in hand gaan. Duurzaamheid is daarmee ook een thema in de recreatieve sector. De gastvrijheidseconomie heeft baat bij de instandhouding en ontwikkeling van de natuur, het landschap en de biodiversiteit. Van de 3,42 miljard vrijetijdsactiviteiten van Nederlanders per jaar, vinden er immers zo'n 841 miljoen in de natuur plaats (Bron: NBTC-NIPO Research, CVTO, cijfers 2010 – 2011).⁴

Ook de nieuwe Omgevingswet benadrukt het belang van de 'fysieke leefomgeving'. De oplossingsrichtingen die in dit onderzoek worden behandeld (versnellen en vereenvoudigen), worden daarom door de onderzoekers ook nadrukkelijk geplaatst in de context van duurzame (gebieds)ontwikkeling. Deze duurzaamheid is gestoeld op de Triple P-gedachte waar een balans wordt gezocht tussen People (sociaal), Planet (ecologie) en Profit (economie).

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 is de beschrijving van de pilots opgenomen en wordt een overzicht gegeven van de knelpunten die in de huidige situatie worden geconstateerd. Oplossingen worden in de hoofdstukken 4 en 5 behandeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de oplossingsrichting 'versnellen'. De tweede oplossingsrichting 'vereenvoudigen' wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5. De economische aspecten van regeldruk worden behandeld in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 tenslotte zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

⁵ Uit: BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE aan de Tweede Kamer, 27 september 2012, nr 26419

3 De pilots

3.1 Zorgresort Schelphoek

3.1.1 Beschrijving project

Medisch Maatwerk Nederland Ontwikkeling (MMNO) heeft het voornemen een zorgresort te ontwikkelen in het gebied dat binnen de gemeente Schouwen-Duiveland bekend staat als De Schelphoek.

Het zorgresort is primair gericht op het aanbieden van 100-120 zorg-/hotelkamers en een diagnostisch centrum met cardiovasculair risk assessment en een hyperbaar zuurstofcentrum. Het plan van de initiatiefnemer omvat daarnaast de ontwikkeling van (hart)preventiezorg en zorgrecreatie in een natuurlijke omgeving. Een 'healing environment' (aanwezigheid van natuur, schone lucht, rust en ruimte) is wezenlijk voor de beoogde ontwikkeling van het zorgresort.



De Schelphoek ligt aan de noordkant van de Oosterschelde in de gemeente Schouwen-Duiveland. Het is een krekengebied dat is ontstaan uit een dijkdoorbraak tijdens de watersnood in 1953. De dijkdoorbraak is nooit hersteld; om de ontstane waterpartij is een (binnen)ringdijk aangelegd. Het waterbekken is daarna gebruikt als haven voor de aanleg van de Oosterscheldekering.

Het plangebied bestaat momenteel uit enkele recent aangelegde kunstmatige duintjes, een parkeerplaats (met een trailerhelling) en een grasland met enkele bomen. Ten noordoosten van het grasland ligt een klein stuk aangeplant bos waarin zich een hotel-restaurant bevindt met twee woningen. Aan de zuidzijde bevindt zich een waterbekken met diverse slikken en platen. Ten noorden ligt De Kreek, een gebied in beheer bij Staatsbosbeheer, dat bestaat uit bos, struweel, graslanden en een afgesloten kreek. Ten noordoosten van het plangebied ligt het dorpje Serooskerke. De buitendijkse gronden zullen door de eigenaar, het waterschap (mede namens Rijkswaterstaat) in erfpacht worden uitgegeven. Staatsbosbeheer is eigenaar van het binnendijks gebied.

3.1.2 Stand van zaken

Tussen gemeente en initiatiefnemer is afgesproken dat initiatiefnemer in de initiatieffase van het project de projectleiding in handen heeft. De gemeente is betrokken in het traject en verleent nadrukkelijk ondersteuning. Dit betekent onder meer dat initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is voor de algehele planontwikkeling en ook de aanvraag van de benodigde toestemmingen, vergunningen en cetera. Een eerste inventarisatie hiervan heeft reeds plaatsgevonden. In eerste

instantie zijn in 2009 met de Schetsschuit Schelphoek (o.l.v. Dienst Landelijk Gebied) de potenties van het gebied in zijn algemeenheid al aan het licht gebracht. Het initiatief van het zorgresort is aanleiding geweest een verdiepingsslag aan te brengen en de ontwikkelingsmogelijkheden te actualiseren. In dit kader is eerder al een principeverzoek ingediend bij de gemeente en heeft de gemeente, na een quickscanbeoordeling, in principe medewerking verleend aan het initiatief. Op basis hiervan heeft reeds een natuurwaardenonderzoek plaatsgevonden in de vorm van een Voortoets.

Op dit moment is de initiatiefnemer bezig het programma en de financiële onderbouwing van het zorgresort te herijken. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft het initiatief genomen een gebiedsvisie op te stellen voor het hele gebied De Schelphoek om tot een goede en toekomstbestendige inpassing van het initiatief voor het zorgresort te kunnen komen.

3.1.3 Het proces

Er is in deze initiatief- en voorbereidingsfase intensief overleg gevoerd tussen de initiatiefnemer en de gemeente en tevens met Rijkswaterstaat, het waterschap, Staatsbosbeheer en de provincie. Uit deze overleggen is gebleken dat alle partijen het initiatief op zichzelf omarmen maar dat de nadere uitwerking hiervan weerbarstiger blijkt vanwege de aanwezige Natura2000-gebieden en de wijze waarop het zorgresort hier ingepast kan worden. De discussie richt zich hierbij specifiek op de plaatsing van het gebouw (binnendijks of buitendijks, of een combinatie hiervan). De gemeente is momenteel bezig dit nader uit te werken in een gebiedsvisie, waarbij een antwoord gegeven dient te worden op bovenstaande vraag. Dit zal in samenspraak gebeuren met bovengenoemde partijen en de dorpsraad.

3.1.4 Vergunningenscan

Om de mogelijke juridische knelpunten bij ontwikkeling vooraf in beeld te brengen, is een overzicht gemaakt van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, bevoegde gezagen en wettelijke doorlooptijden bij de ontwikkeling en realisatie van het project (bijlage 1). Deze inventarisatie is gebaseerd op de beschrijving van het project zoals hiervoor is opgenomen, aangevuld met informatie verkregen uit de interviews met initiatiefnemer. Afhankelijk van (wijzigingen in) de uitwerking van het project, kan in de vervolgfase blijken dat er meer, minder of andere vergunningen noodzakelijk zijn.

Navolgend is een samenvatting opgenomen van de inventarisatie waarbij is aangegeven welke wet- en regelgeving van toepassing is en waar mogelijk een juridisch obstakel optreedt in de vergunbaarheid van de pilot.

Waar vraagtekens staan, is het eventueel vormen van een obstakel van die wet afhankelijk van de wijze waarop het project in de vervolgfase concreet wordt ingericht. Het plan is momenteel nog niet ver genoeg uitgewerkt om hier uitspraken over te doen.

Wetten →	Eventueel obstakel
Wet ruimtelijke ordening	X ⁵
Natuurbeschermingswet 1998	X
Flora- en Faunawet	X
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ⁷	
Waterwet	
Boswet	
Ontgrondingenwet/Besluit ontgronden in rijkswateren	
Wet milieubeheer/activiteitenbesluit	
Drank- en Horecawet	
APV Schouwen-Duiveland 2010	
Grewwet	

Schema wetten en regels pilot Schelphoek

3.1.5 Samenvatting mogelijke knelpunten pilot Schelphoek

3.1.5.1 Overzicht juridische knelpunten

Voor de pilot Schelphoek kunnen de Natuurbeschermingswet, de Flora en Faunawet en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) juridische obstakels opwerpen. Deze obstakels kunnen zich vertalen in een langere doorlooptijd van de ontwikkeling en/of in het niet vergunbaar zijn van de voorgenomen ontwikkeling.

⁵ Hier wordt geduid op de Ecologische Hoofdstructuur die via het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) wordt getoetst. Het Barro is een nadere uitwerking van de Wet ruimtelijke ordening.

⁶ Binnen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de volgende zaken ondergebracht: fysieke leefomgeving (o.a. geluidhinder, luchtkwaliteit), gebruiksactiviteiten, bouwen, kappen van houtopstand, activiteiten strijdig met het bestemmingsplan (projectbesluit).

Natuurbeschermingswet (Nb)

Centraal binnen de haalbaarheid van het project Schelphoek staat haalbaarheid van inpassing in Natura2000-gebied. Uit een natuurtoets en mogelijk passende beoordeling zal moeten volgen of er sprake is van significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Als dat zo is en deze effecten kunnen niet worden gemitigeerd binnen het project, dient de zogenoemde ADC-toets⁷ te worden doorlopen alvorens een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet kan worden verleend.

Het is op voorhand niet te voorspellen of deze ADC-toets succesvol kan worden doorlopen. Dit Europese kader is vrij strikt; indien daarvan wordt afgeweken ten gunste van het project en ten nadele van de natuur ter plaatse, kunnen derdebelanghebbenden dit aanvechten bij de rechter. Deze onduidelijkheid vormt een risico; pas na een volledige significantietoets en/of passende beoordeling ontstaat hierover meer duidelijkheid.

Flora- en faunawet

De doelstelling van de Flora- en faunawet is de bescherming en het behoud van de gunstige staat van instandhouding van in het wild levende planten- en diersoorten. Het uitgangspunt van de wet is 'nee, tenzij'. Dit betekent dat activiteiten met een schadelijk effect op beschermde soorten in principe verboden zijn. Daarnaast erkent de wet dat ook dieren die geen direct nut opleveren voor de mens, van onvervangbare waarde zijn (erkenning van de intrinsieke waarde). Van het verbod op schadelijke handelingen ('nee') kan onder voorwaarden ('tenzij') worden afgeweken, met een ontheffing of vrijstelling. Het verlenen hiervan is de bevoegdheid van het Ministerie van EZ of, in geval van beheer en schadebestrijding, van Gedeputeerde Staten. Op het moment dat in het pilotgebied soorten worden aangetroffen die op de zogenaamde 'rode lijst' staan, wordt het verkrijgen van een ontheffing lastig, zo niet onmogelijk (bijvoorbeeld de huismus). Indien een ontheffing noodzakelijk is, leidt dit naar verwachting tot een langere doorlooptijd.

Ecologische Hoofdstructuur, Nationaal beleid voor natuur, bos en landschap

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een netwerk van grote en kleine natuurgebieden waarin de natuur (plant en dier) voorrang heeft en wordt beschermd en maakt daarmee onderdeel uit van het nationale beleid voor natuur, bos en landschap. Dit nationale beleid wordt vertaald in verschillende beleidsstukken waaronder de provinciale verordening. Het project Schelphoek en het omliggende gebied dat ook wordt betrokken bij de ontwikkeling, ligt in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en heeft daarom te maken met de 'nee, tenzij'-toets aan de wezenlijke kenmerken en waarden (WKWs). De EHS-toets is geregeld in het Barro (art. 2.10.4) en de Provinciale Verordening Zeeland (art. 2.9).

Bestemmingsplan

De ontwikkeling van het zorgresort past niet in het vigerende bestemmingsplan omdat de gronden daarin de bestemming 'Natuur-/waterstaatswerken' hebben en binnen deze bestemming mag niet zondermeer gebouwd worden. Er dient derhalve een wijziging van het bestemmingsplan te worden vastgesteld, waarbij de bestuurlijke wens aanwezig dient te zijn om hieraan medewerking te verlenen (afwegen belangen en precedentwerking).

Overige vergunningen

Overige benodigde vergunningen zijn technische vergunningen zoals de watervergunning en de ontgrondingsvergunning. Deze vergunningen worden getoetst aan eisen van veiligheid, milieu, bruikbaarheid en uitvoerbaarheid. Hierbij lijkt zich op voorhand geen onoverkomelijk juridisch obstakel voor te doen; de vergunbaarheid is echter wel afhankelijk van de exacte uitwerking van het plan.

3.1.5.2 Knelpunten proces

Uit de interviews is gebleken dat zich in het proces van Schelphoek een aantal knelpunten voordoen. Het proces is complex door de veelheid aan belangen. De individuele belangen van de diverse bevoegde gezagen stemmen niet op alle punten overeen met het plan van de ondernemer. De initiatiefnemer wil buitendijks bouwen maar dit stuit vooralsnog op bezwaren vanuit natuur- en waterveiligheid. Op of in de waterkering bouwen, strookt weer minder met de beschermingseisen voor de waterkering. Het al dan niet aantasten van bepaalde natuurwaarden in het gebied is ook een belangrijk discussiepunt. Omdat partijen voornamelijk vanuit de individuele beleidskaders en te beschermen belangen redeneren, verloopt het overleg op sommige onderdelen moeizaam.

Er is op dit moment nog geen gezamenlijke belangenafweging gemaakt met alle bevoegde gezagen (en overige stakeholders). Om deze gezamenlijke afweging vorm te geven en de ontwikkeling van Schelphoek in een breder kader te bezien, heeft de gemeente Schouwen-Duiveland thans het initiatief genomen een Gebiedsvisie op te stellen, in overleg met alle betrokken partijen.

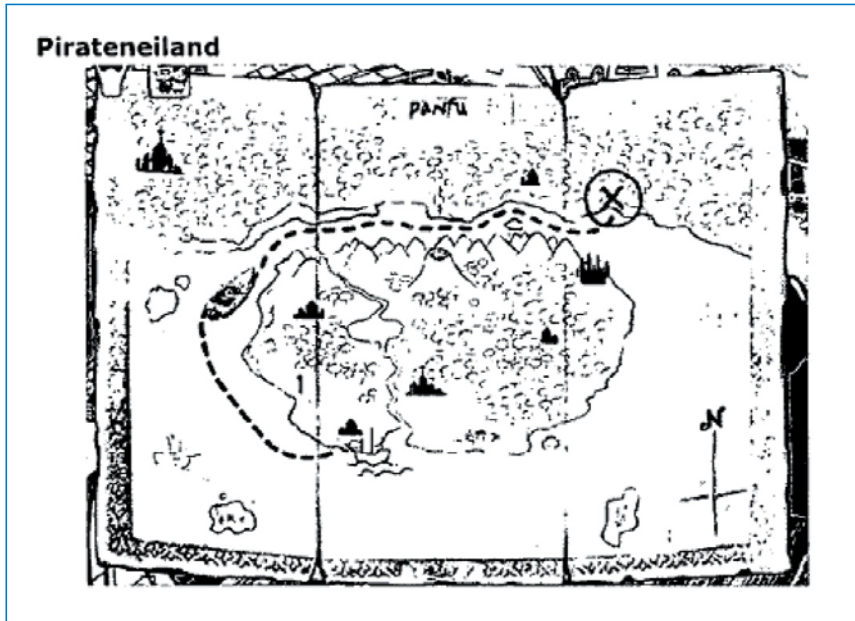
⁷ ADC = Alternatieven, Dwingende redenen van groot openbaar belang, Compensatie

Bij partijen bestaat enige onduidelijkheid over de invulling van de regierol voor deze ontwikkeling. Er is geen duidelijke afspraak met alle betrokken partijen wie de regie voert op het proces en wie uiteindelijk keuzes gaat maken in de gezamenlijke belangenafweging. Alle partijen volgen hierbij op dit moment nog hun eigen spoor. In het proces van de opstelling van de Gebiedsvisie zal dit naar verwachting concreter worden ingevuld.

3.2 Pirateneiland

3.2.1 Beschrijving project

Pal naast de entree van Jachthaven Bruinisse (zie: <http://www.jachthavenbruinisse.nl/>) liggen twee natuureilanden. Het bedrijf Jachthaven Bruinisse wil de twee eilanden inrichten als dagrecreatieve voorziening voor kinderen. Het gekozen thema is 'Piraat'. Het gebied moet de uitstraling hebben van een 'avontuurlijk piratennest' waar je alleen met de boot naartoe kunt.



In eerste instantie zal het Pirateneiland een attractie zijn voor de in de omgeving gelegen dorpen. Daarnaast heeft dit project de potentie om ook gasten uit bijvoorbeeld de Randstad te trekken. Brancheorganisatie RECRON ziet ook kansen voor bezoekers vanuit de in de regio gelegen kampeer- en bungalowparken.



Bron: Google Earth

De eilanden hebben momenteel een natuurbestemming met extensieve recreatie (recreatie met weinig dynamiek die nauwelijks druk uitoefent op de omgeving zoals wandelen en fietsen). In de nieuwe situatie zal dagrecreatie mogelijk moeten zijn.

Initiatiefnemer wil natuurbeleving en duurzaamheid zichtbaar maken op de eilanden. Concreet wordt hierbij gedacht aan duurzame speelobjecten, gemaakt van gerecyclede materialen en gebruik van zon- en windenergie. Het pirateneiland beoogt, door middel van speelse educatie, meer besef creëren voor de flora en fauna in, op en rond het Grevelingenmeer.

3.2.2 Stand van zaken

Het initiatief bevindt zich nog in het beginstadium van planvorming. Er is op dit moment sprake van ideevorming.

De komende maanden zal door de initiatiefnemer een zogenaamd 'storyboard' worden opgesteld om iedereen de juiste sfeerbeleving mee te geven bij de verdere ontwikkeling van dit initiatief.

3.2.3 Het proces

De eilanden zijn eigendom van Staatbosbeheer (SBB). Beheer en onderhoud zijn overgedragen aan het Grevelingschap die de uitvoering op haar beurt weer heeft overgedragen aan Groenvoorziening Zuid-Holland (GZH). SBB en GZH zitten in een transitieproces. Men zoekt actief de samenwerking met (recreatie)ondernemers in het buitengebied om nieuwe allianties te smeden, waarbij de natuurbelevingdoelstellingen gerespecteerd worden.

In overleg met alle betrokken partijen zal het proces van bestemmingsplanwijziging nader moeten worden vormgegeven. Ook milieuwetgeving, omgevingsvergunning (WABO), drank- en horecawetgeving, natuurwetgeving zijn naar verwachting onderdeel van dit proces. De belangrijkste partners voor initiatiefnemer zijn hierbij: de gemeente Schouwen-Duiveland, Provincie Zeeland, SBB, GZH, het Grevelingschap en RWS.

3.2.4 Vergunningenscan

Om de mogelijke juridische knelpunten bij ontwikkeling vooraf in beeld te brengen, is ook voor Pirateneiland een overzicht gemaakt van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, bevoegde gezagen en wettelijke doorlooptijden bij de ontwikkeling en realisatie van het project (bijlage 1). Deze inventarisatie is gebaseerd op de beschrijving van het project zoals hiervoor is opgenomen, aangevuld met informatie verkregen uit de interviews met initiatiefnemer. Ook hier geldt dat afhankelijk van (wijzigingen in) de uitwerking van het project, in de vervolgfase kan blijken dat er meer, minder of andere vergunningen noodzakelijk zijn.

Hieronder is een samenvatting opgenomen van de inventarisatie waarbij is aangegeven welke wet- en regelgeving van toepassing is en waar mogelijk een juridisch obstakel optreedt in de vergunbaarheid van de pilot.

Waar vraagtekens staan, is het eventueel vormen van een obstakel van die wet afhankelijk van de wijze waarop het project in de vervolgfase concreet wordt ingericht. Het plan is momenteel nog niet ver genoeg uitgewerkt om hier uitspraken over te doen.

Wetten →	Eventueel obstakel
Wet ruimtelijke ordening	
Natuurbeschermingswet 1998	
Flora- en Faunawet	
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ⁸	
Waterwet	
Boswet	
Ontgrondingenwet/Besluit ontgronden in rijkswateren	
Wet milieubeheer/activiteitenbesluit	
Drank- en Horecawet	
Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen	
Algemene verordening voor het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen 2007	
APV Schouwen-Duiveland 2010	
Binnenvaartwet	
Grexwet	

Schema wetten en regels pilot Pirateneiland

⁸ Binnen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de volgende zaken ondergebracht: fysieke leefomgeving (o.a. geluidhinder, luchtkwaliteit), gebruiksactiviteiten, bouwen, kappen van houtopstand, activiteiten strijdig met het bestemmingsplan (projectbesluit).

3.2.5 Samenvatting mogelijke knelpunten Pirateneiland

Uit overleg met initiatiefnemer is gebleken dat naar verwachting slechts één van de eilandjes gebruikt zal worden als pirateneiland. De ondernemer heeft deze keuze, los van onderhavig onderzoek, gemaakt om eventuele juridische obstakels zoveel mogelijk te voorkomen. Op het betreffende eiland zijn reeds gebouwen aanwezig die gesloopt zullen gaan worden waarna er nieuwe gebouwen opgericht zullen gaan worden. Zo wordt zo min mogelijk inbreuk gedaan op de bestaande waarde van dat eiland. Tevens zal gebruik gemaakt worden van de reeds aanwezige steigers en aanlegplaats en zullen deze niet verplaatst gaan worden. Door deze steigers/aanlegplaats te handhaven, wordt voorkomen dat er een ingreep wordt gedaan binnen een Natura2000-gebied. Het precieze programma dient nog te worden ontwikkeld.

Voor Pirateneiland gelden ten aanzien van de vergunbaarheid van de ontwikkeling op het betreffende eiland, nog de volgende aandachtspunten:

- Er is sprake van een overgangsregeling in het bestemmingsplan voor het vervangen van bestaande bebouwing (gaat uit van bestaande bebouwing ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan). Als er bouwwerken (speeltoestellen, piratennest of –toren) gewenst zijn die in strijd zijn met het bestemmingsplan, biedt het bestemmingsplan een basis voor een binnenplanse vrijstelling (omgevingsvergunning) door de gemeente. Er ligt momenteel nog geen plan voor Pirateneiland dat inzicht biedt in de op te richten bouwwerken en gebouwen.
- Naar verwachting is voor deze pilot een aantal technische vergunningen (zoals de watervergunning) nodig. Deze worden getoetst aan de eisen van veiligheid, milieu en bruikbaarheid. Ook hiervoor geldt dat er nog geen planuitwerking is op basis waarvan hierover een uitspraak kan worden gedaan.
- Het huidige eilandje (Mosselbanken) is thans openbaar recreatiegebied en voor een ieder toegankelijk. Op dit moment wordt het eilandje gebruikt om af en toe met een boot aan te leggen. De pilot zal derhalve zodanig moeten worden opgesteld dat medegebruik van het eilandje als Pirateneiland naast volwaardig overig gebruik mogelijk blijft.
- De bestemming van het eilandje is Natuur, mede bestemd voor extensief recreatiegebruik. Het project dient derhalve te worden getoetst op eventuele effecten op flora en fauna en natuurlijke habitats (hiervoor is een natuurtoets nodig). Het eilandje valt niet onder de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zodat compensatie hiervan niet nodig is.
- Een aantal technische zaken zoals het schip, de speeltoestellen en het bedrijfsmatig recreatief vervoer, dienen te worden uitgevoerd en gecertificeerd. Voor het verlenen van de benodigde certificaten wordt getoetst of de voorzieningen voldoen aan de wettelijke (onder meer Europese) eisen.
- De overige benodigde vergunningen zoals de omgevingsvergunningen voor bouwen, kappen, et cetera, zijn mede afhankelijk van de concrete inrichting van de eilandjes. Nu deze inrichting nog niet bekend is, kan daarover in dit stadium nog geen uitspraak worden gedaan.

De keuze van de ondernemer om het plan te beperken tot één eiland, leidt er mede toe dat er op basis van de uitgevoerde vergunningenscan voor de ontwikkeling van Pirateneiland vooralsnog geen juridische obstakels vanuit vigerende wet- en regelgeving te voorzien zijn.

Knelpunten proces

Vanwege het feit dat de pilot Pirateneiland zich nog in de beginfase bevindt (ideevorming) hebben de geïnterviewde stakeholders aangegeven dat er voor deze pilot nog geen knelpunten in het proces benoemd konden worden.

3.3 Knelpunten uit algemene praktijk

In de interviews en de werkbijeenkomst zijn door de betrokken partijen naast de ervaringen in de pilots, ook algemene knelpunten genoemd die in de dagelijkse praktijk als belemmerend worden ervaren bij (recreatieve) gebiedsontwikkelingen en projecten. De uitspraken zijn gedaan op basis van door de geïnterviewden opgedane ervaringen met een breed scala aan (gebiedsontwikkelings)projecten. De opmerkingen die steeds terugkwamen in de verschillende gesprekken, zijn hieronder samengevat in een aantal aspecten:

Communicatie: verwachtingenmanagement

Verwachtingenmanagement wordt door verschillende partijen als een cruciale factor gezien in de samenwerking tussen overheid en ondernemer. Het gaat hierbij vooral om het helder zijn in belangen en verwachtingen en duidelijk aangeven bij wie bepaalde verantwoordelijkheden liggen. Ook een duidelijke rol- en taakverdeling zijn van groot belang. Doorvragen kan helpen om misverstanden te voorkomen.

Duidelijke toetsingskaders spelen een belangrijke rol in het verwachtingenmanagement. Door vanaf het begin helder te zijn in wat wel en niet kan, wordt frustratie in het vervolgtraject voorkomen. Ook als kaders nog niet bekend (kunnen) zijn, kan hierover duidelijk gecommuniceerd worden, zodat betrokkenen weten dat er nog bijstelling of aanvulling plaats vindt.

Besluitvorming

Het is van belang bij complexe projecten de ambtelijke en bestuurlijke lijn te koppelen. Bestuurders benaderen een ontwikkeling vanuit een abstracter niveau, terwijl de ambtenaren zich geplaatst zien voor praktische en wettelijke obstakels. Het voortvarend kunnen begeleiden van een ontwikkeling vereist een bepaalde slagvaardigheid. Het ontbreken van de mogelijkheid voor ambtelijke projectleiders om, binnen de gestelde kaders van het project, sectorale collega's te overrulen in de overall besluitvorming op projectniveau, kan belemmerend werken voor het proces.

Bij de meeste overheden is de interne afstemming, tussen bijvoorbeeld de afdeling beleid en de afdeling vergunningen, niet geformaliseerd. Zo kan het voorkomen dat de beleidsafdeling instemt met een ontwikkeling terwijl later de vergunning door de afdeling vergunningen van diezelfde overheid alsnog wordt geweigerd.

Het voortvarend doorlopen van een proces is volgens geïnterviewden ook persoonsafhankelijk. Een goede 'klik' tussen de vertegenwoordigers van overheid en ondernemer is behulpzaam in het proces.

Professionaliteit

Het proces heeft baat bij professionaliteit van alle partijen. Als een ondernemer kennis heeft over het procedurele en bestuurlijke proces en de positie en bijbehorende beperkingen aan de zijde van de overheid, vergemakkelijkt dit het proces en voorkomt dit frustratie aan beide zijden. Als de overheid zich kan verplaatsen in de ondernemer en weet wat het betekent om te 'ondernemen' is dat behulpzaam in de onderlinge samenwerking. Dat kan bijvoorbeeld voorkomen dat de ondernemers steeds weer nieuwe vragen krijgt om nog eens iets te laten onderzoeken of nog maar eens een plan te maken, terwijl er geen oog is voor de (hoge) kosten die hiermee gemoeid zijn zonder dat hier zekerheden voor de ondernemer tegenover staan.

Vertrouwen

Vertrouwen tussen de samenwerkende partijen is cruciaal. Dit ontbreekt als de betreffende overheid slechte ervaringen heeft met 'hit and run'-ontwikkelaars. Vertrouwen ontbreekt ook bij ondernemers die eerdere ervaringen hebben met langlopende procedures en projecten die niet tot stand zijn gekomen.

3.4 Conclusie belangrijkste knelpunten

Uit de interviews blijkt dat de overheden én de ondernemers de (veelheid van) wetten en regels in de pilots op zichzelf niet als een probleem ervaren. Dit kan mede te maken hebben met het stadium waarin beide pilots zich bevinden (initiatief en voorbereidingsfase); de procedurefase is nog niet gestart.

Knelpunten worden bij de pilot Schelphoek wel ervaren in het proces. De individuele belangen van de ondernemer (buitendijks bouwen) en de belangen van diverse bevoegde gezagen (waterveiligheid, natuurbelangen et cetera) stemmen momenteel niet geheel overeen. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft derhalve het initiatief genomen een Gebiedsvisie op te stellen in een gezamenlijk proces met alle stakeholders.

De pilot Pirateneiland is nog in een dusdanige beginfase (ideevorming) dat het proces nog niet is gestart. Hierover hebben de geïnterviewden derhalve nog geen uitspraken kunnen doen.

4 Versnellen

4.1 De doorlooptijd van een project

Gemiddelde doorlooptijd (complexer) recreatief project

De gemiddelde doorlooptijd van een binnenstedelijk plan in Nederland is 7 tot 15 jaar⁹. In de ervaring van de opstellers van dit rapport is de doorlooptijd van een complexe buitenstedelijke ontwikkeling¹⁰ hiermee goed vergelijkbaar; zo kende de uitbreiding van Jachthaven Bruinisse (het bedrijf van de initiatiefnemer van de pilot Pirateneiland) een doorlooptijd van 13 jaar.

De totstandkoming van een recreatieve ontwikkeling valt op hoofdlijnen uiteen in de volgende fasen:

0. ideevorming;
1. initiatieffase (onderzoek haalbaarheid);
2. voorbereidingsfase (planvorming);
3. procedurefase (doorlopen van de vergunningenprocedures);
4. realisatiefase (feitelijke inrichting en bouw).

Een ontwikkeling start met een idee. In de initiatieffase wordt de haalbaarheid van het idee op hoofdlijnen onderzocht door overheid en initiatiefnemer. Verdere uitwerking van het plan vindt plaats in de voorbereidingsfase; dit is de fase die vooraf gaat aan het doorlopen van een bestemmingsplanprocedure en het indienen van de definitieve vergunningaanvragen. In deze periode wordt overleg gevoerd tussen initiatiefnemers en overheden, worden plannen uitgewerkt en bijgesteld, onderzoeken uitgevoerd, contracten opgesteld en vindt besluitvorming plaats.

Het doel van de voorbereidingsfase is om te komen tot een uitgewerkt (bestemmings)plan en concrete vergunningaanvragen die vervolgens de juridische procedure doorlopen. Idealiter gaan in deze fase de olopende investeringen aan de zijde van de ondernemer (maken van plannen, uitvoeren van onderzoeken) gepaard met het verkrijgen van verdergaande zekerheden en vermindering van risico's ten aanzien van de daadwerkelijke uitvoering

De procedurefase is de tijd die nodig is om de juridische (vergunning)procedures te doorlopen. Deze bedraagt veelal 2 tot 4 jaar. Uitgaande van de gemiddelde doorlooptijd van een gebiedsontwikkelingsproject, kan gesteld worden dat de voorbereidingsfase dus globaal tussen de 4 en 12 jaar beslaat.

In de realisatiefase vindt de feitelijke aanleg en bouw plaats.

4.2 De doorlooptijden van de pilots

Voor Pirateneiland en Schelphoek is een reguliere projectplanning opgesteld op basis van het in hoofdstuk 3 opgenomen vergunningenoverzicht (zie bijlage 2).

Pirateneiland

Vanaf start opstellen conceptbestemmingsplan¹¹ per 1 januari 2014 tot aan verlening van de laatste vergunning en het doorlopen van een beroepsprocedure bedraagt de proceduretijd 2 jaar en 1 maand (totaal 25 maanden).

Zorgresort Schelphoek

Vanaf start m.e.r.-procedure per 1 januari 2014 tot aan verlening van de laatste vergunning en het doorlopen van een beroepsprocedure (bestemmingsplan) bedraagt de proceduretijd 2 jaar en 10 maanden (totaal 34 maanden).

Deze plannings hebben betrekking op de procedurele doorlooptijd (fase 3). De tijd die gemoeid is met de initiatief- en voorbereidingsfase (fasen 1 en 2) is hierin niet opgenomen omdat over de omvang daarvan in dit stadium van het project, geen duidelijkheid kan worden gegeven.

⁹ Bron: Prof. mr. Friso de Zeeuw en ir. Agnes Franzen, 17 februari 2011. 'Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit; wat nu te doen'

¹⁰ Voor buitenstedelijke ontwikkelingen is geen benchmark beschikbaar.

¹¹ Voor Pirateneiland is, in tegenstelling tot Schelphoek, geen milieu-effectrapportage noodzakelijk. Vandaar dat het procedureoverzicht start met het bestemmingsplan.

4.3 Versnellen

Versnellen ziet op het optimaal doorlopen van het proces om te komen tot realisatie van het project. Mogelijkheden om het proces te versnellen worden daarbij gezocht in zowel de procedurefase als de initiatief- en voorbereidingsfase. Gelet immers op de doorlooptijd van de initiatief- en voorbereidingsfase (gemiddeld 4 tot 12 jaar bij complexe projecten) is juist ook daar veel tijdswinst te behalen.

Fase 3 (de realisatiefase) ligt buiten de scope van dit onderzoek

4.4 Versnellen in de initiatief- en voorbereidingsfase

Versnellen in de initiatief- en voorbereidingsfase heeft betrekking op een aantal aspecten. De wijze waarop het proces wordt ingericht, kan een essentieel verschil maken in het voortvarend doorlopen van het proces en het vermijden van frustraties bij partijen. Een optimale inzet van beschikbare middelen (zowel juridische instrumenten als praktische tools) kan hierbij zeer behulpzaam zijn.

Een goede communicatie en oog (en oor) voor elkaars belangen tenslotte, is een wezenlijk element in een optimale samenwerking.

Deze drie elementen (procesbeschrijving, instrumenten en communicatie) worden hieronder nader uitgewerkt.

4.4.1 Procesbeschrijving

De wijze waarop overheden en ondernemers gezamenlijk het proces organiseren om te komen tot de uiteindelijke realisatie van een recreatieve ontwikkeling, is zeer bepalend voor de doorlooptijd van het project en het uiteindelijke resultaat.

4.4.1.1 Uitgangspunten voor proces

Uit de interviews en expert judgement blijkt dat voor een succesvol proces voor ondernemer en overheid, veelal de volgende uitgangspunten gelden:

- Ondernemingsprincipe: verhoging van de investering loopt gelijk op met het verlagen van het risico;
- Gezamenlijke belangenafweging in de voorfase met de bevoegde gezagen;
- Bestuurlijk kader vanaf het begin helder;
- Juridische haalbaarheid / vergunbaarheid van het initiatief zo snel mogelijk duidelijk;
- Eén regisseur op het proces;
- Maatschappelijk draagvlak door het vanaf het begin betrekken van alle stakeholders (onder andere Triple P benadering).

Ondernemingsprincipe

Voor de ondernemer is het in dit proces van belang dat zijn oplopende investeringen (maken van plannen, opstellen van ontwerpen, uitvoeren van onderzoeken) gepaard gaan met het verkrijgen van verdergaande zekerheden en vermindering van risico's ten aanzien van de daadwerkelijke uitvoering van het project. Een ondernemer wil niet verder investeren als blijkt dat het plan (in de huidige vorm) geen kans van slagen heeft. Ook aan de zijde van overheden is het van belang de tijd en energie zo efficiënt mogelijk in te zetten. Ondernemer en overheid zijn er derhalve bij gebaat vanaf het begin duidelijkheid naar elkaar te scheppen. Dit kan door het proces op te knippen in stappen waarbij elke stap wordt afgerond met een besluit dat voor de ondernemer de basis schept voor de vervolginvestering.

Gezamenlijke belangenafweging

Door geïnterviewden (Rijkswaterstaat en de provincie Zeeland) wordt de ontwikkeling van Perkpolder gezien als een goed voorbeeld waarin in de voorfase van een ontwikkeling, een gezamenlijke afweging is gemaakt met alle bevoegde gezagen. De vraag 'willen we dit?' staat hierbij centraal. De voorwaarden waaronder worden tevens vastgelegd. Als partijen zich committeren aan de ontwikkeling is dat niet vrijblijvend; van hen worden dan ook de benodigde inspanningen verwacht. In de casus van Perkpolder is dit proces, gelet op de omvang van de belangen, begeleid door een externe mediator.

Casus Perkpolder



Bron: Bolfoto VIA Drupsteen

Project Perkpolder is een integrale gebiedsontwikkeling waarin woningbouw, buitendijkse natuur en recreatie moeten zorgen voor een nieuwe economische pijler in de kop van Hulst. Het project is bedoeld om de natuurwaarden van de Westerschelde te verbeteren en de samenleving en economie ter plaatse een impuls te geven na de opheffing van de veerdienst Kruiningen-Perkpolder in 2003. Bijzonder aan deze casus is de aanpak in de initiatieffase van het project. Er is sprake van een groot aantal stakeholders: Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, het projectbureau Perkpolder, provincie Zeeland, gemeente Hulst, waterschap Scheldestromen, Staatsbosbeheer, AM Wonen, Rabo Vastgoed, etc. Om de verschillende belangen van alle partijen goed op elkaar af te stemmen is ervoor gekozen een onafhankelijke voorzitter (rijksbouwmeester) met gezicht en gezag te betrekken. Onder zijn voorzitterschap is een zestal workshops gehouden om een gezamenlijk plan te maken. Deze sessies vonden plaats in een open dialoog waarbij problemen ter plekke werden besproken en opgelost. Bij deze overleggen waren niet alleen de ideevormers aanwezig maar ook de beherende partijen. Een ontwerper was betrokken om de ideeën te voorzien van schetsen. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat er binnen een half jaar een door partijen gedragen plan lag.

Bestuurlijk kader helder

Bestuurlijke (dis)continuïteit is een belangrijk risico voor recreatieve ontwikkelingen. De initiatief- en voorbereidingsfase vinden vaak lang plaats op ambtelijk niveau. Pas als een plan vrij ver is uitgewerkt, wordt het bestuurlijk voorgelegd. Om dit te voorkomen hanteren veel gemeenten een zogenaamd principeverzoek; een ondernemer kan zijn plan op voorhand bestuurlijk voorleggen om een indicatie te krijgen of medewerking mogelijk is. Ook Schouwen-Duiveland kent deze methodiek. Bij het besluit op het principeverzoek worden voorwaarden meegegeven waaronder de gemeente bereid is mee te werken. Ook na het principeverzoek is het van belang het bestuurlijk kader helder te houden. Verdere planuitwerking raakt soms aspecten die ten tijde van het principeverzoek nog niet in beeld waren. In het proces dient daarom regelmatig bestuurlijk te worden teruggekoppeld.

Het vastleggen van afspraken in een intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en/of anterieure overeenkomst kan ook bijdragen aan bestuurlijke continuïteit. In een contract tussen de gemeente en de initiatiefnemer worden de voorwaarden vastgelegd waaronder een project tot stand kan komen evenals bijvoorbeeld de taakverdeling en financiële afspraken.

Juridische haalbaarheid / vergunbaarheid

Een groot risico voor de ondernemer ligt in het kunnen verkrijgen van de benodigde vergunningen. Hierover dient in de voorfase van het proces al duidelijkheid te zijn. Op dat moment is er in veel gevallen, nog de mogelijkheid het initiatief zonder al te grote kosten aan te passen. De vergunbaarheid kan in de voorfase worden getoetst in een overleg met de belangrijkste bevoegde gezagen. Voorwaarde is wel dat er een plan ligt dat voldoende is uitgewerkt om als basis te dienen voor een zo complete mogelijke vergunningenscan.

Maatschappelijk draagvlak

Het besluitvormingsproces en de slagingskans van een project kunnen positief worden beïnvloed door het in een vroeg stadium betrekken van externe partijen zoals omwonenden en belangengroepen. Door het creëren van draagvlak kan deze tijdsinvestering vooraf, uiteindelijk winst opleveren in de doorlooptijd van de ontwikkeling doordat er minder of geen bezwaar en beroep wordt ingediend. Als er meerdere belanghebbenden zijn die een voordeel kunnen halen uit de ontwikkeling van een project (omwonenden die kunnen recreëren, natuurorganisaties die de natuur versterkt zien en een ondernemer die winst kan maken: people, planet, profit), ontstaat er een 'win-win'-situatie voor alle partijen. Hierdoor hebben ook andere partijen belang bij de daadwerkelijke realisatie van een project en wordt de slagingskans voor de ondernemer groter. Een dergelijke gezamenlijke belangenafweging vraagt een flexibele opstelling van betrokkenen. Niet alleen het individuele belang maar vooral het gezamenlijke belang dient in dit proces in ogenschouw te worden gehouden.

Methoden voor maatschappelijk draagvlak en Triple P

Een gezamenlijke belangenafweging, waarbij naast omwonenden en belangengroepen ook nadrukkelijk een rol is weggelegd voor de verschillende bevoegde gezagen/overheidsinstanties, kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een belangenafweging die ingestoken wordt vanuit het Triple P principe (People, Planet, Profit) leidt veelal tot een duurzame gebiedsontwikkeling omdat dit zowel de sociale, ecologische als economische waarden in onderlinge samenhang afweegt. Een dergelijke benadering geeft ook een concrete invulling aan de integrale afwegingen zoals voorgeschreven in de Wro ('een goede ruimtelijke ordening'). Bestemmingsplannen kennen momenteel vaak een bepaalde disbalans in de belangenafweging. Er ligt een grote nadruk op milieuaspecten; een oorzaak hiervoor is bijvoorbeeld het in voorkomende gevallen voorgeschreven Milieu Effect Rapport waarin de (negatieve) gevolgen op milieuaspecten uitgebreid belicht worden en niet veel ruimte is voor de beschrijving van effecten op people en profit. Deze sociale en economische aspecten krijgen in bestemmingsplannen veelal weinig aandacht. De maatschappelijke haalbaarheid staat vaak verwoord in de zin dat er inspraak en vooroverleg is gehouden. Voor economische haalbaarheid wordt meestal volstaan met de mededeling dat het plan financieel haalbaar is. Een integrale afweging op basis van de drie P's (People, Planet, Profit) brengt een meer evenwichtige ontwikkeling tot stand waarbij de belangen van alle stakeholders zijn meegenomen. Door het in samenhang afwegen van ecologische, sociale en economische functies, ontstaat een gebied dat kan voldoen aan de behoefte van zowel huidige als toekomstige gebruikers.

4.4.1.2 Proces Design

In dit onderzoek is een design opgenomen voor het beter vormgeven van het proces tussen ondernemer en overheid. Door een gestroomlijnd en duidelijk beschreven proces, zal de door de ondernemer ervaren regeldruk verminderen.

Het design is gebaseerd op een bestaande procesbeschrijving voor ondernemers (Handleiding ruimtelijke realisatie toeristisch-recreatieve bedrijven)¹². Hieraan zijn de in paragraaf 4.4.1.1. vermelde uitgangspunten toegevoegd. Het design geeft daarmee een aanzet voor een gezamenlijke procesbeschrijving voor overheid én ondernemer. Overheden beschikken vaak over standaarden en draaiboeken voor het doorlopen van processen¹³ maar deze zijn meestal vanuit overheidszijde opgesteld en niet vanuit het belang en proces van de ondernemer. Het ondernemingsbeginsel (meer investeren leidt tot meer zekerheid) is hierin meestal niet of nauwelijks als leidend principe opgenomen. Dit beginsel is wel verankerd in de stapsgewijze aanpak van het procesdesign en wordt verder vormgegeven in de (nog uit te werken) toelichting en beslissboom.

Het design is opgenomen in bijlage 3.

4.4.2 In te zetten instrumenten

In het proces zoals hiervoor beschreven, kunnen diverse hulpmiddelen worden ingezet om het hele proces beter te stroomlijnen en sneller te doorlopen. Zo kan een stakeholdersanalyse helpen inzicht te krijgen in de partijen wiens belangen betrokken zijn bij het voorgenomen project. Een risicoanalyse draagt bij aan financiële grip op het project doordat de grootste risico's het eerste aangepakt worden. Inzicht in benodigde vergunningen en bevoegde gezagen kan verkregen worden met een vergunningescan. In overleg tussen gemeente en initiatiefnemer kan worden bepaald wie zorg draagt voor de totstandkoming van deze producten.

Hieronder wordt nader ingegaan op een aantal instrumenten die ook van toegevoegde waarde kunnen zijn in het proces om recreatieve ontwikkelen te versnellen.

Het betreft:

- *Juridische instrumenten*, zoals de bestaande coördinatieregelingen, experimenteerbepalingen Crisis- en Herstelwet et cetera.

¹² In opdracht van de Kamer van Koophandel Middelburg, Grontmij 31 mei 2005

¹³ De gemeente Schouwen-Duiveland werkt onder meer met een Leidraad ruimtelijke projecten, een Projectenmatrix fasering ruimtelijke projecten en een Toetsingsschema initiatieven

- *Met Bandbreedte vergunnen*, alle ontwikkelruimte mee vergunnen in bestemmingsplan (flexibel plan) en overige vergunningen (resultaat beschrijven, niet de methode);
- *Belangenafweging*, diverse tools om tot een gezamenlijke (duurzame) belangenafweging te komen;
- *Goede basisinformatie*, een eenduidig kennisbestand zodat alle plannen op dezelfde informatie zijn gebaseerd.
- *Slim omgaan met onderzoeken*, onderzoeken zo inrichten dat ze voor meerdere doeleinden geschikt zijn, bijvoorbeeld voor MER en bestemmingsplan.

4.4.2.1 Juridische instrumenten

Coördinatieregeling

Een in te zetten middel is de coördinatieregeling zoals opgenomen in de Wabo, Wro en Waterwet. Met deze regeling wordt beoogd de procedures voor de voor een activiteit vereiste vergunningen, vrijstellingen, ontheffingen et cetera te coördineren, evenals de eventueel hieruit voortvloeiende bezwaar- en/of beroepsprocedures. Deze regeling is facultatief en alleen van toepassing voor zover dit is bepaald bij wettelijk voorschrift of indien een bevoegd bestuursorgaan hiertoe besluit.

Om de diverse besluiten te kunnen coördineren moet één van de betrokken bestuursorganen worden aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. De procedure begint doordat de initiatiefnemer alle aanvragen nagenoeg gelijktijdig toezendt aan het coördinerend bestuursorgaan, bijvoorbeeld de gemeente. Deze ontvangt alle aanvragen en zet deze uit bij de bevoegde gezagen die vervolgens binnen de wettelijke termijnen, de betreffende besluiten nemen. Het coördineren van het bestuursorgaan zorgt vervolgens voor gelijktijdige publicatie en terinzagelegging van alle genomen besluiten. Hierop staat vervolgens maar één rechtsgang open bij dezelfde bestuursrechter voor alle besluiten.

Het toepassen van de regeling vereist een goede voorbereiding omdat alle benodigde informatie voor het indienen van de diverse aanvragen, nagenoeg gelijktijdig voorhanden moet zijn. In het meest optimale geval kan de tijdswinst in theorie oplopen tot 24 maanden.

Dit is het geval indien er sprake is van een coördinatieregeling voor het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Uitgaande van de veronderstelling dat be-halve tegen het bestemmingsplan ook tegen de omgevingsvergunning (hoger) beroep zal worden ingesteld. De doorlooptijd bij een reguliere hogere beroepsprocedure voor het bestemmingsplan, kan oplopen tot ruim een jaar. Bij de coördinatieregeling beslist de rechter binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. De tijdswinst bij de toepassing van de coördinatieregeling is vooral te halen in de proceduredtijd voor de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning kan bij de reguliere (niet gecoördineerde) aanpak verleend worden nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is. Wanneer in het meest negatieve scenario vervolgens bezwaar, beroep en hoger beroep tegen de omgevingsvergunning wordt ingediend, kan de totale proceduredtijd voor de omgevingsvergunning tot wel circa 2 jaar oplopen. Wanneer een omgevingsvergunning in de coördinatieregeling meeloopt met het bestemmingsplan, dan geldt hiervoor dezelfde procedure als het bestemmingsplan. Dat wil zeggen de procedures starten gelijktijdig en er staat direct beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit kan voor de omgevingsvergunning in theorie wel tot circa 2 jaar tijdswinst betekenen.

Experimenteerbepalingen Crisis- en Herstelwet (Chw)

De Crisis- en Herstelwet kent een aantal experimenteerbepalingen die ingezet kunnen worden bij gebiedsontwikkelingen. Zo kan de Natuurbeschermingswet (met daarin de habitattoets) op dit moment ingevolge de Crisis- en herstelwet via een Gebiedsontwikkelingsplan (GOP) tijdelijk buiten werking kunnen worden gesteld voorzover het niet gaat om bepalingen als gevolg van Europese richtlijnen. Na tien jaar zou dan alsnog moeten worden voldaan aan deze natuurwetgeving (art. 2.3 lid 7 Crisis- en Herstelwet). Op dit moment kan een GOP alleen voor bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein (art. 2.2 Crisis- en Herstelwet) mogelijk worden gemaakt (bij AMvB). Overwogen kan worden de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet ook uit te breiden naar buitenstedelijk gebied. De Tweede Kamer staat momenteel echter op het standpunt dat vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet majeure wetswijzingen in aan de nieuwe Omgevingswet gerelateerde wetten (zoals de Crisis- en Herstelwet), niet wenselijk zijn. Wijzigingen in deze wetten worden rechtstreeks in de nieuwe Omgevingswet doorgevoerd.

Een ontwikkeling kan ook aangemeld worden als 'innovatief experiment' op basis van afdeling 2 (artikel 2.4 lid 1) van de Crisis- en Herstelwet. In het kader van een experiment kan wel van Wro en Barro worden afgeweken en maakt het geen verschil of het over stedelijk of landelijk gebied gaat. In de AMvB kan de duur van het experiment worden bepaald. Nadeel is dat bij experiment niet van natuurregelgeving kan worden afgeweken. Daarvoor zou de Crisis- en Herstelwet moeten worden aangepast.

Een gecombineerde aanmelding als ontwikkelingsgebied én innovatief experiment maakt het wel mogelijk van nationale natuurregeling af te wijken en dit ook buitenstedelijk toe te passen. Ook hier geldt dat afwijking van de natuurregeling alleen betrekking kan hebben op nationale natuurwetgeving en niet afgeweken kan worden van Europese regels. Daarbij is ook in dit geval de afwijking van tijdelijke aard. Overigens is deze combinatie van aanmelding als ontwikkelingsgebied en innovatief experiment nog niet eerder toegepast.

Aanwijzing van experimenten en ontwikkelingsgebieden gaan bij AMvB. De gemeente kan een ontwikkeling aanmelden om op te nemen in de eerstvolgende AMvB. Dit vereist een ver uitgewerkt plan om de exacte juridische obstakels van de betreffende ontwikkeling in beeld te brengen. AMvB's worden voorgehangen in de Eerste Kamer en Tweede Kamer, waarbij het iedereen (dus ook burgers) vrij staat om op de AMvB te reageren. Verder landt de uitwerking van het experiment of ontwikkelingsgebied in een bestemmingsplan dat openstaat voor bezwaar en beroep. Het volgen van een dergelijke procedure vereist een vergaande voorinvestering van de ondernemer (het plan moet heel concreet zijn uitgewerkt), terwijl er vooraf geen zekerheid is over de slagingskans van de procedure.

4.4.2.2 Met bandbreedte vergunnen

Met bandbreedte vergunnen ziet op het toepassen van flexibiliteit in bestemmingsplan en vergunningen. Recreatie is een trendgevoelige markt en de recreatieondernemer wil snel kunnen inspelen op veranderende marktvragen. Door ruimte op te nemen in de vergunningen is het voor de ondernemer mogelijk zonder aanvullende vergunningaanvragen, meer of andere activiteiten te ontplooiën.

Bij het bestemmingsplan kan bijvoorbeeld op voorhand al uitgegaan worden van een eventuele verruiming van activiteiten. Door uit te gaan van een 'best case' (door de ondernemer gewenste uitbreidingen in de eerstkomende 5 tot 10 jaar als de ontwikkeling succesvol is) worden de effecten van een groeiscenario al meteen onderzocht en beschreven. Hiermee kan een ruimere bestemming mogelijk worden gemaakt zodat hier voor de ondernemer al ontwikkelruimte ontstaat.

Hetzelfde systeem met 'bandbreedte' kan ook worden toegepast in vergunningen. Hierin kan een bepaalde ontwikkelruimte worden vergund die bij de start van het initiatief nog niet meteen opgebruikt wordt. Toetsing geschiedt dan achteraf. Zo werkt het Waterschap Scheldestromen inmiddels met een flexibele vergunning voor onderhoudswerkzaamheden, waarbij het te behalen resultaat is vastgelegd; toetsing geschiedt achteraf.

Het toepassen van een dergelijk systeem vereist vertrouwen tussen het bevoegd gezag en de ondernemer. Een goede samenwerking in de initiatief- en voorbereidingsfase kan in belangrijke mate bijdragen aan de ontwikkeling van dit vertrouwen.

4.4.2.3 Belangenafweging

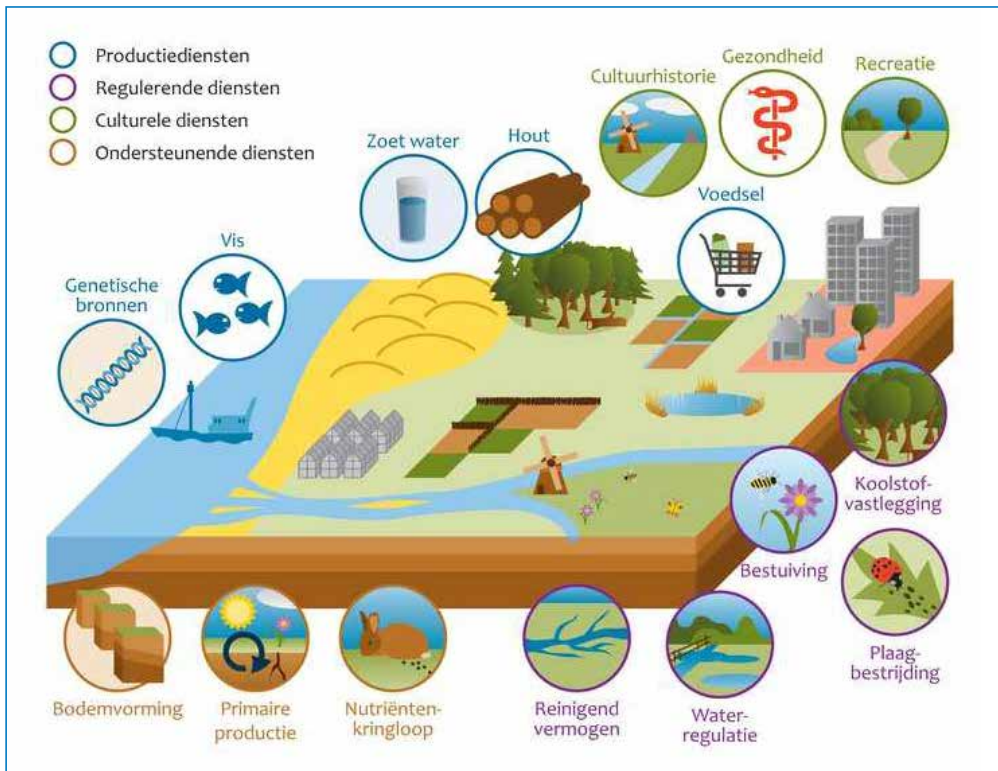
Voor het maken van een belangenafweging (al dan niet op basis van Triple P) zijn diverse participatiemodellen beschikbaar zoals een Mutual Gains Approach of Brede BelangenBenadering. Dit zijn breed toegepaste methodieken die uitgaan van een 'win-win'-benadering. Ook kan gewerkt worden met gebiedsscenario's, die in gezamenlijk overleg, opgesteld en geoptimaliseerd kunnen worden.

Als belangen inzichtelijk worden gemaakt op basis van een Triple P gedachte, kunnen gebiedsscenario's gebouwd worden met behulp van het definiëren van ecosysteemdiensten (volgens Monteduro 2013, Kistenkas 2013 a-b).

Een ecosysteemdienst is een dienst die door een ecosysteem aan mensen wordt geleverd.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt in 4 verschillende type diensten:

- | | | |
|----------------------------|--------|--|
| 1. Productiediensten | Profit | Voedsel uit agrarische productie, hout, energie-gewassen, drinkwater |
| 2. Culturele diensten | People | Inspiratie, educatie, recreatie/toerisme, esthetische waarde, sociale cohesie, identiteit bepalend, cultureel erfgoed, stressverlagend |
| 3. Regulerende diensten | Planet | Klimaat, water, lucht en bodem |
| 4. Ondersteunende diensten | Planet | Bodemvorming, biodiversiteit |



Bron: Google afbeeldingen

Elk scenario bevat dan een balans tussen de voor de betreffende ontwikkeling relevante ecosysteemdiensten. Per scenario kan het zwaartepunt echter verschillen. Een goed scenario is altijd een combinatie van:

- 'beschermen' (ecologie / planet);
- 'gebruiken' (economie / profit); en
- 'beleven' (maatschappij / people).

Het grote voordeel van het werken met scenario's en ecosysteemdiensten is dat functiecombinaties en wederzijds toegevoegde waarde goed inzichtelijk kunnen worden gemaakt; zo kan het aanwezige water (regulerende dienst) bijvoorbeeld ook een recreatieve functie hebben (culturele dienst). Door vooraf de aanwezige natuurlijke systemen binnen een gebied te inventariseren en te beschrijven wat de waarde van die systemen is en hoe deze kunnen bijdragen aan de gebiedsontwikkeling, kan optimaal gebruik gemaakt worden van deze systemen. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde 'stikstofbossen'. Vanuit het uitgangspunt dat bomen stikstof opnemen, kan mitigatie optreden ten aanzien van de stikstofdepositie. Stikstofdepositie is vaak een knelpunt bij ontwikkelingen in de nabijheid van Natura2000-gebied en. Ook kunnen bepaalde elementen in de inrichting van een gebied meerdere diensten leveren. Die ene rij bomen draagt bij aan de landschapskwaliteit, maar helpt tevens de biodiversiteit, beschermt bebouwing tegen wind, verkoelt in de zomer, legt CO₂ vast, zuivert lucht en werkt ontstressend. Bewustwording hiervan kan de waarde van een bepaald element sterk vergroten.

De waarde van deze systemen is nog onderhevig aan nader onderzoek. Voor toepassing in de pilots kan voor het betreffende gebied een inventarisatie plaatsvinden van de aanwezige natuurlijke systemen en het optimale gebruik hiervan in de ontwikkeling.

4.4.2.4 Goede basisinformatie

Naast de onderzoeken is het vervaardigen van een goede basiskaart (basis voor zowel bestemmingsplan, belemmeringen, kabels en leidingen, et cetera) een belangrijk vertrekpunt voor een optimalisatie van de planning. Een goede basiskaart bevat zaken als de kadastrale ondergrond, bestemmingen, ondergrondse infrastructuur, zoneringen, waterpeilen et cetera. Door vanaf het begin van een project gebruik te maken van juiste en volledige informatie in voldoende detail kan worden voorkomen dat gedurende het traject blijkt dat zaken bij nadere uitwerking onmogelijk zijn. Een dergelijke kaart kan door een daartoe deskundige partij worden opgesteld. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen initiatiefnemer en gemeente omdat beiden profiteren van een goede basiskaart in het vervolg van de procedure.

4.4.2.5 Slim omgaan met onderzoeken

Het slim inrichten van de benodigde onderzoeken (zowel geschikt voor MER als voor het bestemmingsplan) leidt ertoe dat er niet alleen een kostenvoordeel kan worden gehaald (belangrijk voor ondernemer) maar ook dat de procedures maximaal van elkaar kunnen profiteren. Er is dan bijvoorbeeld maar een periode van vier weken nodig voor de onderzoeken. De doorlooptijd kan hierdoor worden verkort met ongeveer vier weken. Dit is mede afhankelijk van de normale doorlooptijd van de verschillende onderzoeken.

In bijlage 8 is een overzicht opgenomen van de relevante onderzoeken voor een gebiedsontwikkeling. Op basis van de uitkomsten van die onderzoeken, zijn wellicht nog aanvullende onderzoeken nodig. Voor al deze onderzoeken geldt hetzelfde als in onderstaand voorbeeld genoemd.

Een concreet voorbeeld is het opstellen van verkeersgegevens en het daarmee samenhangende verkeersrapport. Dit is voor diverse andere onderzoeken nodig (stikstof, geluid, luchtkwaliteit) maar ook bijvoorbeeld voor de MER-procedure. Door de verkeersgegevens in de basis al zodanig in te richten en op te stellen dat dit geschikt is voor de uitvoering van verschillende onderzoeken en de MER-procedure, wordt tijd en geld bespaard.

Slim omgaan met onderzoeken, voorbeeld:



4.4.3 Communicatie en cultuur

Cultuurverschillen doen zich voor tussen ondernemer en overheid, tussen overheden onderling en binnen de verschillende overheden zelf. Ze kunnen wezenlijk van invloed zijn op doorlooptijden van projecten en daarmee ook op de kosten van recreatieve ontwikkelingen. Miscommunicatie ontstaat door het spreken van een andere taal; de overheid functioneert binnen een andere context dan de ondernemer. Onduidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden leiden tot verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden en bijbehorende frustratie en tijdverlies. Een behoudende en formele opstelling vanuit een bevoegd gezag kan belemmerend werken voor innovatieve ideeën van ondernemers waar meedenken een voorwaarde is.

In hoeverre deze cultuurverschillen zeer concreet van invloed zijn op genoemde doorlooptijden, kan alleen bij benadering worden ingeschat. Voor een objectieve conclusie zou een 'bench-mark' onderzoek onder verschillende gemeenten/ andere overheden moeten worden gehouden. Ook in zo'n onderzoek zal het evenwel lastig zijn, gelet op de veelheid en complexiteit van de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijd, om de exacte invloed van cultuurverschillen op de doorlooptijd inzichtelijk te maken.

4.4.3.1 Concrete voorstellen voor verbeteren communicatie

Zoals blijkt uit de algemene knelpunten die door geïnterviewden worden genoemd, is een aantal aspecten van belang bij een goede onderlinge samenwerking (en daarmee voor het voortvarender doorlopen van een gezamenlijk proces).

Verwachtingenmanagement

Door het maken van duidelijke afspraken over rol, taken en verantwoordelijkheden worden misverstanden voorkomen. Geef als overheid en ondernemer duidelijk aan wat wel kan en wat niet kan. Communiceer als overheid ook over zaken die nu nog niet bekend zijn maar mogelijk later in het proces als aanvullende eisen kunnen gelden.

Vertrouwen

Vertrouwen vereist dat partijen elkaar weten te vinden in realistische en haalbare doelen. Voor de ondernemer betekent dit dat hij niet maximaal inzet in de onderhandelingsstrategie in de hoop dat er een bepaald compromis uitkomt. Het nakomen van afspraken is van groot belang om vertrouwen op te bouwen.

Mensenwerk

Investeer als overheid en ondernemer in elkaar en leer elkaars belangen kennen. Investeer als overheid ook in goede contacten met andere overheden, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke overleggen. Als er geen goede klik is tussen de ondernemer en de ambtelijke contactpersoon, overweeg dan als overheid om een andere ambtelijke vertegenwoordiger als aanspreekpunt naar voren te schuiven.

Professionele ondersteuning

Ga als ondernemer professioneel om met je gewenste project. Laat je als initiatiefnemer goed informeren over het te doorlopen proces en de rol van de gemeente en andere overheden. Lever een duidelijk plan in en kom op tijd met door de overheid gevraagde aanvullingen/wijzigingen. Houd als ondernemer rekening met de doorlooptijden bij de gemeente en andere overheden.

Schakel als initiatiefnemer op tijd een professionele partij in, bijvoorbeeld een brancheorganisatie zoals RECRON, om je in het proces te ondersteunen.

4.5 Oplossingen initiatief- en voorbereidingsfase voor pilots

4.5.1 Schelphoek

Een belangenafweging met alle stakeholders zou van grote toegevoegde waarde kunnen zijn voor de doorlooptijd van de ontwikkeling Schelphoek. Op dit moment vindt er binnen dit project een (sectorale) discussie plaats rond natuur, dijkbescherming en waterveiligheid. Staatsbosbeheer is eigenaar van het binnendijks gebied; buitendijks is eigendom van Rijkswaterstaat / Waterschap. Staatsbosbeheer wil het project binnendijks realiseren; buitendijks is voor haar geen optie vanwege de bescherming van natuurwaarden. Een derde mogelijkheid is om het gebouw gedeeltelijk in de dijk te zitten. Dit is voor het Waterschap een (te) experimentele variant. Voor de ondernemer is het buitendijks realiseren van het project een voorwaarde.

Om deze dilemma's te overstijgen, heeft de gemeente Schouwen-Duiveland inmiddels besloten om een Gebiedsvisie op te stellen om de beoogde ontwikkeling in een breder kader te beschouwen. Met behulp van een stakeholdersanalyse kan inzichtelijk worden gemaakt welke partijen en personen hierbij betrokken dienen te worden. Indien ingezet wordt op een afweging van alle betrokken belangen kan tot een optimale invulling van het gebied worden gekomen. Door te kiezen voor een Triple P benadering waarbij in de belangenafweging zowel de ecologische, maatschappelijke als economische belangen in beeld worden gebracht, kan hieruit ook een duurzame gebiedsontwikkeling voortkomen.

De tijdsinvestering in de voorfase zal zich terugverdienen in het vervolg van het proces. Op het moment dat er sprake is van een door alle partijen gedragen plan, zal dit in de afwikkeling van procedures en mogelijk voorkomen van bezwaar en beroep, zichtbaar zijn. De exacte tijdswinst hiervan in de initiatief- en voorbereidingsfase is moeilijk aan te geven omdat deze van een groot aantal variabelen afhankelijk is.

Het toepassen van de coördinatieregeling kan het geconstateerde knelpunt ten aanzien van de regie op het proces oplossen. Aangezien er bij deze pilot sprake is van een complexe juridische situatie met verschillende bevoegde gezagen, schept het voor alle betrokkenen duidelijkheid als er één partij als 'regisseur' optreedt. Deze 'regisseur' zet acties uit, onderhoudt de contacten met andere overheden, bewaakt de voortgang en de planning en brengt alle lijnen binnen het proces bij elkaar. De gemeente zou hiervoor de aangewezen partij kunnen zijn. Voor de ondernemer kan dit een belangrijke tijdswinst in het vervolgproces opleveren (zie eerdere voorbeeld bestemmingsplan en omgevingsvergunning). Ook de inhoudelijke afstemming is gebaat bij een intensief overleg tussen de bevoegde gezagen en de ondernemer.

Wanneer de gemeente in het verdere proces met de ondernemer rekening houdt met het ondernemingsprincipe (verhoging van de investering loopt gelijk op met het verlagen van het risico), dan heeft dit (financiële) voordelen voor de ondernemer. Daarnaast zijn alle partijen gebaat met helderheid over het bestuurlijke kader en de vergunbaarheid van het initiatief. Een goede communicatie en helder verwachtingenmanagement zijn hierbij een voorwaarde. Het vastleggen van afspraken in een overeenkomst kan hierbij ook behulpzaam zijn.

Voor Schelphoek zou overwogen kunnen worden om in het kader van de Crisis- en Herstelwet, een gecombineerde aanmelding als ontwikkelingsgebied én innovatief experiment te doen. Hiermee wordt het mogelijk om van nationale natuuregeling af te wijken (niet van Europese regelgeving). Het plan moet hiertoe eerst concreet zijn uitgewerkt om de exacte juridische belemmeringen in beeld te brengen. Deze gecombineerde procedure is in Nederland nog niet eerder toegepast. Het vereist een voorinvestering van de ondernemer om het plan nader uit te werken. Pas dan komt er zicht op het effect en de slagingskans van de procedure.

Daarnaast wordt aanbevolen slim om te gaan met de noodzakelijke onderzoeken, zodat elk onderzoek één op één in de diverse procedures kan worden toegepast. Ook kan worden overwogen om met bandbreedte te vergunnen en bijvoorbeeld gebruik te maken van een flexibel bestemmingsplan voor de ontwikkeling op de punten waar dat nodig en mogelijk is. Tenslotte wordt het opstellen van een goede basiskaart aanbevolen.

4.5.2 Pirateneiland

Aangezien de pilot Pirateneiland zich nog in de voorfase van de ontwikkeling bevindt (ideevorming), biedt deze ontwikkeling een uitgelezen kans om het proces zoals hiervoor beschreven, in zijn volledigheid te doorlopen. Een gezamenlijke belangenafweging vooraf, kan de initiatiefnemer tijd en kosten schelen in het vervolgproces. Hij kan met eventuele aandachtspunten bij de verdere uitwerking van zijn initiatief rekening houden. Ook hier geldt het belang van het tijdig in beeld hebben van het bestuurlijk kader. Inzet van de coördinatie-regeling zou ook bij deze ontwikkeling kunnen leiden tot het sneller doorlopen van de verschillende vergunningenprocedures.

4.6 Versnellen in de procedurefase

Binnen het reguliere wettelijke kader bestaan mogelijkheden voor optimalisatie en versnelling in de procedurefase. Deze kunnen gevonden worden in het inrichten van de juridische procedure, het parallel laten verlopen van activiteiten en het slim omgaan met onderzoeken. Toepassing van deze mogelijkheden veronderstelt een goede communicatie tussen verschillende betrokken partijen. Bij elke stap die tot optimalisatie leidt, dient een zorgvuldige belangenafweging gemaakt te worden; bezien dient te worden welk belang gediend is met de betreffende stap en of er mogelijk belangen geschaad kunnen worden.

4.6.1 Optimaliseren doorlooptijden

Er is een aantal mogelijkheden om de doorlooptijd van projecten binnen de bestaande procedures te optimaliseren.

Planologische procedure

De bestemmingsplanprocedure kan verkort worden door het laten vervallen van het opstellen van een voorontwerp-bestemmingsplan en de inspraak daarop. Dit vergt veelal aanpassing van de inspraakverordening van de gemeente, dan wel een besluit van de gemeente om voor het specifieke project geen inspraak te voeren. Bij deze keuze dient ook het belang van draagvlakverwerving te worden afgewogen. Indien in de voorbereiding een belangenafweging met stakeholders heeft plaatsgevonden, heeft deze draagvlakverwerving al plaatsgevonden. Overslaan van de inspraakprocedure kan dan een aanvaardbare keuze zijn.

Deze verkorting levert circa zes tot twintig weken tijdswinst op. Doordat het voorontwerp niet wordt gepubliceerd en ter inzage wordt gelegd (formele termijn van zes weken), worden ook geen inspraakreacties ingediend en hoeven deze niet behandeld te worden (ambtelijke behandeltermijn circa acht tot veertien weken).

De doorlooptijd van de wettelijke procedure kan worden verkort door de wettelijke toegestane behandeltermijnen niet volledig te benutten; door een strakke planning te hanteren en prioriteit te geven aan de behandeling, kan de behandeltermijn door de bevoegde gezagen (vaak enkele weken/maanden) nagenoeg worden gehalveerd (de wettelijke termijnen voor terinzagelegging kunnen in verband met rechtsbescherming niet worden ingekort).

Vergunningaanvragen

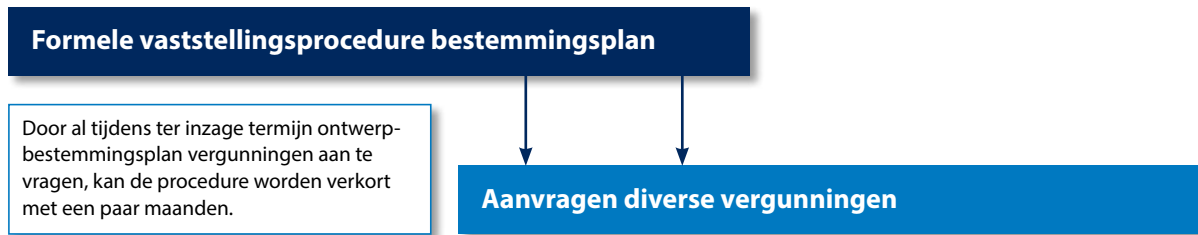
De tijd benodigd voor het opstellen van vergunningaanvragen kan worden verkort als alle benodigde gegevens en bescheiden die nodig zijn voor het opstellen van de aanvragen, tijdig en volledig voorhanden is. Dit vereist een goede onderlinge afstemming tussen initiatiefnemer en gemeente/andere vergunningverlenende instanties en juiste informatie over wat nodig is. De coördinatie-regeling (zie hiervoor) kan hierin een belangrijke bijdrage leveren; er is dan één bevoegd gezag dat de regie hierover voert, het overleg organiseert en de afstemming met alle bevoegde gezagen verzorgt.

4.6.2 Parallele sporen

Tijdwinst in de procedure is ook te halen door het volgen van parallelle sporen. Zo kan bijvoorbeeld de aanvraag van de vergunningen parallel lopen met de start van de formele procedure van het bestemmingsplan (als er sprake is van voldoende draagvlak voor het plan).

Vergunningen kunnen een doorlooptijd hebben van 26 weken. Het parallel aanvragen van een vergunning kan dus de uitvoering van het project met maximaal 26 weken vervroegen. Het verdient daarom aanbeveling tijdig een overzicht op te stellen van de op dat moment aan te vragen vergunningen met de wettelijke doorlooptijden (in de vorm van een vergunningenscan). Op basis daarvan kan uitgewerkt worden hoe dit ingepast kan worden in de planologische procedure.

Parallele sporen (in plaats van volg tijdelijk) voorbeeld:



4.7 Oplossingen procedurefase voor pilots

Met gebruikmaking van de optimalisatiemogelijkheden zoals hiervoor beschreven, kan de procedurele doorlooptijd van beide projecten worden verkort (zie bijlage 4):

Zorgresort Schelphoek

Voor Schelphoek kan de proceduretijd worden verkort naar een kleine twee jaar (één jaar en elf maanden, tijdsinst een klein jaar).

Pirateneiland

Voor Pirateneiland geldt dat de proceduretijd kan worden verkort naar ruim anderhalf jaar (half jaar tijdsinst).

De tijdsinst voor beide projecten is gebaseerd op de volgende punten:

- Het opstellen van een conceptbestemmingsplan en de inspraak daarop is verwijderd. Dit vergt aanpassing van de inspraakverordening van de gemeente Schouwen-Duiveland, dan wel een besluit van de gemeente om geen inspraak te voeren. Dit is een mogelijkheid als de gemeente in de initiatief- en voorbereidingsfase kiest voor een gezamenlijke belangenafweging zoals beschreven in de procesaanpak.
- De doorlooptijd van de wettelijke procedure is nagenoeg gehalveerd (van 130 werkdagen naar 70). Dit is mogelijk als een strakke planning wordt gehanteerd en prioriteit wordt gegeven aan de behandeling. De termijn van de terinzagelegging kan daarbij niet worden ingekort.
- De tijd benodigd voor het opstellen van vergunningaanvragen, is gehalveerd. Dit is mogelijk als alle benodigde gegevens en bescheiden nodig voor het opstellen van de aanvragen, voorhanden is.
- De start van het opstellen van vergunningaanvragen en het indienen hiervan, is gelijk gesteld met de start van de formele procedure voor het bestemmingsplan. In ieder geval kan deze termijn zo wordt aangepast dat vergunningverlening gelijktijdig plaats vindt op het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Verlening op een eerder moment kan strijdig zijn met wet.
- De doorlooptijd van de vergunningprocedures is nagenoeg gehalveerd. Dit vergt ambtelijke en bestuurlijke prioriteitsstelling in de afwikkeling van de procedures.

5 Vereenvoudigen

5.1 Vereenvoudigen

Vereenvoudigen ziet op de mogelijkheden om met een aangepast wettelijk kader tot (verdere) reductie van regeldruk te komen. In de vergunningenprocedures wordt een aantal aspecten onderkend dat een grote belasting geeft op het project. Dit kan zijn vanwege de inhoudelijke (indienings)vereisten, de lange procedures of de onzekerheid over de uitkomst van de procedure. Het (tijdelijk) buiten werking stellen van regels kan de ervaren regeldruk verminderen.

Met een regelluwe aanpak wordt beoogd een ander innovatief ruimtegebruik te faciliteren door middel van versoepeling van regels en procedures met het beoogd effect economische groei van de gastvrijheidseconomie en de regionale economie te bevorderen. Dit kan op verschillende manieren. In dit onderzoek worden twee opties nader gezien. Allereerst wordt bekeken of het instellen van een geografische regelluwe zone een oplossing biedt voor de geconstateerde knelpunten in de pilots. Het gaat daarbij om een afgebakend geografisch gebied waarbinnen minder regels gelden. Vervolgens wordt gezien of een regelluwe aanpak waarbij een andere manier van benaderen van wet- en regelgeving centraal staat, behulpzaam kan zijn. Het gaat hierbij om een methodiek waarbij sectorale toetsing vervangen wordt door een integrale belangenafweging.

5.2 Geografische regelluwe zone als oplossing?

Bij een regelluwe aanpak wordt vaak gedacht aan een geografisch bepaalde zone waarbinnen bepaalde wet- en regelgeving of gedeelten daarvan (een aantal specifieke artikelen) buiten werking is gesteld. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een regelvrij gebied waar helemaal geen regels gelden. Vooraf wordt een keuze gemaakt welke wet- en regelgeving wel en niet van toepassing is. Die keuze zou gemaakt kunnen worden op basis van de knelpunten en/of kansen en/of onlogische punten/tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving of toezicht die zich in individuele situaties voordoen.

Het tijdelijk buiten werking stellen van wetten/regels is overigens op zichzelf niet nieuw. Momenteel biedt de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid om in stedelijk gebied tijdelijk bepaalde wet- en regelgeving buiten werking te stellen. Hierbij wordt, in een gebiedsontwikkelingsplan, de economische component gedurende tien jaar als leidend beschouwd. De tijdelijkheid houdt in dat na tien jaar weer voldaan dient te worden aan alle wet- en regelgeving in het betreffende gebied. Ook de voorloper van de Crisis- en Herstelwet, de experimenteerwet Stad & Milieu (nu: wet Stad en Milieu), kende een dergelijke regeling¹⁴.

Rechtsbescherming bij een regelluwe zone

Een belangrijk aspect van het tijdelijk buiten werking stellen van bepaalde wet- en regelgeving is vanzelfsprekend de rechtsbescherming. Zoals uit navolgend schema blijkt, borgen de verschillende wetten ieder specifieke belangen. Daarbij is sprake van 'getrapte' wetgeving: een 'integrale' wet als de wet ruimtelijke ordening weegt verschillende belangen tegen elkaar af; de inhoud van die belangen wordt steeds geborgd in de sectorale wetgeving.

¹⁴ Uit de experimenten die 25 gemeenten in dat kader hebben uitgevoerd is gebleken dat het succes met name ligt in de integrale en gebiedsgerichte aanpak. Het bleek uiteindelijk slechts in enkele gevallen nodig af te wijken van wettelijke milieunormen. Bron: Handreiking Stad en Milieu Benadering (IPO, VNG, 2005).

Schema overzicht wetten en belang dat wordt gediend.

Wetten	Belang dat wordt gediend
Wet ruimtelijke ordening	Goede ruimtelijke ordening en planologie, onderzoeksplicht
Natuurbeschermingswet 1998	Natuur en landschap, gebieds- en soortenbescherming
Flora- en Faunawet	Natuur- en soortenbescherming
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ¹⁵	Volkshuisvesting, veiligheid en bruikbaarheid bouwwerk, welstand, openbare orde, milieuhygiëne, natuur en landschap, brandveiligheid, natuur, openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening en planologie
Waterwet	Waterstaat en waterhuishouding
Boswet	Belang van bewaren van bossen
Ontgrondingenwet/Besluit ontgronden in rijkswateren	Planologie, economie, archeologie, veiligheid, private belangen
Wet milieubeheer/activiteitenbesluit	Milieuhygiëne
Waterwetbesluit attractie- en speeltoestellen	Veiligheid en bruikbaarheid gebruikers
Algemene verordening voor het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen 2007	Veiligheid en bruikbaarheid beheersgebied
APV Schouwen-Duiveland 2010	Openbare orde, veiligheid en bruikbaarheid vaartuig
Binnenvaartwet	Veiligheid en bruikbaarheid vaartuig
Grexwet	Maatschappelijk belang voortgang diverse ruimtelijke ontwikkelingen bewerkstelligen door vereenvoudiging onderhandelingsfase (voorfase project)
Crisis- en Herstelwet	Goede ruimtelijke ontwikkelingen door (juridische) impasses te doorbreken en door innovaties juridisch mogelijk te maken

Naast de vraag welke artikelen van welke wetten buiten werking moeten worden gesteld in een concreet initiatief, geldt ook de kwestie van tijdelijkheid. Alle bestaande mogelijkheden (Crisis- en Herstelwet, Stad en Milieu) gaan uit van het tijdelijk niet behoeven te voldoen aan wettelijke normen. Na afloop van een bepaalde termijn (Crisis- en Herstelwet 10 jaar) dient wel aan de normering te worden voldaan.

Deze vragen zouden in beginsel per project beantwoord dienen te worden en vereisen in alle gevallen maatwerk. Dat betekent dat steeds een afzonderlijke procedure dient te worden gevolgd om een AMvB vast te stellen. Basis voor een dergelijke procedure zou een uitgewerkt plan zijn waaruit blijkt welke (artikelen van) wet- en regelgeving juridische obstakels vormen voor de betreffende ontwikkeling. Voorzover het nationale wet- en regelgeving betreft, zouden deze regels dan voor het betreffende gebied tijdelijk buiten werking kunnen worden gesteld.

Een dergelijke aanvraag zou, analoog aan de huidige procedure op basis van de Crisis- en Herstelwet, circa een jaar in beslag nemen. Om vertraging te voorkomen zou een optie kunnen zijn om de vaststelling van de AMvB als parallel spoor in te steken en tegelijkertijd al door te gaan met de ontwikkeling.

AMvB's worden voorgehangen in de Eerste en Tweede Kamer waarbij het iedereen vrij staat om op de AMvB te reageren. Voor zover de uitwerking van het project landt in een bestemmingsplan, staat daar vervolgens bezwaar en beroep tegen open. Als er sprake is van tijdelijkheid zijn na een bepaalde periode, de reguliere regels weer van toepassing. Op dat moment kan elke belanghebbende een handhavingsverzoek indienen.

¹⁵ Binnen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de volgende zaken ondergebracht: fysieke leefomgeving (o.a. geluidhinder, luchtkwaliteit), gebruiksactiviteiten, bouwen, kappen van houtopstand, activiteiten strijdig met het bestemmingsplan (projectbesluit).

Bestaande mogelijkheid

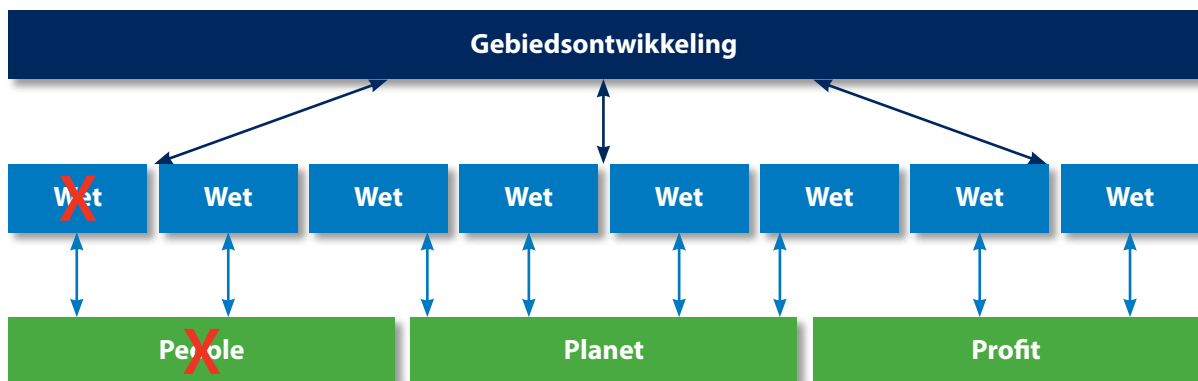
De geografische regelluwe zone ziet op het tijdelijk buiten werking stellen van bepaalde (artikelen van) wet- en regelgeving. Op dit moment is binnen de huidige wet- en regelgeving al een vergelijkbaar effect te behalen met behulp van een gecombineerde aanmelding als ontwikkelingsgebied en innovatief experiment in het kader van de Crisis- en Herstelwet. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden en beperkingen als bij een geografische regelluwe zone zouden gelden: er mag niet afgeweken worden van Europese regelgeving en het plan moet voldoende zijn uitgewerkt om de exacte juridische belemmeringen in beeld te brengen zodat expliciet kan worden aangegeven van welke (artikelen van) wet- en regelgeving wordt afgeweken. Het volgen van dit juridische pad heeft een vergelijkbaar juridisch effect als wordt beoogd met een geografische regelluwe zone en een al bestaande mogelijkheid (hoewel deze optie in Nederland nog niet eerder is toegepast). Daarmee is dit een gemakkelijkere weg om te volgen dan het bij AMvB instellen van een nieuw principe (geografische regelluwe zone).

Innovatief ruimtegebruik door een regelluwe zone?

Op basis van de huidige Crisis- en Herstelwet zou een geografische regelluwe zone kunnen worden ingesteld. Leidt het instellen van zo'n regelluwe zone tot ander, innovatief, ruimtegebruik (waarbij de overheid faciliteert door middel van versoepeling van regels en procedures)?

In de pilot Schelphoek vormt de Natuurbeschermingswet een juridisch obstakel vanwege de ligging van het initiatief in en nabij het Natura2000-gebied. Door tijdelijk (een of meer artikelen van) de Natuurbeschermingswet buiten werking te stellen, is het maar de vraag of de instandhoudingsdoelstellingen van de te beschermen natuur uiteindelijk nagekomen kunnen worden en of herstel van aangetaste natuurwaarden na een bepaalde periode feitelijk nog mogelijk is.

Het tijdelijk buiten werking stellen van bepaalde wetgeving kan van invloed zijn op een duurzame ontwikkeling als dit ertoe leidt dat de betreffende belangen die met die wet(sartikelen) worden gediend, niet meegewogen worden.



Effect van regelluwe zone op knelpunten pilots

Een belangrijk knelpunt bij de pilot Schelphoek is de sectorale toetsing in het kader van de natuurwetgeving (Natura2000). In theorie zou het (tijdelijk) buiten werking stellen van deze wetgeving dit juridische obstakel kunnen oplossen. Echter door mogelijke onomkeerbaarheid van de ingreep en eventuele gevolgen voor de natuur lijkt dit vanuit de natuuroptiek geen gewenste optie. Daarbij mag Europese natuurregelgeving niet op nationaal niveau buiten werking worden gesteld. Voorzover de natuurwaarden binnen Schelphoek (ook) op Europees niveau beschermd zijn, biedt een dergelijke aanpak dus geen oplossing.

Daarnaast zijn zowel de initiatiefnemer van Schelphoek als de initiatiefnemer van Pirateneiland van mening dat het buiten werking stellen van regels voor hun initiatieven geen oplossing is. Zij ervaren in dit stadium de vigerende wet- en regelgeving niet als een probleem. De ondernemer van Pirateneiland verwacht problemen in de sfeer van bezwaar en beroep van burens en omwonenden als bepaalde regels voor zijn initiatief niet zouden gelden. Omgekeerd zou hij ook niet wensen dat zijn burens zich niet aan alle regels behoeven te houden.

5.3 Weging in plaats van toetsing

Naast het instellen van een geografische regelluwe zone kan vereenvoudiging ook worden gezocht in een andere benadering van wet- en regelgeving.

De sectorale benadering in zowel wet- en regelgeving als in besluitvorming, vormt in een aantal gevallen een belangrijke blokkade voor het realiseren van recreatieve gebiedsontwikkelingen.

De vigerende wet- en regelgeving op het gebied van natuur en soorten, is bij uitstek gericht op het conserveren en instandhouden van de huidige situatie en niet op het mogelijk maken van andere ontwikkelingen of functiecombinaties. Gerelateerd aan een Triple P-benadering kan worden gesteld dat zowel bij de habitattoets¹⁶ (Natura 2000, Natuurbeschermingswet) als de EHS-toets nagenoeg uitsluitend aan ecologische criteria (Planet) wordt getoetst. Dat betekent dat er juridisch in beginsel weinig ruimte is om bijvoorbeeld duurzaam medegebruik (productiediensten als voedsel, hout, visserij), duurzame energieproductie (windenergie, getijdenenergie) en duurzame natuurbeleving (recreatie, gezondheid) in de afweging te betrekken. Dit speelt bij de pilot Schelphoek bij de sectorale toetsing aan de Natuurbeschermingswet.

Mede door deze strengere toetsingen (Natura2000, Ecologische Hoofdstructuur (EHS) conform Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, is ruimtelijke ordening in het buitengebied (waar recreatieve ontwikkelingen bij uitstek plaatsvinden) vaak moeilijker dan in binnenstedelijk gebied.

Om gebieden niet volledig op slot te zetten en (passende) ontwikkelingen en functiecombinaties mogelijk te maken, is in het kader van dit onderzoek gekeken naar een andere methode van rechtsvinding. Deze methode is niet gebaseerd op een sectorale toetsing maar gaat uit van een integrale belangenafweging.

Het doel van de weging is om te komen tot een gebiedsontwikkeling waar alle stakeholders zich in kunnen vinden, Hiertoe wordt in de voorfase van de beoogde ontwikkeling overleg met alle stakeholders georganiseerd. Het is van belang dat zoveel mogelijk partijen deelnemen aan dit overleg zodat het draagvlak voor de ontwikkeling zo groot mogelijk is.

Verschillende meningen

Het mogelijk maken van weging in plaats van toetsing is gebaseerd op een uitleg en interpretatie van de Habitatrictlijn¹⁷. In het kader van de habitattoets (artikel 19d Natuurbeschermingswet) wordt als eerste stap gekeken naar de vraag of er sprake is van significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura2000-gebied. Dit is een strikte toetsing aan de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura2000-gebied (natuurbescherming). De tweede stap is evenwel het maken van een 'passende beoordeling'. De 'passende beoordeling' lijkt volgens sommige deskundigen• ruimte te bieden voor een bredere afwegingsruimte omdat hier het criterium van de 'integrity of the site' centraal staat. In de Nederlandse vertaling is dat het criterium van de natuurlijke kenmerken. In ABRS 3 oktober 2012 (201107992; Leggelderveld) wordt hierover gezegd dat een kleine doch significante verslechtering, toch de natuurlijke kenmerken niet behoeven aan te tasten. Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie lijkt volgens deze deskundigen in de recente Galway-zaak (HvJ 11 april 2013, C-258/11) ruimte open te laten dat het bij het criterium van 'integrity of the site' bij de passende beoordeling om meer gaat dan alleen een toetsing aan de instandhoudingsdoelstellingen¹⁸.

De rijksoverheid en de Raad van State volgen momenteel echter een andere interpretatielijijn die geen ruimte laat voor een dergelijke weging. Zij zijn van mening dat de huidige jurisprudentie van het Europese hof een dergelijke interpretatie niet toelaat.

Conclusie ten aanzien van pilots

Het toepassen van 'weging in plaats van toetsing' zou een oplossing kunnen bieden voor het juridische obstakel dat de Natuurbeschermingswet opwerpt voor de pilot Schelphoek door het afwegen van ecologische belangen in samenhang met economische en maatschappelijke belangen. Dat zou tot een andere uitkomst voor vergunbaarheid kunnen leiden. Nu de juridische houdbaarheid van deze methode momenteel niet eenduidig is, biedt deze aanpak op korte termijn evenwel geen concreet voordeel voor de pilot. Het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet kan voor de toekomst mogelijk wel een oplossing bieden.

¹⁶ De Habitattoets is de naam voor verschillende procedures (toetsen) die met betrekking tot vergunningverlening onder de Natuurbeschermingswet 1998 vallen; dit zijn de verslecheringstoets en de passende beoordeling.

¹⁷ De Habitatrictlijn strekt tot instelling van het 'Natura 2000'-netwerk, het grootste ecologische netwerk ter wereld. Het bestaat uit speciale beschermingszones die uit hoofde van deze richtlijn door de lidstaten worden aangewezen. Het omvat tevens de speciale beschermingszones die uit hoofde van Richtlijn 2009/147/EG (de 'vogelrichtlijn') zijn ingesteld.

¹⁸ Vgl. Ook de twijfel bij de AG in conclusie van 22 november 2012 bij deze zaak C-258/11. De AG bemerkt onder meer dat de taalversies enigszins lijken te verschillen en spreekt zelfs van 'this poorly drafted piece of legislation'. Zie voorts P. Mendelts en L. Boerema, Een ruimere jas voor Natura2000? Milieu en Recht 2012, p. 310 ev.

5.4 Duurzaamheidsbeginsel introduceren in nieuwe Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet zoekt in het kader van het 'belang van de fysieke leefomgeving' naar een balans tussen bescherming van waarden enerzijds en het faciliteren van ontwikkeling anderzijds. Door een 'duurzaamheidsbeginsel' als rechtsbeginsel op te nemen in de Omgevingswet wordt ook meer juridische basis gecreëerd voor een integrale belangenafweging op basis van een Triple P-gedachte. Dit duurzaamheidsbeginsel geldt dan als een soort 'correctiefactor' en biedt een sterke(re) juridische basis voor een Triple P weging.

Het introduceren van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet vereist dat dit beginsel ook kan worden gebruikt bij toetsingsregimes uit wetten die straks in of onder de nieuwe Omgevingswet worden opgenomen. Alleen dan wordt er bijvoorbeeld bij de habitattoets uit de Natuurbeschermingswet of de EHS-toets uit het Barro c.q. Wro ook in het kader van een omgevingsvergunning met behulp van het duurzaamheidsbeginsel gewerkt. Door introductie van dit beginsel zou het knelpunt van sectorale toetsing kunnen worden opgelost.

6 Economische aspecten van versnellen en vereenvoudigen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de economische aspecten van het verminderen van regeldruk centraal.

De verschillende kosten worden inzichtelijk gemaakt en voor zowel versnellen als vereenvoudigen wordt beschreven wat die versnelling/vereenvoudiging financieel oplevert. Dit wordt gerelateerd aan de pilot zorgresort Schelphoek, waarvoor een plankostenplan is opgesteld op basis waarvan geconstateerd kan worden of er economisch voordeel te behalen valt uit het verminderen van regeldruk.

6.2 Theoretisch en juridisch kader

6.2.1 Handleiding Meten is weten II (Regiegroep Regeldruk d.d. 9 september 2008)

Het Ministerie van Economische Zaken heeft een handleiding opgesteld voor het definiëren en meten van administratieve lasten en nalevingskosten voor het bedrijfsleven. Het gaat hierbij om een theoretische onderzoeksmethode die in algemene zin de administratieve lasten en nalevingskosten voor ondernemers inzichtelijk maakt. Dit inzicht wordt verkregen aan de hand van een standaardkostenmodel. Dit model is van toepassing op alle wet- en regelgeving waarmee ondernemers kunnen worden geconfronteerd.

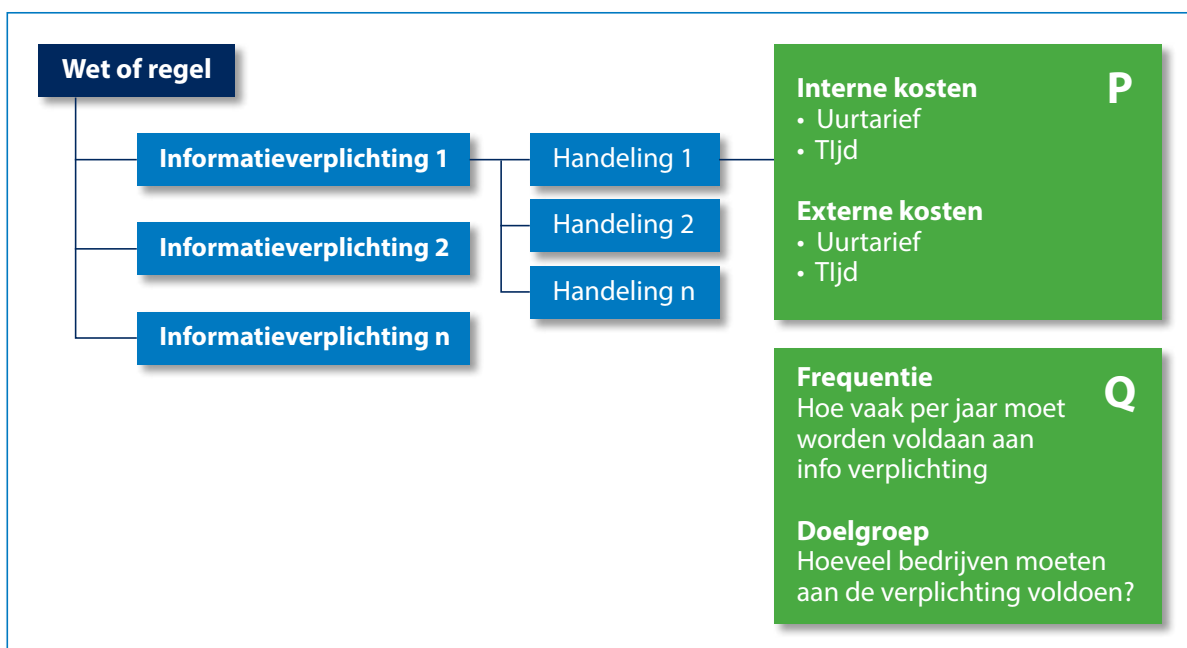
De beschreven basisstructuur van het model is te vertalen naar de volgende formules:

Berekening administratieve lasten

- Totale AL van een wet = som van de kosten per informatieverplichting
- Kosten per informatieverplichting = som van de kosten per handeling
- Kosten per handeling = $P * Q$

P wordt hierbij gedefinieerd als de kosten van een administratieve handeling en Q als het aantal keren dat de administratieve handeling wordt uitgevoerd.

In navolgend figuur wordt het verband tussen informatieverplichtingen, handelingen en variabelen weergegeven.



In bijlage 5 wordt een uitgebreidere beschrijving gegeven van genoemde handleiding.

Uitgaande van deze methodiek kan worden gesteld dat de ondernemer per vergunning, een handeling/meerdere handelingen moet(en) verrichten. Indien hij minder vergunningen hoeft aan te vragen dan wel minder handelingen hoeft te verrichten per aangevraagde vergunning, zou hij uiteindelijk dus minder handelingen hoeven te verrichten. Dan zou er op basis van deze berekeningsmethodiek de conclusie kunnen worden getrokken dat er sprake is van een afname van de administratieve lasten.

Voor de pilots Schelphoek en Pirateneiland zou deze methodiek kunnen worden toegepast in de procedurefase. Complicerende factor daarbij is dat een aantal vergunningen een sterk procesmatig karakter kent. Zo is vooraf niet in te schatten hoeveel aanpassingen bijvoorbeeld in de milieueffectrapportage moeten worden doorgevoerd ten gevolge van het overleg met de Commissie m.e.r. Daarmee is het aantal te verrichten handelingen niet eenduidig in beeld te brengen. Uit de beschrijving van de doorlooptijd van beide initiatieven is gebleken dat een groot deel van de doorlooptijd (en daarmee de kosten / administratieve lasten) betrekking heeft op de initiatief- en voorbereidingsfase. Om de kosten en besparingen in de initiatief- en voorbereidingsfase inzichtelijk te maken, wordt een andere methodiek gehanteerd. Een bij dit type (gebieds)ontwikkelingen landelijk toegepaste methode voor kostenberekening is de plankostenscan die toegepast wordt in het kader van de Grondexploitatiewet.

6.2.2 Grexwet

De Grondexploitatiewet maakt deel uit van de Wro. De Grex regelt de financieel technische en juridische kanten van de grondexploitatie en alles wat direct of indirect met grondexploitatie en gebiedsontwikkeling te maken heeft. Deze wet biedt een instrumentarium dat nodig is voor kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. De gemeenteraad stelt het exploitatieplan tegelijk vast met het plan dat het bouwen mogelijk maakt (onder andere bestemmingsplan, een wijziging van het bestemmingsplan). Naast een exploitatieplan kan de gemeente ook, door middel van een anterieure overeenkomst, het kostenverhaal anders regelen. Hierdoor is het niet noodzakelijk een exploitatieplan op te stellen en in procedure te nemen omdat het kostenverhaal reeds anderszins geregeld is.

Niet alle kosten kunnen door middel van een exploitatieplan, doorberekend worden aan de ondernemer; er is een zogenaamde kostensoortlijst opgesteld waarop de typen kosten staan die verhaald kunnen worden. Het verhalen van deze kosten door de overheid is verplicht.

Er gelden hierbij twee voorwaarden voor de kostentoerekening:

- Dit dient te gebeuren volgens de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit;
- De ontwikkeling moet de kosten kunnen dragen.

6.3 Economische aspecten van gebiedsontwikkeling

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de kosten die iedere partij moet maken om tot een ontwikkeling te komen. Die kosten kunnen op het niveau van gemeente en ondernemer redelijk goed worden ingeschat. Op het niveau van de medeoverheden is dit minder concreet te maken omdat die kosten minder inzichtelijk zijn. Wel kan in algemene zin worden gesteld dat, door vermindering van regeldruk/regels, ook de kosten voor de medeoverheden verminderd kunnen worden. In die context zou voor de medeoverheden vooral vereenvoudiging van wet- en regelgeving van belang zijn.

De kosten kunnen worden gerubriceerd in twee kostensoorten:

- Vaste kosten: tijdsafhankelijk
- Variabele kosten: tijdsafhankelijk

Op de zogenaamde vaste kosten heeft de doorlooptijd van een project geen belangrijke invloed. Vaste kosten zijn kosten die altijd gemaakt moeten worden, zoals de kosten voor de benodigde onderzoeken.

Variabele kosten bestaan voornamelijk uit de proceskosten die gemoeid zijn met het planontwikkelingsproces. Deze zijn wel tijdsafhankelijk en gekoppeld aan de doorlooptijd van het proces.

Partij/Kostensoorten/Opbrengsten	Vaste kosten (tijdsafhankelijk)	Variabele kosten (tijdsafhankelijk)
Ondernemer	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoekskosten • Kosten opstellen plan • Kosten voorbereiden aanvraag omgevingsvergunning • Leges 	<ul style="list-style-type: none"> • Plankosten (Grexwet) • Kosten professionele inhuur • Inzet eigen tijd en middelen gedurende ontwikkeltraject
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten instandhouding gemeentelijk apparaat • Algemene middelen • Overheadkosten • Publiekrechtelijke taken algemeen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet ambtelijk apparaat voor voorgenomen ontwikkeling (projectmanagement) • Externe inhuur voor begeleiden ontwikkeltraject

6.4 Rekenvoorbeeld plankostenscan zorgresort Schelphoek

Met inachtneming van de hierboven toegelichte vaste en variabele kosten is voor de pilot zorgresort Schelphoek, de plankostenscan ingevuld. Op basis van die berekening kan de economische winst van kortere doorlooptijden in dit project worden berekend. De berekening is gebaseerd op aannames omdat het plan voor Schelphoek nog niet volledig is uitgewerkt. Daadwerkelijke bedragen (en besparingen) kunnen dus afwijken van hieronder genoemde getallen.

Kosten/Jaren	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Totaal
Fase	Voorfase	Voorfase	Voorfase	Procedure/ uitvoering	Procedure/ uitvoering	
Vaste kosten (€)	37.000,-	37.000,-	35.339,-	37.000,-	167.996,-	314.335,-
Variabele kosten (€)	23.000,-	23.000,-	23.000,-	23.000,-	23.561,-	115.561,-
Totaal Kosten (€)	60.000,-	60.000,-	58.339,-	60.000,-	191.557,-	429.896,-

In het rekenvoorbeeld is een aantal aannames gedaan op het gebied van het ruimtebeslag en de maatschappelijke en commerciële functies binnen het plangebied. Het gaat hier expliciet om de kosten die de gemeente, middels kostenverhaal, af kan wentelen op een ondernemer. De integrale plankostenscan is als bijlage 6 bij dit rapport opgenomen.

De variabele kosten zijn tijdsafhankelijk en daarom als gemiddelde per jaar opgenomen. Per jaar kunnen deze kosten qua hoogte fluctueren maar als totaal dient rekening gehouden te worden met variabele kosten ter hoogte van circa € 115.561,00. Door zowel in de voorfase als tijdens de procedure en uitvoering tijdswinst te behalen, kan dus een kostenvoordeel per jaar behaald worden van circa € 23.000,00. Deze besparing bestaat uit ambtelijke kosten die niet gemaakt hoeven te worden en dus ook niet worden doorberekend aan de ondernemer¹⁹. Dit levert dus een directe besparing voor de ondernemer op.

Het versnellen levert daarmee, uitgaande van alle aannames, een kostenvoordeel op.

Voor de pilot Pirateneiland is op dit moment nog te weinig basisinformatie bekend om eenzelfde berekening te kunnen uitvoeren.

6.5 Wat levert versnellen op?

Door het verkorten van zowel de initiatief- en voorbereidingsfase als de proceduretijd, kan in de variabele kosten een besparing behaald worden. Die besparing is tweërlei. Naast een daadwerkelijke kostenvermindering (materieel) kunnen ook afspraken worden gemaakt over het betaalmoment door de ondernemer; dit betaalmoment kan gekoppeld worden aan een vermindering van het risico. Deze laatste methodiek is een financiële vertaling van het eerder besproken 'ondernemingsprincipe'.

¹⁹ In artikel 6.12 Wro staat dat de gemeente een exploitatieplan moet vaststellen bij alle soorten bouwplannen "aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur". In dat exploitatieplan dienen alle kosten verplicht te zijn gedekt die door de gemeente worden gemaakt. De gemeente kan uitsluitend afzien van het opstellen van een exploitatieplan als de gemeentelijke kosten op een andere manier worden verhaald, bijvoorbeeld door middel van een exploitatieovereenkomst. In het planologische besluit zal in de financiële paragraaf (dat bestaat uit de drie onderdelen 'economische uitvoerbaarheid', 'kostenverhaal' en 'planschade') onder het kopje 'kostenverhaal' moeten worden verklaard hoe het verhaal van kosten is verzekerd.

Wie/soort besparing	Materieel	Immaterieel
Ondernemer	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet van eigen middelen en tijd • Inhuur van professionele partij • Leges: betaalmomenten afhankelijk van voortgang proces • Plankosten (afhankelijk van gekozen betaalmomenten) 	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van wederzijds vertrouwen kostenverhaal anders regelen (no cure/no pay), betaalmomenten op basis van daadwerkelijk geleverde dienst/geldt ook voor leges • Minder regeldruk door verkorting van doorlooptijden en slim omgaan met onderzoeken
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit in inzet kosteverhaals-methodiek 	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van wederzijds vertrouwen kostenverhaal anders regelen (no cure/no pay), betaalmomenten op basis van daadwerkelijk geleverde dienst/geldt ook voor leges

Ondernemer

Materiële besparing:

Een kortere doorlooptijd van de totale ontwikkeling leidt voor de ondernemer in het algemeen ook tot lagere kosten. Aan de kant van de ondernemer ligt de besparing bij de inzet van eigen tijd en middelen. Inhuur van een professionele partij (indien nodig) kan de doorlooptijd verkorten. Daarnaast is, afhankelijk van de wijze waarop dit geregeld wordt, voor de ondernemer een besparing te behalen in de plankosten die door de gemeente worden doorberekend aan de ondernemer.

Immateriële besparing:

Als in het kader van de leges en de plankosten afspraken gemaakt kunnen worden over de betaalmomenten van die kosten, wordt door de ondernemer ook een besparing gerealiseerd. Op het moment van het indienen van een aanvraag zijn door de ondernemer leges verschuldigd conform de Legesverordening. Het betaalmoment van die leges kan door de gemeente zo worden ingericht dat deze gelijk oploopt met de stappen in het project/proces. De kosten blijven weliswaar hetzelfde maar de ondernemer betaalt op het moment dat weer een belangrijke stap wordt genomen in de procedure en daarmee het risico weer een deel verminderd is (ondernemingsprincipe). Materieel levert dit overigens ook een besparing op; indien de ondernemer zijn ontwikkeling financiert, is immers ook de hoogte van het bedrag en de rentecomponent van belang. Ditzelfde systeem kan ook worden toegepast op de plankosten. De gemeente kan ervoor kiezen de verschillende onderdelen van de plankosten niet aan de voorkant bij de ondernemer in rekening te brengen maar pas als het resultaat behaald is of de betreffende stap in het project/proces is genomen. Dit heeft een financieel voordeel voor de ondernemer. Tegelijkertijd kent dit systeem een 'incentive' voor de gemeente om de voortgang van het project te bespoedigen. In de praktijk wordt dit principe al vaker toegepast, tot volle tevredenheid van alle partijen. Door verkorting van de doorlooptijden en het slim omgaan met onderzoeken (zie oplossingsrichting versnellen in hoofdstuk 4) wordt door de ondernemer minder regeldruk ervaren.

Gemeente

Materiële besparing:

Bij de plankostenscan (in het kader van de Grex-wet) wordt van te voren een inschatting gemaakt van de kosten van het ambtelijk apparaat, gebaseerd op de verwachte doorlooptijd van de ontwikkeling. Bij een vermindering van die doorlooptijd zijn er minder ambtelijke uren nodig. Een kortere doorlooptijd leidt vaak tot een effectievere en efficiëntere inzet dan een langlopend traject waar sprake kan zijn van wisseling van personen en kennisverlies.

Immateriële besparing:

In het traject met de ondernemer is voor de gemeente immateriële winst te behalen bij het versnellen door de betaalmomenten van de leges afhankelijk te stellen van de stap die genomen is. Deze immateriële besparing kan worden uitgedrukt in het vergroten van het vertrouwen tussen partijen.

7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat is de huidige situatie en welke belemmeringen worden ervaren?
2. Hoe kan de regeldruk verlaagd worden door versnelling van doorlooptijden?
3. Hoe kan de regeldruk verlaagd worden door vereenvoudiging (vermindering van de regels / regelluw)?
4. Wat is het economisch effect van verminderen van regeldruk?
5. Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

7.2 Belemmeringen in de huidige situatie

Bij het in beeld brengen van knelpunten in de huidige situatie, is gekeken naar zowel het proces als naar de juridische procedures.

Schelphoek

Voor de pilot Schelphoek kunnen de Natuurbeschermingswet, de Flora en Faunawet en de ECOLOGISCHE HOOFD-STRUCTUUR mogelijk juridische obstakels opwerpen. Deze obstakels kunnen zich vertalen in een langere doorlooptijd van de ontwikkeling en/of in het niet vergunbaar zijn van de voorgenomen ontwikkeling bij het ongewijzigd doorzetten van het plan.

Het proces voor Schelphoek is complex door de veelheid aan belangen. De individuele belangen van de diverse bevoegde gezagen stemmen niet op alle punten overeen met het plan van de ondernemer. De locatie van het zorgresort (buitendijks) stuit vooralsnog op bezwaren vanuit natuur en waterveiligheid. Op of in de waterkering bouwen, strookt weer minder met de beschermingseisen voor de waterkering. Het al dan niet aantasten van bepaalde natuurwaarden in het gebied is ook een belangrijk discussiepunt. Daarnaast ontbreekt een duidelijke regierol op deze ontwikkeling.

Pirateneiland

Op basis van de eerste vergunningenscan is voorlopig geconstateerd dat zich in beginsel geen juridische obstakels voordoen in de vergunbaarheid van het initiatief. Bij de verdere uitwerking van het plan zal opnieuw naar de vergunbaarheid moeten worden gekeken.

Vanwege het feit dat de pilot Pirateneiland zich nog in de beginfase bevindt (ideevorming), zijn er door de geïnterviewde stakeholders nog geen knelpunten ten aanzien van het proces benoemd.

Uit de interviews is verder gebleken dat knelpunten in de algemene praktijk zich met name voordoen in de initiatief- en voorbereidingsfase. Verwachtingenmanagement speelt hierbij een belangrijke rol. Besluitvorming, professionaliteit en vertrouwen zijn eveneens invloedrijke factoren bij het snel(ler) doorlopen van het proces.

7.3 Versnellen

De totstandkoming van een (recreatief) project valt op hoofdlijnen uiteen in de volgende fasen:

0. ideevorming;
1. initiatief fase (onderzoek haalbaarheid);
2. voorbereidingsfase (planvorming);
3. procedurefase (doorlopen van de vergunningenprocedures);
4. realisatiefase (feitelijke inrichting en bouw).

In dit onderzoek is ingegaan op het versnellen in de initiatief- en voorbereidingsfase en de procedurefase.

Initiatief- en voorbereidingsfase

De wijze waarop het proces wordt ingericht, kan een essentieel verschil maken in het sneller doorlopen van het proces. Voor de ondernemer is het van groot belang dat het proces gebaseerd is op het ondernemingsprincipe; dit houdt in dat verhoging van de investering voor de ondernemer (onderzoekskosten en dergelijke) gelijk oploopt met het verlagen van diens risico (totstandkoming project). Een opzet van een dergelijk procesdesign is vervat in dit onderzoek (bijlage 4).

Door in de beginfase van het proces een integrale belangenafweging te maken met bevoegde gezagen, kan de slagingskans van een initiatief vroegtijdig worden ingeschat. Op dat moment is er ook nog ruimte in de planvorming om gewenste aanpassingen te doen. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft er in de loop van dit onderzoek inmiddels voor gekozen een dergelijke integrale belangenafweging te organiseren in het kader van het opstellen van een Gebiedsvisie voor de pilot Schelphoek.

In het proces kunnen diverse hulpmiddelen worden ingezet. Het gaat hierbij zowel om juridische instrumenten als praktische tools, zoals een vergunningenscan, stakeholdersanalyse, goede basisinformatie en het slim omgaan met onderzoeken. Bestaande wettelijke coördinatie-regelingen (Wro, Waterwet) kunnen leiden tot meer sturing op het proces. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft aangegeven de toepassing hiervan te overwegen voor de pilot Schelphoek. Dit zou leiden tot een duidelijke (gemeentelijke) regisseur op het project.

Het vergunnen met een bandbreedte (inbouwen van flexibiliteit in bestemmingsplan en vergunningen) zou de ondernemer in het vervolgtraject tijd kunnen besparen. Hij hoeft bij (al meevergunde) wijziging of uitbreiding van zijn activiteiten geen nieuwe vergunningen of bestemmingswijziging aan te vragen.

Een goede communicatie en oog (en oor) voor elkaars belangen tenslotte, is een wezenlijk element in een optimale samenwerking.

De pilot Pirateneiland bevindt zich nog in de voorfase van de ontwikkeling. Deze pilot biedt dan ook een uitgelezen kans om het vervolgproces te doorlopen aan de hand van het procesdesign zoals ontwikkeld in het kader van dit onderzoek.

Procedurefase

In de procedurefase kan versnelling worden behaald door het optimaliseren van doorlooptijden en het hanteren van parallelle sporen in de vergunningaanvragen. Voor de pilot Schelphoek kan de proceduretijd hiermee met een klein jaar worden verkort. Voor Pirateneiland geldt dat een half jaar tijdswinst kan worden geboekt in de proceduretijd.

Naast toepassing in de pilots, zijn de oplossingsrichtingen voor versnellen in de initiatief- en voorbereidingsfase (proces design, de toolkit, aanbevelingen voor communicatie) en de procedurefase ook breed toepasbaar in andere (recreatieve) ontwikkelingen.

7.4 Vereenvoudigen

In het kader van vereenvoudigen is gekeken naar het instellen van een geografische zone waarbinnen bepaalde (delen van) wet- en regelgeving tijdelijk buiten werking worden gesteld (regelluw zone). Het instellen van een dergelijke zone vereist maatwerk per project. Steeds moet gekeken worden voor welke wetgeving dit zou moeten gelden. Een besluit om een regelluwe zone aan te wijzen, geschiedt per AMvB. De doorlooptijd hiervan is circa een jaar.

Op dit moment is echter binnen de huidige wet- en regelgeving al een vergelijkbaar effect te behalen met behulp van een gecombineerde aanmelding als ontwikkelingsgebied en innovatief experiment in het kader van de Crisis- en Herstelwet. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden en beperkingen als bij een geografische regelluwe zone zouden gelden: er mag niet afgeweken worden van Europese regelgeving en het plan moet voldoende zijn uitgewerkt om de exacte juridische belemmeringen in beeld te brengen zodat expliciet kan worden aangegeven van welke (artikelen van) wet- en regelgeving wordt afgeweken. Het volgen van dit juridische pad heeft een vergelijkbaar juridisch effect als wordt beoogd met een geografische regelluwe zone en is een al bestaande mogelijkheid (hoewel deze optie in Nederland nog niet eerder is toegepast). Daarmee is dit een gemakkelijker weg om te volgen dan het bij AMvB instellen van een nieuw principe (geografische regelluwe zone).

De bij de pilot betrokken bevoegde gezagen en de initiatiefnemers zijn geen voorstander van een geografische regelluwe zone. Voor de bevoegde gezagen geldt hierbij de stelling dat alle regels een eigen belang dienen. De initiatiefnemer van Pirateneiland vreest meer bezwaar en beroep van omwonenden als voor de ontwikkeling van deze pilot bepaalde regels (tijdelijk) buiten werking worden gesteld.

Beoordeeld is vervolgens of een andere manier van omgaan met wet- en regelgeving een oplossing zou kunnen bieden. Het toepassen van een integrale belangenafweging zou het probleem van een sectorale toetsing in bijvoorbeeld de natuurwetgeving mogelijk kunnen oplossen. Dit zou voor de Natura2000-problematiek in de pilot Schelphoek een oplossing kunnen bieden. Deze weging is gebaseerd op een interpretatie van de Habitatrichtlijn. Deze interpretatie kent echter voor- en tegenstanders. De rijksoverheid en de Raad van State zien momenteel geen ruimte in de jurisprudentie om deze uitleg te rechtvaardigen. Vanwege deze lopende discussie biedt de methode 'weging in plaats van toetsing' op korte termijn geen concrete oplossing voor het vereenvoudigen en daarmee het verminderen van regeldruk. Het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet kan naar de toekomst wel een juridisch handvat bieden om een integrale belangenafweging (beter) mogelijk te maken.

7.5 Economisch effect

Op basis van een plankostenscan zijn de kosten voor de pilot Schelphoek in beeld gebracht. Het verminderen van regeldruk door versnellen van de doorlooptijd levert hierbij een aantoonbaar kostenvoordeel op in de variabele kosten. Door zowel in de voorfase als tijdens de procedure en uitvoering tijdswinst te behalen, kan in het doorgerekende voorbeeld een kostenvoordeel per jaar behaald worden van circa € 23.000,00. Deze besparing bestaat uit ambtelijke kosten die niet gemaakt hoeven te worden en dus ook niet worden doorberekend aan de ondernemer. Dit levert dus een directe besparing voor de ondernemer op.

Voor de pilot Pirateneiland is op dit moment nog te weinig basisinformatie bekend om een dergelijke berekening te kunnen uitvoeren. Het principe dat een kortere doorlooptijd leidt tot een verlaging van de variabele kosten, is hierbij evenwel gelijk.

7.6 Aanbevelingen voor pilots

De mogelijkheden die geschetst zijn in het kader van de oplossingsrichting 'versnellen' zijn volledig toepasbaar op beide pilots en kunnen tot bekorting van de doorlooptijd leiden van respectievelijk een klein jaar (Schelphoek) en een half jaar (Pirateneiland). Daarmee dragen ze bij aan een vermindering van regeldruk zoals ervaren door de ondernemers. Aandacht voor een goede communicatie en verwachtingenmanagement is aan te bevelen. Een aantal praktische instrumenten kan van meerwaarde zijn zoals het opstellen van een goede basiskaart, het slim omgaan met onderzoeken en het vastleggen van afspraken in een overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer. Ook is het raadzaam om de mogelijkheid voor het vergunnen met bandbreedte voor beide pilots te onderzoeken.

Voor beide pilots wordt voorgesteld het (vervolg)proces vorm te geven aan de hand van het geschetste procesdesign dat voor beide pilots concreet kan worden uitgewerkt. Ook kan in beide gevallen de wettelijke coördinatie-regeling op basis van de Wro worden toegepast zodat er sprake is van een duidelijke regisseur op het project. Voorgesteld wordt om de gemeente Schouwen-Duiveland deze regisseursrol te laten vervullen. De integrale belangenafweging wordt momenteel door de gemeente Schouwen-Duiveland al vorm gegeven bij de pilot Schelphoek. Voorgesteld wordt deze afweging ook in de verdere uitwerking van de pilot Pirateneiland als onderdeel van het proces op te nemen.

De onderzochte voorstellen in de oplossingsrichting 'vereenvoudigen' (regelluwe zone, weging in plaats van toetsing) leveren op dit moment voor de pilots geen concrete tijdsvoordelen op.

7.7 Aanbevelingen algemeen

Het in dit onderzoek geschetste procesdesign dient verder uitgewerkt te worden in overleg tussen gemeente en een vertegenwoordiging van ondernemers (Gastvrij Nederland, vertegenwoordigd door de RECRON). Dit vereist het schrijven van een toelichting op de processtappen, het uitwerken van een beslisboom en de communicatie. Hierdoor ontstaat de eerste gezamenlijke leidraad voor ondernemer en overheid in het proces van recreatieve (gebieds)ontwikkelingen. De in dit proces in te zetten instrumenten kunnen hierbij nader uitgewerkt worden.

Professionele ondersteuning van recreatieondernemers bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven kan een grote meerwaarde hebben. Hierbij lijkt een nadrukkelijke rol weggelegd voor brancheorganisaties als de RECRON

Het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet zorgt voor een betere (juridische) verankering van een integrale belangenafweging op basis van people, planet en profit. Een dergelijk principe biedt daarmee de basis voor duurzame (recreatieve) gebiedsontwikkeling.

7.8 Doel en effect

In dit onderzoek zijn concrete voorstellen gedaan voor verbetering in de uitvoering (versnelling) van recreatieve projecten. De voorstellen zijn praktisch werkbaar en breed toepasbaar. In het kader van vereenvoudiging is gekeken naar mogelijkheden voor aanpassingen in wet- en regelgeving. Het opnemen van een duurzaamheidsbeginsel in de nieuwe Omgevingswet kan een handvat bieden om op een andere manier met wet- en regelgeving om te gaan waardoor een integrale(re) afweging van belangen mogelijk is hetgeen tot ander innovatief en duurzaam ruimtegebruik kan leiden. Met de in dit onderzoek vervatte voorstellen worden mogelijkheden geboden om de ontwikkeling van recreatieve projecten door recreatieondernemers voor deze ondernemers sneller en simpeler te maken, hetgeen de economische groei van de gastvrijheidseconomie en de regionale economie bevordert.

Bijlage 1 **Vergunningenscans pilots**

Overzicht vergunningen voor

projectnummer: 332097 Pilot regelluwe Zones, onderdeel Pirateneiland
document:
revisie: 0
datum document: 5-9-2013

Soort activiteit	Soort besluit (verplicht alfabetisch gesorteerd)	Juridische basis	Artikelnr(s)	Bevoegd gezag	Te beschermen beleidsdoel en belang	Wettelijke proceduurtijd (in weken)	Indicatieve voorbereidingstijd (in weken)	Benodigde info	Opmerkingen
Activiteiten strijdig met het vigerende bestemmingsplan	Bestemmingsplan	Wet ruimtelijke ordening	3.1 lid 1	Gemeenteraad	Ruimtelijke ordening, planologie	26	12	Bestemmingsplan (toelichting, regels en verbeelding) + evt. noodzakelijke onderzoeken	
Handelingen in een Natura 2000-gebied (of Beschermde Natuurmonument),	Vergunning Nb-wet	Natuurbeschermingswet 1998	19d lid 1	Gedeputeerde staten	Natuur en landschap, gebieds- en soortbescherming	13	8	Voortoets, mogelijk gevolgd door passende beoordeling	Kan aanhaken aan de Omgevingsvergunning
Handelen met gevolgen voor beschermde soorten.	Ontheffing Ff-wet	Flora- en faunawet	75 lid 3	DR-loket	Natuur, soortbescherming	8	8	Natuuronderzoek	Kan aanhaken aan de Omgevingsvergunning
Lichte milieubelastende activiteiten	Melding Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit	1.10 lid 1	B&W	Milieuhygiene	4	2	Inzicht in de soort activiteiten, locatie inrichting op kaart. Nader te bepalen met bevoegd gezag	Bepalen welke type inrichting het betreft (OLO)
Bouwen bouwwerk	Omgevingsvergunning*, deel bouwen	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1a	B&W	Volkshuisvesting, veiligheid en bruikbaarheid bouwwerk, welstand	8	8	Kadastrale aanduiding, bezettingsgraadklasse, kosten (exc BTW), oppervlakte, inhoud, materiaal- en kleurgebruik onderdelen, plattegronden, doorsnedes, situering, aanzichten + nader te bepalen met bevoegd gezag	zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (vb geluidhinder, activiteiten in kwetsbare gebieden)	Omgevingsvergunning*, deel fysieke leefomgeving	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1i, 2.2 lid 2	B&W	Openbare orde, milieuhygiene, natuur en landschap	8	4	Zie APV en PMV + nader te bepalen met bevoegd gezag	Check APV, PMV, zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Gebruiksactiviteiten	Omgevingsvergunning*, deel gebruik	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1d	B&W	Brandveiligheid	26	12	Aantal aanwezige personen dag- en nachtverblijf, aantal personen waarvoor het gebouw bedoeld is, locatie-aanduiding (ook kadastraal), aantal bouwlagen, brutovloeroppervlak, hoogte hoogste vloer boven maaiveld, gebruik gedurende het jaar, aantal jaren gebruik, soort gebruik, ander gebruik, activiteiten, frequentie en bezoekers/deelnemers incidenteel gebruik, aanwezige brandveiligheidsinstallaties, plattegrond van elke bouwlaag, situatietekening.	zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Kappen van houtopstand	Omgevingsvergunning*, deel kappen	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.2 lid 1g	B&W	Natuur, openbare orde en veiligheid	8	2	Locatie, soort, diameter, aantal bomen.	Check APV, bomeneroering, zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Activiteiten strijdig met het vigerende bestemmingsplan	Omgevingsvergunning*, deel projectbesluit	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1c	B&W	Ruimtelijke ordening, planologie	26	8	Ruimtelijke onderbouwing, evt. noodzakelijke onderzoeken	Check vigerende bestemmingsplan. Alleen mogelijk als het om een concreet plan gaat, anders een bestemmingsplan. zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Ontgronden	Ontgrondingsvergunning	Ontgrondingswet/Besluit ontgronden in rijkswateren	3 lid 1	Rijkswaterstaat	Planologie, economie, archeologie, veiligheid, private belangen	8	4	Kadastrale gegevens plangebied en direct aangrenzende percelen, huidige cultuurtoestand, samenstelling ondergrond, maximale diepte, oppervlakte en hoeveelheid ontgroning, terreinhoogte na ontgroning, bestemming na ontgroning, duur ontgroning, reden ontgroning, bestemming afkomend materiaal, werkwijze ontgroning, uitvoerder ontgroning, tekening met kadastrale aanduiding, uittreksel kadastrale legger, situatietekening, dwarsprofielen, topografische kaart. In vooroverleg met bevoegd gezag nader te bepalen.	Check de ontgrondingsverordening en ontgroningen in Rijkswateren, Besluit ontgroningen in rijkswateren voor de gevallen waarvoor geen vergunning noodzakelijk is.
Een waterstaatswerk of beschermingszone gebruiken	Watervergunning**, deel waterstaatswerken en beschermingszone Rijkswaterstaat	Waterwet	6.5 onder c	Rijkswaterstaat	Waterstaat, waterhuishouding	8	6	Locatie (kadastraal), periode en omschrijving activiteiten, situatietekening, nader te bepalen. In vooroverleg met bevoegd gezag nader te bepalen.	
Vervaardigen en gebruiken speeltoestellen	Keuring	Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen	8 lid 2	Aangewezen keuringsinstelling	Veiligheid en bruikbaarheid gebruikers		4	Technisch constructiedossier, locatie en eventueel gegevens constructeur.	Mogelijk ook omgevingsvergunning voor bouwen van bouwwerk nodig.
Bedrijfsmatige recreatie te water	Ontheffing	Algemene verordening voor het Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen 2007	II.24	Dagelijks Bestuur van het natuur- en recreatieschap De Grevelingen	Veiligheid en bruikbaarheid beheersgebied	8	2	NAW, doel en strekking, tijstippen en precieze uitvoering.	
Bedrijfsmatige recreatie te water	Verbod	APV Schouwen-Duiveland 2010	5:30a	B&W	Openbare orde, veiligheid en bruikbaarheid vaartuig	0	0	Certificaat van onderzoek	Schip moet mogelijk zijn voorzien van een geldig Certificaat van onderzoek door aangewezen classificatiebureau
Bedrijfsmatige recreatie te water	Keuring	Binnenvaartwet	7 lid 1	Minister van I&M	Veiligheid en bruikbaarheid vaartuig	8	4	Technische gegevens schip c.a.; technische eisen op grond van EG/richtlijn 2006/87	Uitvoering door of namens Inspectie Leefomgeving en Transport en aangewezen classificatiebureau

NB

* Alle verschillende onderdelen kunnen als 1 omgevingsvergunning aangevraagd worden. De langste proceduretermijn is dan bepalend. Omgevingsvergunningen kunnen mogelijk ook per deelproject (indien er geen sprake is van onlosmakelijke samenhang) aangevraagd worden. De omgevingsvergunning kan ook gefaseerd (2 fasen) aangevraagd worden, maar dan is er wel sprake van 2 beslistermijnen.

** De verschillende onderdelen van de Watervergunning dienen formeel als 1 geheel aangevraagd te worden. De langste proceduurtijd van een onderdeel is van toepassing.

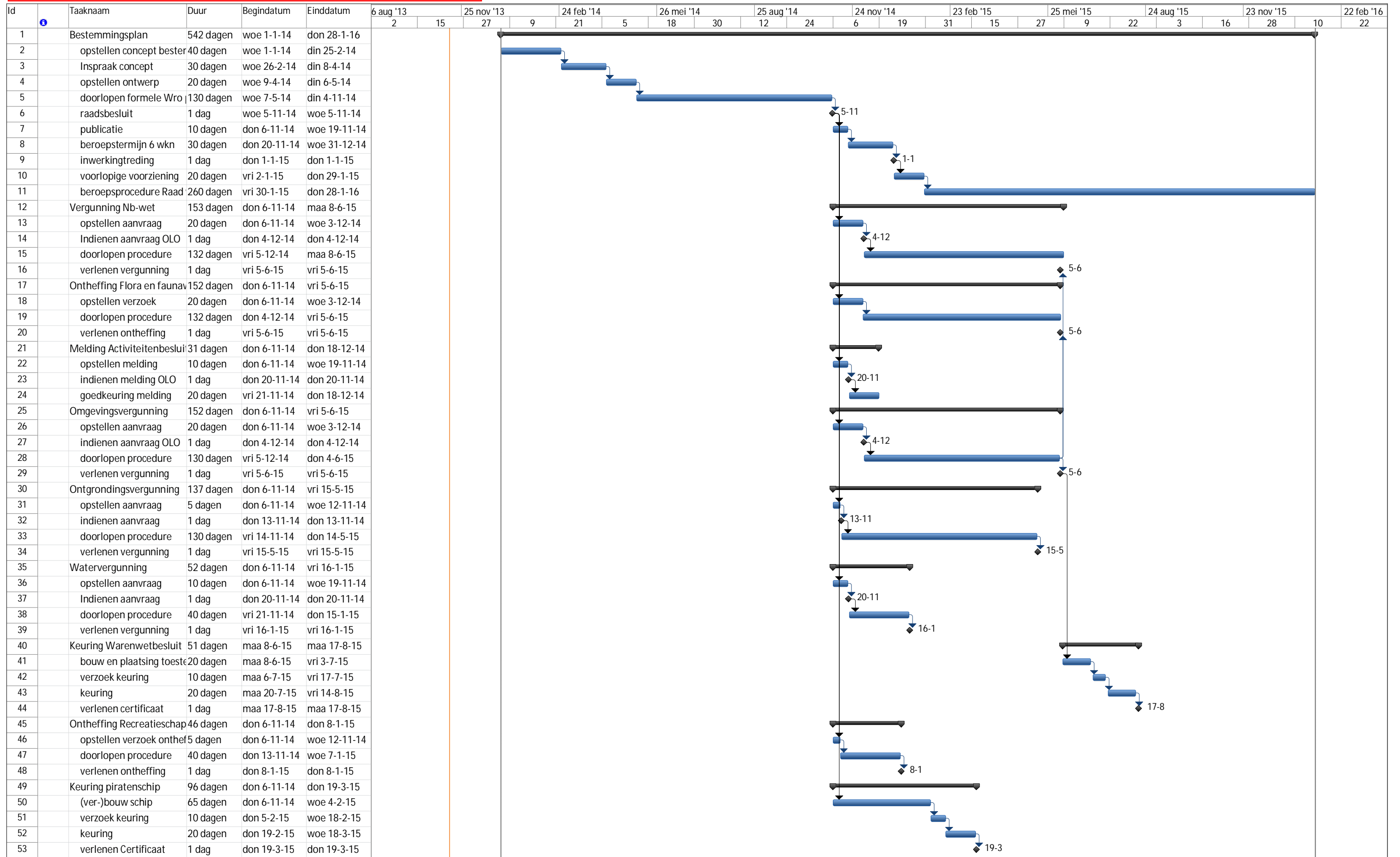
Overzicht vergunningen voor
 projectnummer: 332097 Pilot regelluwe Zones, onderdeel Zorgresort Schelphoek
 document:
 revisie: 0
 datum document: 10-9-2013

Soort activiteit	Soort besluit (verplicht alfabetisch gesorteerd)	Juridische basis	Artikelnr(s)	Bevoegd gezag	Te beschermen beleidsdoel en belang	Wettelijke proceduredtijd (in weken)	Indicatieve voorbereidingstijd (in weken)	Benodigde info	Opmerkingen
Activiteiten strijdig met het vigerende bestemmingsplan	Bestemmingsplan	Wet ruimtelijke ordening	3.1 lid 1	Gemeenteraad	Ruimtelijke ordening, planologie	26	12	Bestemmingsplan (toelichting, regels en verbeelding) + evt. noodzakelijke onderzoeken	Zeer waarschijnlijk dient tenminste en plan-m.e.r. te worden gemaakt in verband met noodzaak tot opstellen passende beoordeling.
Handelingen in een Natura 2000-gebied (of Beschermde Natuurmonument)	Vergunning Nb-wet	Natuurbeschermingswet 1998	19d lid 1	Gedeputeerde staten	Natuur en landschap, gebieds- en soort bescherming	13	8	Voortoets, mogelijk gevolgd door passende beoordeling	Kan aanhaken aan de Omgevingsvergunning
Handelen met gevolgen voor beschermde soorten.	Ontheffing Ff-wet	Flora- en faunawet	75 lid 3	DR-loket	Natuur, soortbescherming	8	8	Natuuronderzoek	Kan aanhaken aan de Omgevingsvergunning
Milieubelastende activiteiten	Melding Activiteitenbesluit	Activiteitenbesluit	1.10 lid 1	B&W	Milieuhygiene	4	2	Inzicht in de soort activiteiten, locatie inrichting op kaart. Nader te bepalen met bevoegd gezag	Bepalen welke type inrichting het betreft (OLO)
Bouwen bouwwerk	Omgevingsvergunning*, deel bouwen	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1a	B&W	Volkshuisvesting, veiligheid en bruikbaarheid bouwwerk, welstand	8	8	Kadastrale aanduiding, bezettingsgraadklasse, kosten (exc BTW), oppervlakte, inhoud, materiaal- en kleurgebruik onderdelen, plattegronden, doorsneden, situering, aanzichten + nader te bepalen met bevoegd gezag	zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (vb geluidhinder, activiteiten in kwetsbare gebieden)	Omgevingsvergunning*, deel fysieke leefomgeving	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1i, 2.2 lid 2	B&W	Openbare orde, milieuhygiene, natuur en landschap	8	4	Zie APV, PMV en PRV + nader te bepalen met bevoegd gezag	Check APV, PMV en PRV; zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Gebruiksactiviteiten	Omgevingsvergunning*, deel gebruik	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1d	B&W	Brandveiligheid	26	12	Aantal aanwezige personen dag- en nachtverblijf, aantal personen waarvoor het gebouw bedoeld is, locatie-aanduiding (ook kadastraal), aantal bouwlagen, brutovloeroppervlak, hoogte hoogste vloer boven maaiveld, gebruik gedurende het jaar, aantal jaren gebruik, soort gebruik, ander gebruik, activiteiten, frequentie en bezoekers/deelnemers incidenteel gebruik, aanwezige brandveiligheidsinstallaties, plattegrond van elke bouwlaag, situatietekening.	zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Kappen van houtopstand	Omgevingsvergunning*, deel kappen	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht/Boswet	2.2 lid 1g	B&W	Natuur, openbare orde en veiligheid, behouden van bomen	8	2	Locatie, soort, diameter, aantal bomen.	Check APV, bomenverordening, zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Activiteiten strijdig met het vigerende bestemmingsplan	Omgevingsvergunning*, deel projectbesluit	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	2.1 lid 1c	B&W	Ruimtelijke ordening, planologie	26	8	Ruimtelijke onderbouwing, evt. noodzakelijke onderzoeken	Check vigerende bestemmingsplan. Alleen mogelijk als het om een concreet plan gaat, anders een bestemmingsplan. zie nader voor indieningsvereisten, de Regeling Omgevingsrecht
Ontgronden	Ontgrondingsvergunning	Ontgrondingswet/Besluit ontgronden in rijkswateren	3 lid 1	Rijkswaterstaat	Planologie, economie, archeologie, veiligheid, private belangen	8	4	Kadastrale gegevens plangebied en direct aangrenzende percelen, huidige cultuurtoestand, samenstelling ondergrond, maximale diepte, oppervlakte en hoeveelheid ontgroning, terreinhoogte na ontgroning, bestemming na ontgroning, duur ontgroning, reden ontgroning, bestemming afkomend materiaal, werkwijze ontgroning, uitvoerder ontgroning, tekening met kadastrale aanduiding, uittreksel kadastrale legger, situatietekening, dwarsprofielen, topografische kaart. In vooroverleg met bevoegd gezag nader te bepalen.	Check de ontgrondingsverordening en ontgrondingen in Rijkswateren, Besluit ontgrondingen in rijkswateren voor de gevallen waarvoor geen vergunning noodzakelijk is.
Een waterstaatswerk of beschermingszone gebruiken (bouwen buitendijks)	Watervergunning**, deel waterstaatswerken en beschermingszone Rijkswaterstaat	Waterwet	6.5 onder c	Rijkswaterstaat	Waterstaat, waterhuishouding	8	6	Locatie (kadastraal), periode en omschrijving activiteiten, situatietekening, nader te bepalen. In vooroverleg met bevoegd gezag nader te bepalen.	Als bevoegd gezag ook het Waterschap betrekken in verband met beheersafspraken met RWS.

NB
 * Alle verschillende onderdelen kunnen als 1 omgevingsvergunning aangevraagd worden. De langste proceduredtermijn is dan bepalend. Omgevingsvergunningen kunnen mogelijk ook per deelproject (indien er geen sprake is van onlosmakelijke samenhang) aangevraagd worden. De omgevingsvergunning kan ook gefaseerd (2 fasen) aangevraagd worden, maar dan is er wel sprake van 2 beslistermijnen.
 ** De verschillende onderdelen van de Watervergunning dienen formeel als 1 geheel aangevraagd te worden. De langste proceduredtijd van een onderdeel is van toepassing.

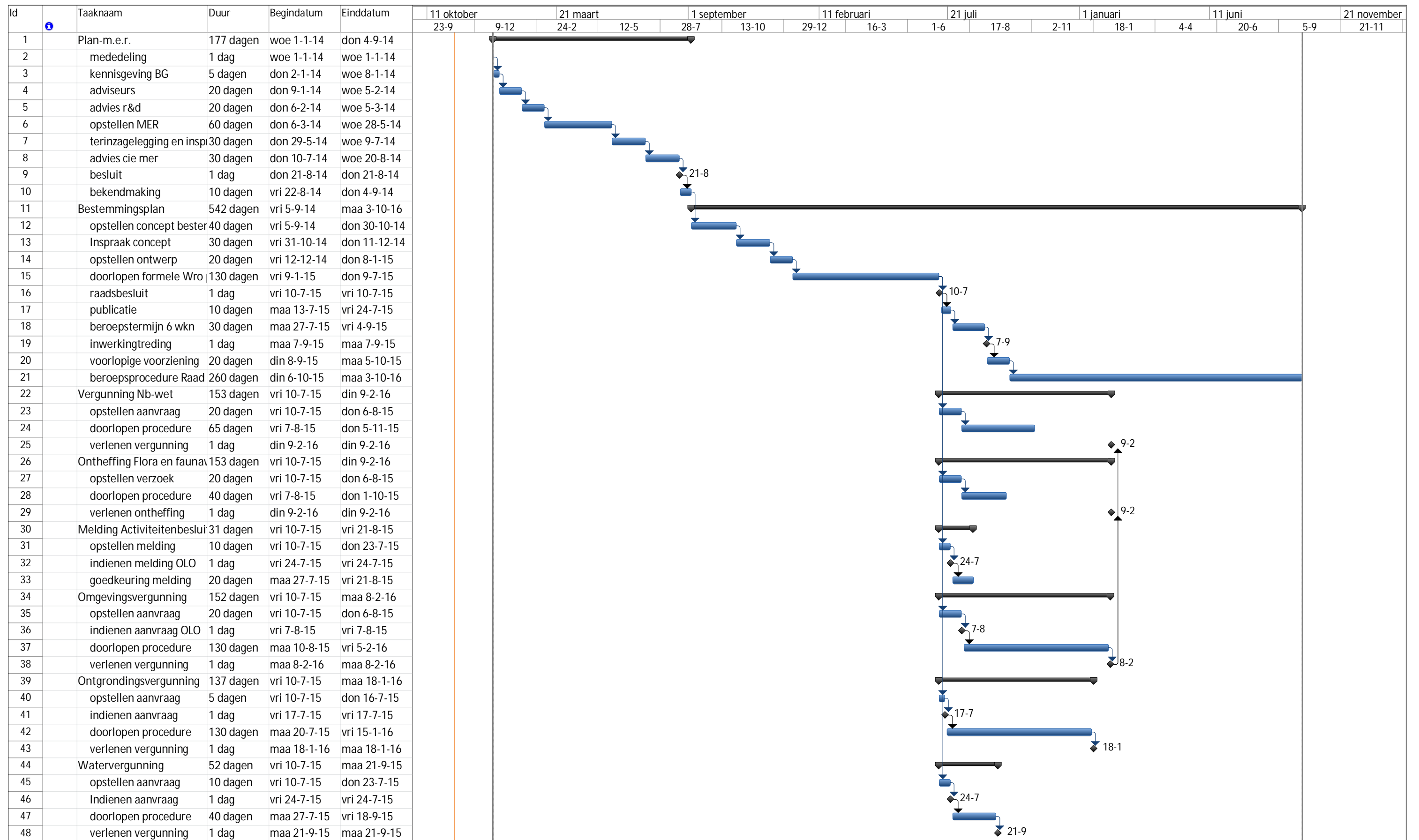
Bijlage 2 **Planning pilots regulier**

332097 Pilot regelluwe Zones, onderdeel Pirateneiland



Project: 332097 Pilot regelluwe Z Datum: don 14-11-13	Taak	Samenvatting	Externe mijlpaal	Inactieve samenvatting	Handmatige samenvatting	Alleen einddatum	Deadline
	Splitsing	Projectsamenvatting	Inactieve taken	Handmatig taak	Handmatige samenvatting	Deadline	Voortgang
	Mijlpaal	Externe taken	Inactieve mijlpaal	Alleen duur	Alleen begindatum	Voortgang	Voortgang

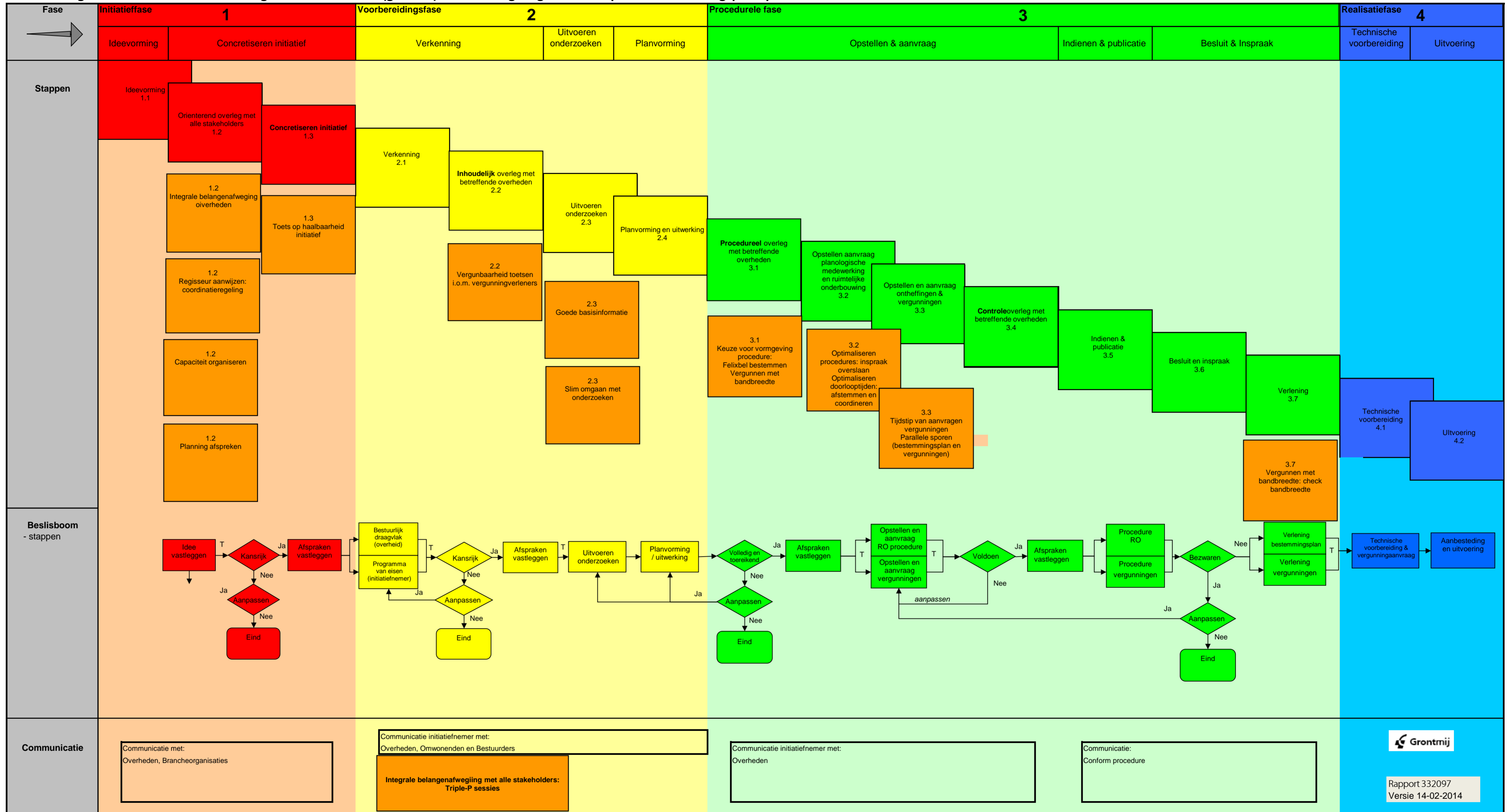
332097 Pilot regelluwe Zones, onderdeel Schelphoek



Project: 332097 Pilot regelluwe Z Datum: don 14-11-13	Taak		Projectsamenvatting		Inactieve mijlpaal		Handmatige samenvatting		Deadline	
	Splitsing		Externe taken		Inactieve samenvatting		Handmatige samenvatting		Voortgang	
	Mijlpaal		Externe mijlpaal		Handmatig taak		Alleen begindatum			
	Samenvatting		Inactieve taken		Alleen duur		Alleen einddatum			

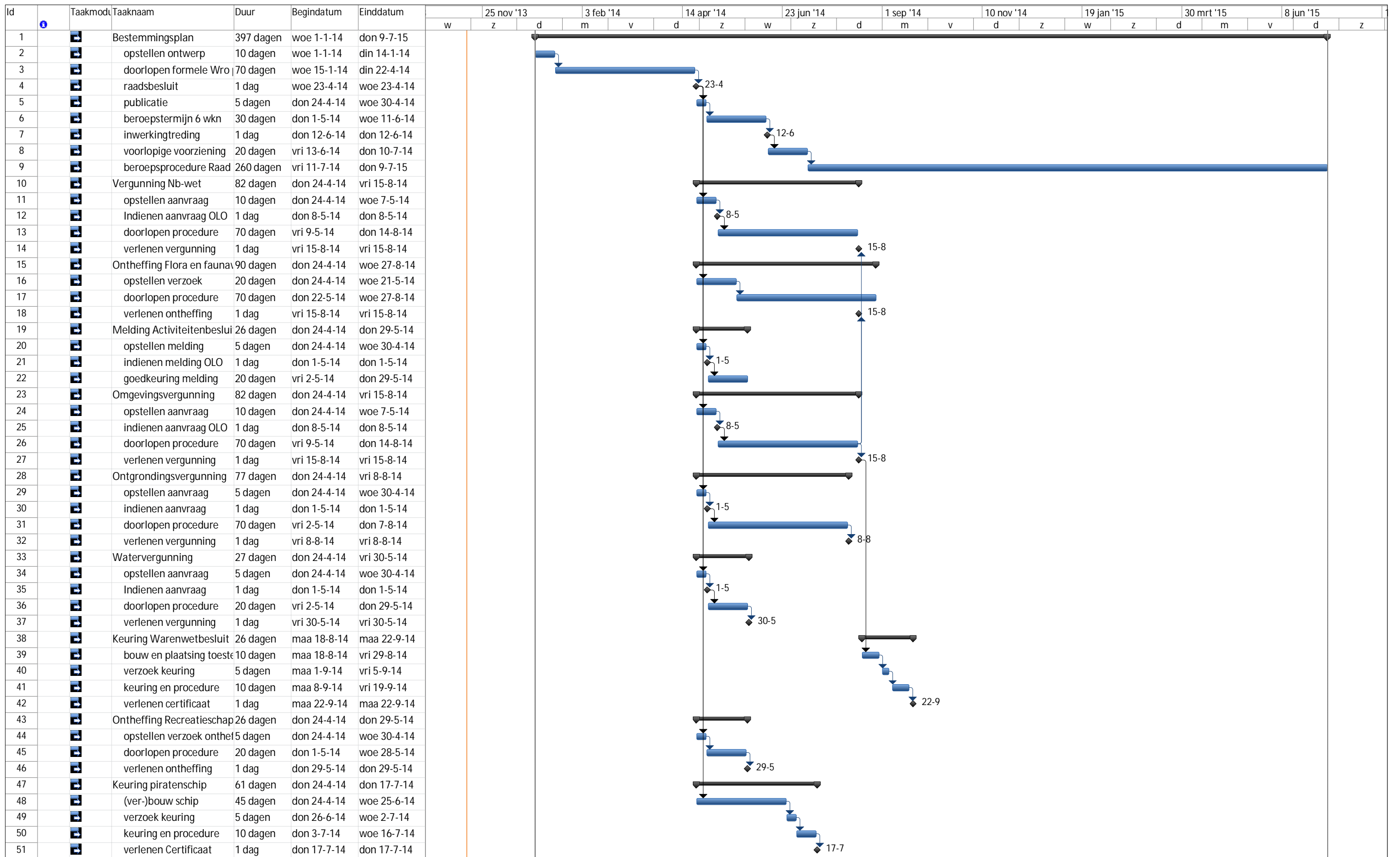
Bijlage 3 **Proces design**

Proces Design: Versnellen en vereenvoudigen van recreatieve (gebieds)ontwikkelingen gebaseerd op het ondernemingsprincipe



Bijlage 4 **Planning pilots geoptimaliseerd**

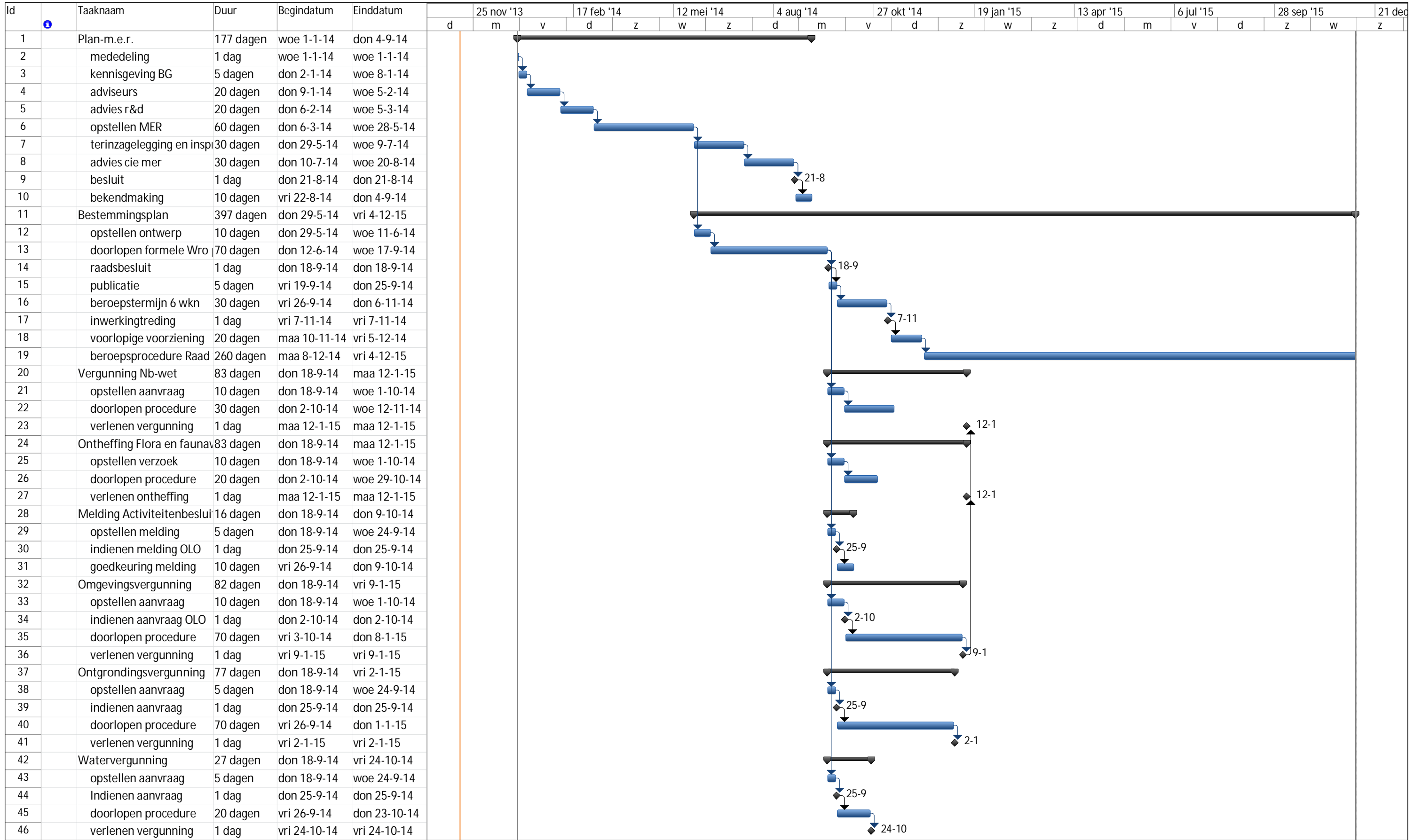
332097 Pilot regelluwe Zones, onderdeel Pirateneiland_opti



Project: 332097 Pilot regelluwe Z
Datum: don 14-11-13

Taak		Samenvatting		Externe mijlpaal		Inactieve samenvatting		Handmatige samenvatting		Alleen einddatum	
Splitting		Projectsamenvatting		Inactieve taken		Handmatig taak		Handmatige samenvatting		Deadline	
Mijlpaal		Externe taken		Inactieve mijlpaal		Alleen duur		Alleen begindatum		Voortgang	

332097 Pilot regelluwe Zones, onderdeel Schelphoek_opti



Project: 332097 Pilot regelluwe Z Datum: don 14-11-13	Taak	Projectsamenvatting	Inactieve mijlpaal	Handmatige samenvatting	Deadline	↓
	Splitting	Externe taken	Inactieve samenvatting	Handmatige samenvatting	Voortgang	—
	Mijlpaal	Externe mijlpaal	Handmatig taak	Alleen begindatum	□	
	Samenvatting	Inactieve taken	Alleen duur	Alleen einddatum	□	

Bijlage 5 Samenvatting Meten is weten II

Handleiding: Meten is weten II (Regiegroep Regeldruk d.d. 9 september 2008):

Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het gaat hierbij om een theoretische onderzoeksmethode. Deze methode kan, in meer algemene zin, de administratieve lasten van ondernemers inzichtelijk maken.

Doel van de handleiding:

Deze handleiding geeft een beschrijving van hoe metingen aan de hand van het standaardkostenmodel, uitgevoerd worden. Het doel van de handleiding is om een uitputtende beschrijving van het standaardkostenmodel te geven, waarbij de belangrijkste vragen over het gebruik van de methode kunnen worden beantwoord aan de hand van de handleiding. Het betreft een dynamische methode waarbij de basisbeginselen ongewijzigd blijven maar onderdelen van de methode zullen worden aangepast aan het gebruik in nieuwe beleidsterreinen. Het is hiermee een algemeen toepasbaar instrument dat niet specifiek gericht is op gebiedsontwikkeling en daarmee samenhangende wet- en regelgeving.

Standaardkostenmodel:

Bedrijven hebben te maken met tal van regels opgelegd door de overheid (Rijksoverheid, medeoverheden, publiekrechtelijke bedrijfsorganen). Aan het naleven van deze regels zijn meestal kosten verbonden, die in verschillende categorieën kunnen worden onderscheiden, de zogenaamde 'nalevingskosten'.

Nalevingkosten zijn alle kosten die bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving. Ze kunnen worden onderscheiden in 'financiële kosten', 'inhoudelijke nalevingkosten' en 'administratieve lasten'.

De financiële kosten zijn in deze opsomming het gevolg van een concrete en directe verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag. Deze kosten zijn dus niet gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid. Hierbij gaat het om belastingen, leges, retributies, et cetera. Leges zijn retributies, dat wil zeggen betalingen aan de overheid waar een individueel aanwijsbare tegenprestatie van die overheid tegenover staat.

Het Standaardkostenmodel (SKM) is een methode die het mogelijk maakt de administratieve lasten van wet- en regelgeving inzichtelijk te maken én aan te pakken. Administratieve lasten zijn dus de kosten voor het bedrijfsleven en/of burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.

Analyses van de administratieve lasten van wet- en regelgeving met behulp van het SKM, worden gekenmerkt door veel aandacht voor detail. Door wet- en regelgeving te analyseren met behulp van het SKM wordt inzichtelijk:

- Welke informatieverplichtingen voortvloeien uit de wet- en regelgeving;
- Welke handelingen een ondernemer of burger moet verrichten om aan een informatieverplichting te voldoen;
- Hoeveel tijd en kosten deze handelingen met zich meebrengen voor de ondernemer of de burger.

Deze transparantie maakt het mogelijk om precies aan te wijzen welke onderdelen van wet- en regelgeving voor problemen zorgen. De detailinformatie biedt, tegelijkertijd, veel aangrijpings-punten voor vereenvoudiging.

Met het SKM is het mogelijk om zowel de AL van bestaande wet- en regelgeving te meten, alsmede AL van nieuwe wet- en regelgeving in kaart te brengen. Door vooraf op een vastgesteld punt in de tijd een algehele basismeting (ook wel nulmeting genoemd) uit te voeren kan op een eenvoudige wijze de af- en toename van administratieve lasten worden gemonitord over een vooraf vastgesteld tijdvak.

Al met al kan worden geconcludeerd dat het SKM een instrument is dat veel mogelijk maakt. Echter het is van belang om hierbij op te merken dat het te allen tijde een theoretische benadering van de werkelijkheid blijft.

Hoe werkt het:

Om de AL (= administratieve lasten) te kunnen berekenen, wordt wet- en regelgeving allereerst gescreend op informatieverplichtingen (bijvoorbeeld het opstellen van een rapportage).

Om aan een bepaalde informatieverplichting te kunnen voldoen, moet een ondernemer verschillende handelingen verrichten (bijvoorbeeld het verzamelen van informatie, het verwerken van informatie, et cetera). Die handelingen vereisen daarmee enerzijds een besteding van tijd en geld (tarief). Anderzijds moeten de activiteiten met een zekere frequentie plaatsvinden (één keer per jaar of meerdere keren per jaar) en gelden de wettelijke regeling voor een bepaalde doelgroep.

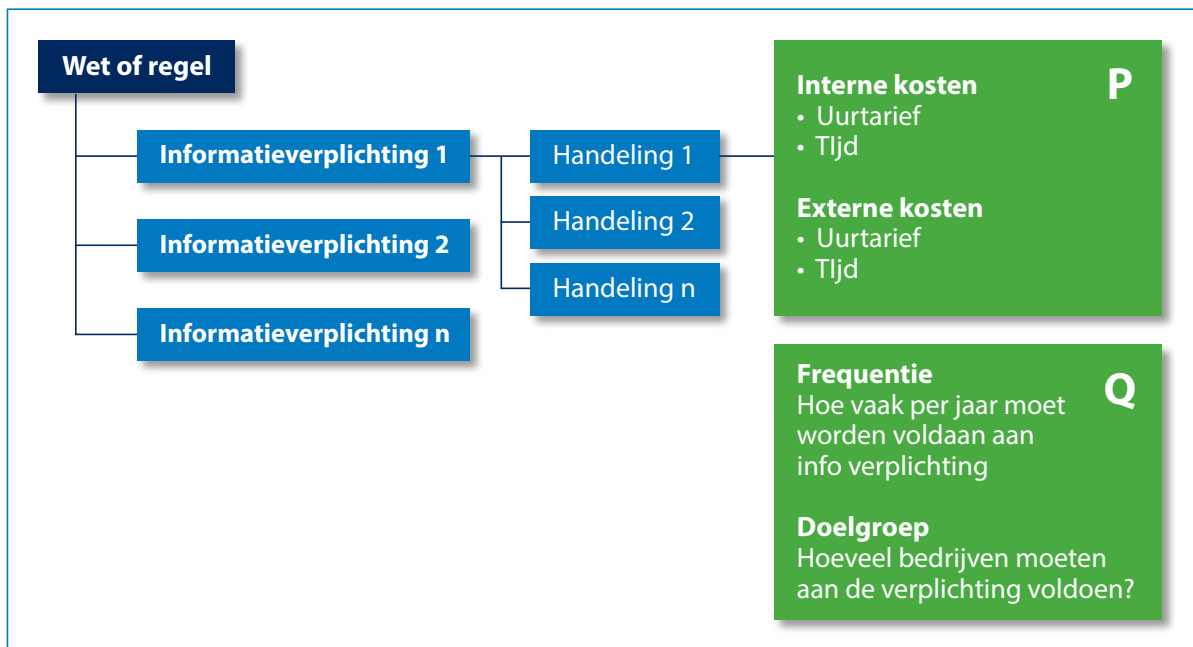
De beschreven basisstructuur van het model is te vertalen naar de volgende formules:

Berekening administratieve lasten

- Totale AL van een wet = som van de kosten per informatieverplichting
- Kosten per informatieverplichting = som van de kosten per handeling
- Kosten per handeling = **P * Q**

P wordt hierbij gedefinieerd als de kosten van een administratieve handeling en Q als het aantal keren dat de administratieve handeling wordt uitgevoerd.

In onderstaand figuur wordt het verband tussen informatieverplichtingen, handelingen en variabelen weergegeven.



Wat kun je ermee?

Aan de hand van de meetresultaten kunnen op een eenvoudige manier vereenvoudigingsmogelijkheden en automatiseringsvoorstellen worden geïdentificeerd. Een meting laat zien op welk punt in de bedrijfsprocessen de administratieve lasten gemaakt worden en dus waar vereenvoudiging van regelgeving het meeste kwantitatieve effect zal sorteren. Door het detailniveau van de verzamelde gegevens kunnen deze direct gebruikt worden om te analyseren hoe wijzigingen in de informatieverplichtingen de administratieve lasten voor ondernemers verminderen. Een (nul)meting met het SKM is derhalve ook een belangrijk instrument om de administratieve lasten te kunnen verminderen.

Naast de kwalitatieve en kwantitatieve informatie die het daadwerkelijke meetproces oplevert, komen er uit de interviews ook nog allerlei andere kwalitatieve gegevens die er toe kunnen bijdragen om het ondernemers makkelijker te maken. Zo wordt er tijdens een meting ook veel informatie verzameld met betrekking tot 'best practices' in bedrijven. Vergelijkingen met de besteding van tijd en middelen in bijvoorbeeld het gemiddeld efficiënte bedrijf, kunnen gebruikt worden om andere bedrijven te laten zien hoe zij hun administratieve handelingen sneller en goedkoper kunnen uitvoeren.

Bijlage 6 Plankostenscan

Resultaatsheet ontwerp regeling plankosten exploitatieplan

Datum	17-2-2014	Complexiteit	101%
Gemeente	Schouwen Duiveland		
Projectnaam	Zorgresport Schelphoek		
Projectnummer	...		
Datum prijspeil	1-1-2010		print
Looptijd project in jaren	5		

<i>Produkt/activiteit</i>	<i>uren</i>	<i>euro's</i>	<i>euro's in %</i>
Verwerving	160	€ 19.200	4%
1.1 Taxatie en aankoop onroerende zaak	160	€ 19.200	4%
1.2 Onteigenen van onroerende zaken	-	€ -	0%
1.3 Toepassen Wet voorkeursrecht gemeente	-	€ -	0%
Stedenbouw	252	€ 30.194	7%
2.1 Programma van Eisen	141	€ 16.920	4%
2.2 Prijsvraag	-	€ -	0%
2.3 Masterplan	10	€ 1.214	0%
2.4 Beeldkwaliteitsplan	10	€ 1.200	0%
2.5 Stedenbouwkundig plan	71	€ 8.460	2%
2.6 Inrichtingsplan Openbare ruimte	20	€ 2.400	1%
Ruimtelijke Ordening	455	€ 54.563	13%
3.1 Opstellen en procedure bestemmingsplan of project (afwijkings) besluit	364	€ 43.650	10%
3.2 Opstellen en procedure wijziging	-	€ -	0%
3.3 Opstellen en procedure exploitatieplan	91	€ 10.913	3%
Civiele en cultuur techniek	531	€ 137.144	32%
4.1 Planontwikkeling	531	€ 53.644	12%
4.2 Voorbereiding, toezicht en directievoering		€ 83.500	19%
Landmeten/vastgoedinformatie	47	€ 4.253	1%
5.1 Kaartmateriaal	47	€ 4.253	1%
Communicatie	212	€ 72.041	17%
6.1 Omgevingsmanagement	212	€ 72.041	17%
Gronduitgifte	100	€ 12.200	3%
7.1 Gronduitgiftecontracten	100	€ 12.200	3%
Management	654	€ 77.493	18%
8.1 Projectmanagement	374	€ 51.974	12%
8.2 Projectmanagementassistentie	280	€ 25.519	6%
Planeconomie	187	€ 22.809	5%
9.1 Planeconomie	187	€ 22.809	5%
totaal	2.598	€ 429.896	100%

↑
opnemen in het exploitatieplan

Bijlage 7 Lijst geraadpleegde personen

Grontmij Nederland B.V.:

Luuk Vranken, senior adviseur ruimtelijke ordening;
Susan Groot Jebbink, Hoofd team stedelijke ontwikkeling (MCD);
Mr. A.H. Tuitert (Daniel), Jurist natuurbeschermingsrecht / specialist ecologie;
Mark Schmeink, Jurist / Projectleider ruimtelijke ordening;
Ir. J.J.C. (Ilya) Musters, Projectleider Ruimtelijke ontwikkeling, Duurzaamheid & Leisure;
Mr. Katinka van Oosterhout, Ontwikkelmanager / Jurist;
Mr. Richard van den Brand, juridisch adviseur omgevingsrecht;
Wim Twigt, senior adviseur recreatieve ontwikkelingen;
Claudia Swart, projectmanager gebiedsontwikkeling/senior adviseur ruimtelijke ordening.

Wageningen Universiteit:

Mr. Dr. F.H. Kistenkas, senior docent omgevingsrecht/senior onderzoeker Alterra.

Ministerie van Economische Zaken:

Mr. R. Haije, MT-lid, Programma Directie Juridisch Instrumentarium Natuur en Gebiedsinrichting

Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Mr. Maarten Engelberts, specialist bestemmingsplan en CHW.
Mr. Henk Kats, senior beleidsmedewerker

Bijlage 8 Lijst onderzoeken

Lijst met benodigde onderzoeken bij gebiedsontwikkeling:

- Bodemonderzoek;
- Geohydrologisch onderzoek (waterparagraaf).
- Onderzoek luchtkwaliteit;
- Onderzoek Externe Veiligheid;
- Onderzoek geluidhinder;
- Onderzoek naar milieuhinderlijke bedrijvigheid;
- Geuronderzoek;
- Verkeersonderzoek;
- Onderzoek archeologie en cultuurhistorie;
- Onderzoek Niet Gesprongen Explosieven (NGE, eventueel);
- Flora- en fauna onderzoek;
- Voortoets in kader Natuurbeschermingswet (eventueel);
- Passende Beoordeling (eventueel).

Verantwoording

Titel:	Pilot regelluwe zone gastvrijheidseconomie: versnellen en vereenvoudigen op Schouwen-Duiveland
Subtitel:	Eindrapport
Projectnummer:	332097
Documentnummer:	GM-0131047
Revisie:	04
Datum:	22 april 2014
Auteur(s):	C.J.M. Swart, mr. K.P. van Oosterhout ¹
E-mail adres:	claudia.swart@grontmij.nl
Gecontroleerd door:	drs. S. Groot Jebbink MSc
Paraaf gecontroleerd:	
Goedgekeurd door:	drs. Y.M.A. Coenegracht
Paraaf goedgekeurd:	
Contact:	Grontmij Nederland B.V. Zernikestraat 17 5612 HZ Eindhoven Postbus 1265 5602 BG Eindhoven T +31 88 811 55 10 F +31 40 244 37 97 www.grontmij.nl

¹ Opdrachtgever is auteursrechthebbende

www.grontmij.nl