

University of Groningen

Ruimte voor werk, werk voor ruimte. voorstel voor een pilot regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkolonien

Winter, H.B.; Struiksmā, N.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H. B., & Struiksmā, N. (2005). *Ruimte voor werk, werk voor ruimte. voorstel voor een pilot regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkolonien*. University of Groningen. Faculty of Law.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Ruimte voor werk, werk voor ruimte

Voorstel voor een pilot Regellijchte zone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën

In opdracht van:

Kamer van Koophandel Drenthe
Kamer van Koophandel Groningen
MKB Noord
Streekraad Oost-Groningen
Stuurgroep 'Agenda voor de Veenkoloniën'

Groningen, november 2005

Pro Facto BV

Rijksuniversiteit Groningen
Oude Boteringestraat 17a
9712 CG Groningen
www.pro-facto.nl

RUG

Inhoud

Samenvatting	i
1. Inleiding	1
2. Onderzoeksvraag en –methode	3
3. Het onderzoeksgebied	5
4. Belemmerende wet- en regelgeving	7
4.1 Inleiding	7
4.2 Omgevingsrecht	7
4.2.1 Ruimtelijke ordening	7
4.2.2 Bouwregelgeving	12
4.2.3 Milieuwetgeving	14
4.2.4 Natuurbeschermingswetgeving	15
4.3 Arbeidsrecht	16
4.3.1 Arbeidsomstandigheden	16
4.3.2 Ontslagrecht	18
4.4 Vergunningverlening	20
4.5 Tot slot	21
5. Dienstverlening in een regellichte zone	23
6. Pilot	25
7. Conclusie	27
Bijlage 1: Geraadpleegde respondenten	I
Bijlage 2: Literatuuroverzicht	III

Samenvatting

In de Kabinetsnota *In actie voor ondernemers* (2003) is aangegeven dat de mogelijkheid overwogen wordt een in een bepaalde regio een regellichte zone in te stellen. Een regellichte zone kan omschreven worden als “een geografisch gebied en/of specifieke doelgroep [...] waarbinnen de bestaande wet- en regelgeving die significante negatieve invloed heeft op ondernemerschap niet of in minder stringente vorm van kracht is”.

De Kamers van Koophandel Groningen en Drenthe, de stuurgroep ‘Agenda voor de Veenkoloniën’ en de Streekraad Oost-Groningen willen de mogelijkheid tot vermindering en differentiatie van regeldruk benutten om het ondernemersklimaat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën te versterken. Daarvoor is onderzocht hoe het concept van een ‘regellichte zone’ in de Veenkoloniën en Oost-Groningen toegepast zou kunnen worden.

De onderzoeksvraag van het onderzoek luidde als volgt:

Welke (lokale of landelijke) overheidsregels die een negatieve invloed hebben op het ondernemingsklimaat in de Veenkoloniën en Oost-Groningen, lenen zich ervoor in een pilot in deze regio niet of minder van toepassing te worden verklaard voor ondernemers en hoe kan dit in een pilot ‘regellichte zone’ worden geïmplementeerd?

In dit rapport zijn concrete voorstellen gedaan om bepaalde regels die zich er naar ons oordeel bij uitstek voor lenen in een regellichte zone niet of verminderd toe te passen. Daarbij hebben we gekeken naar regels met een zekere onderlinge samenhang, die, als ze buiten beschouwing blijven, naar verwachting daadwerkelijk een positieve invloed hebben op het ondernemingsklimaat. Dat betekent dat de aanbevelingen niet liggen in de sfeer van ‘een regeltje hier minder en een regeltje daar minder’. Dat levert naar ons oordeel geen significante winst op voor het ondernemingsklimaat.

Naar ons oordeel is de belangrijkste winst te halen in de sfeer van de **ruimtelijke ordening**. Dit is bij uitstek een belemmerende factor voor ondernemers: in veel gevallen zijn (bepaalde) bedrijfsmatige activiteiten in een gebied door het bestemmingsplan niet toegestaan. Ondernemingen zullen zich door de beperkingen in het bestemmingsplan niet in het gebied vestigen en/of ondernemingen kunnen niet groeien of de kansen die er liggen, grijpen. We bevelen aan te komen tot globale bestemmingsplannen. Daarbij dient een

'ja-mits-redenering' te worden gevolgd. Economische activiteiten zijn daarmee in principe toegestaan, maar evident ongewenste ontwikkelingen (grootschalige industrie) kunnen wel worden voorkomen.

Minder vergaande, en op kortere termijn realiseerbare voorstellen zijn dat Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies een artikel 19 lid 2 WRO-verklaring afgeven op grond waarvan gemeenten voor een groot aantal kleine bestemmingsplanafwijkingen geen toestemming van de provincie zouden hoeven te vragen. Hierbij kan gedacht worden aan de uitbreiding van woningen, mogelijkheden voor hergebruik van boerderijen, gebruiksveranderingen van grond en vrijstellingen voor detailhandel, kantoren en andere bedrijfsmatige activiteiten. Overigens pleiten wij ervoor milieuregels in stand te houden. Hierdoor blijven bepaalde kernwaarden van het gebied, zoals rust en frisse lucht, onverminderd gehandhaafd. Indien er cultuurhistorische aspecten in het geding zijn, is een stringent bestemmingsplanbeleid ook op z'n plaats.

Ook **bouwregels** zijn belemmerend voor ondernemers. Ze zijn gebonden aan veel regels, ook met betrekking tot de verschijningsvorm. In sommige gevallen mag helemaal niet gebouwd worden of ontstaat er vertraging doordat bijvoorbeeld archeologisch onderzoek verricht moet worden. Wij stellen voor bouwregels in lintbebouwing en buitengebieden te beperken tot veiligheidsregels. Hiermee zou concreet geëxperimenteerd kunnen worden bij de vorming van een nieuw bedrijventerrein.

Arbo-wetgeving is voor ondernemers vooral tijdrovend en kostbaar. In dat opzicht is het anderszins belemmerend dan bijvoorbeeld ruimtelijke ordening. Desondanks kan deregulering op dit terrein het ondernemingsklimaat wel verbeteren. Het meest vergaande is om arbeidsomstandigheden volledig over te laten aan werknemers en werkgevers, waarbij de Arbeidsinspectie alleen in actie komt bij klachten. Een minder vergaande kans voor deregulering is om alle nationale, niet-Europese Arbo-regels buiten werking te verklaren.

Door het versoepelen van het **arbeidsrecht**, kan de werkgelegenheid gestimuleerd worden. Door een star ontslagrecht zijn ondernemers risicomijdend met betrekking tot het aannemen van nieuw personeel. Een versoepeling van het ontslagrecht zal naar verwachting ook een positieve uitwerking hebben op de werkgelegenheid en daarmee voordelig zijn voor werknemers. Deze versoepeling kan gelegen zijn in het vervangen van een preventief ontslagstelsel door een repressief ontslagstelsel, waardoor niet standaard toestemming voor het ontslag van werknemers bij het CWI of de kantonrecht hoeft te worden verkregen. Hiermee zou worden aangesloten bij het advies van de commissie-Rood uit 2000. Een minder vergaande mogelijkheid is om de kettingregeling te versoepelen.

Wat betreft **milieuwetgeving** bevelen we aan de Interimwet Stad en Milieu toe te passen en een uitzonderingsbepaling toe te passen bij bedrijfsafvalstoffen. Wat betreft **vergunningverlening** stellen we voor de Spaanse 'lex silencio' (versneld) toe te passen. Hierdoor worden vergunningen automatisch verleend indien er niet binnen een bepaalde termijn op beslist is. In Spanje heeft dit systeem een positieve invloed op de economie gehad.

Ten slotte doen we aanbevelingen met betrekking tot de **dienstverlening** door overheidsorganen. De aanbevelingen zijn gelegen in het toepassen van accountmanagement, het afstemmen van handhavingsactiviteiten en een ondernemersvriendelijke interpretatie van regelgeving.

Met een regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën zou geëxperimenteerd moeten worden in een pilot van vijf jaar. Het oprichten van een projectbureau is daarbij onontbeerlijk. Het projectbureau zou de regellichte zone juridisch moeten vormgeven, de zone moeten afbakenen (onder meer op basis van het draagvlak bij de verschillende overheden), de aanbevelingen uit dit rapport moeten toepassen en uitwerken, procedures moeten verzorgen en fungeren als helpdesk voor gemeenten en ondernemers.

“Vermindering van het aantal regels scheidt ruimte voor talenten en professionaliteit van mensen. Dit maakt onze economie dynamischer en draagt bij aan de kwaliteit van onze publieke voorzieningen. De regering wil een stimulerend klimaat creëren voor ondernemers in de dienstensector, de industrie en de agrarische bedrijfstakken. De vennootschapsbelasting zal verder worden verlaagd. De administratieve lasten voor bedrijven zullen eind volgend jaar aanzienlijk zijn verminderd. Het verkrijgen van vergunningen wordt eenvoudiger.”

Aldus de Troonrede 2005. ‘Minder regels’ staat hoog op de politieke en bestuurlijke agenda, zoveel is duidelijk. In de maanden vóór het verschijnen van dit rapport is er – zonder overdrijving – bijna wekelijks een rapport verschenen over de last die ondernemers ondervinden van regelgeving.

In de kabinetsnota *In actie voor ondernemers!*¹ van december 2003 staat het volgende vermeld:

“Uit gesprekken met ondernemers blijkt dat er grote behoefte bestaat aan een regellichte zone. Deze zone kan zowel fysiek (in een bepaald gebied) als niet-fysiek (gedurende een bepaalde periode van het ondernemerschap of voor bepaalde groepen) worden ingesteld. Het spreekt voor zich dat de voor- en nadelen van een dergelijk experiment nauwkeurig tegen elkaar worden afgewogen. In de loop van 2004 wordt een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar de wenselijkheid en de mogelijkheden van het instellen van een dergelijke zone.”²

De hier genoemde haalbaarheidsstudie is uitgevoerd door onderzoeksbureau EIM, waarbij uitgegaan is van het begrip ‘kanszone’. Daarbij heeft men zich in het onderzoek beperkt tot startende of snelgroeiende onderneming. Een kanszone is door EIM omschreven als “een geografisch gebied en/of specifieke doelgroep [...] waarbinnen de bestaande wet- en regelgeving die significante negatieve invloed heeft op ondernemerschap niet of in minder stringente vorm van kracht is”³. De drie meest voorkomende types zijn vrijhandelszone, enterprise zones en scienceparks. Vrijheidszones zijn gebieden waar een speciaal douaneregime geldt voor de import van buitenlandse pro-

1. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, december 2003.
2. Blz. 38.
3. Blz. 5.

ducten. Enterprise zones zijn initiatieven om economische achterstandsgebieden te stimuleren door het aantrekken van bedrijven. Scienceparcs hebben tot doel om de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven te stimuleren.

Een pilot voor een regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën zou passen binnen het concept van de enterprise zone, met dien verstande dat een pilot niet alleen van belang moet zijn voor het aantrekken van bedrijven, maar ook voor bestaande bedrijvigheid. In afwijking van veel projecten (en ook van het uitgangspunt van EIM), zou de pilot voor een regellichte zone niet alleen betrekking moeten hebben op startende of snelgroeïende ondernemingen.

EIM heeft negen buitenlandse kansenzones bestudeerd. Het belangrijkste verschil met (het doel van) de regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën is dat er in die kanszone nauwelijks sprake was van verlichting van regelgeving. "Voorzover er sprake is van verlichting of aanpassing van regelgeving, heeft deze hoofdzakelijk betrekking op de fiscaliteit. Verlichting op andere gebieden zoals arbeid en milieu vindt (nagenoeg) niet plaats."⁴

In de verkenning waarvan deze rapportage de vrucht is, hebben wij ons juist wel – overeenkomstig de doelstelling – gericht op kansen voor economische ontwikkeling door vermindering van regeldruk.

4. EIM, blz. 6.

Onderzoeksvraag en -methode

De Kamers van Koophandel Groningen en Drenthe, de Streekraad Oost-Groningen, MKB Noord en de Stuurgroep 'Agenda voor de Veenkoloniën' willen de mogelijkheid tot vermindering en differentiatie van regeldruk benutten om het ondernemersklimaat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën te versterken. Hiertoe is onderzocht hoe het concept van een 'regellichte zone' in de Veenkoloniën en Oost-Groningen toegepast kan worden.

De onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke (lokale of landelijke) overheidsregels die een negatieve invloed hebben op het ondernemingsklimaat in de Veenkoloniën en Oost-Groningen, lenen zich ervoor in een pilot in deze regio niet of minder van toepassing te worden verklaard voor ondernemers en hoe kan dit in een pilot 'regellichte zone' worden geïmplementeerd?

Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen, zijn in de eerste plaats door of vanwege de overheid tot stand gebrachte (onderzoeks)rapporten bestudeerd, naast een bredere literatuurstudie. Er is, zoals hiervoor ook al aangegeven, in het verleden al veel over het thema gepubliceerd. Wat bij het bestuderen van de literatuur opviel, is dat het probleem van regelgeving voor ondernemers vooral in abstracte bewoordingen is beschreven. In ons onderzoek gaat het erom zo concreet mogelijk aan te geven welke regels in een pilot (al dan niet tijdelijk) buiten beschouwing kunnen worden gelaten dan wel welke normen verlicht kunnen worden door ze te wijzigen. Uit de beschikbare rapporten zijn niettemin wel ideeën gehaald die mogelijk interessant zijn voor de pilot voor een regellichte zone.

In ons onderzoek gaat het erom dat het concept van een regellichte zone wordt toegesneden op het gebied in kwestie (Oost-Groningen en de Veenkoloniën), met zijn specifieke kenmerken, sterke en zwakke kanten. Daarom is ook literatuur over Oost-Groningen en de Veenkoloniën bestudeerd.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met diverse personen in het gebied. Daarbij hebben we ervoor gekozen vooral gesprekken te voeren met (vertegenwoordigers van) ondernemers en materiedeskundigen en minder met betrokkenen aan de aanbodkant (overheden en bestuurders). In de bijlage is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

Het rapport beoogt vooral praktisch te zijn. Het bevat daarom geen uitgebreide weergave van de literatuur en projecten over de Veenkoloniën en/of dereguleringsinitiatieven. Wel is een literatuuroverzicht opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto, een bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies dat gelieerd is aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. Heinrich Winter fungeerde als projectleider, mr. Niko Struiksma was als senior onderzoeker belast met de feitelijke uitvoering. Marieke van der Velde heeft als stagiaire van de Juridische Faculteit van de RuG ondersteuning verleend.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit:
P.J. van Zanten (Kamer van Koophandel Groningen); voorzitter
R.A.C.M. Bonnier (ministerie van Economische Zaken);
J. Bosma (Kamer van Koophandel Drenthe);
R. van Gent (MKB Noord);
Th.J. Heesterbeek (Streekraad Oost-Groningen);
J. Kneppers (Kamer van Koophandel Groningen);
A.H. Oosterhoff (MKB Noord).

3

Het onderzoeksgebied

Oost-Groningen en de Veenkoloniën zijn voor een deel overlappend. Het betreft de volgende gemeenten: Aa en Hunze, Bellingwedde, Borger-Odoorn, Emmen, Menterwolde, Pekela, Reiderland, Scheemda, Stadskanaal, Veenendam, Vlagtwedde en Winschoten.

De Veenkoloniën staan al jaren bekend als probleemgebied. Het grootste probleem is gelegen in de hoge werkloosheid in dit gebied. Al vanaf de 11^e eeuw heeft dit gebied zich beziggehouden met ontginning van de venen. Om de turf te vervoeren naar de rest van Nederland werden kanalen gegraven en schepen gebouwd. Eind jaren twintig van de vorige eeuw viel echter het doek voor de turfwinning, door het toegenomen gebruik van steenkool. De scheepsbouw werd ook achterhaald. In plaats van hout werden schepen nu gebouwd van ijzer. De kanalen bezaten niet genoeg capaciteit voor deze nieuwe schepen.

De landbouw werd nu de primaire 'industrie' van het gebied. Grootschalige industrieën zoals de aardappelmeel- en strokartonindustrie vingen een gedeelte van de werknemers op. Een groot deel van de arbeiders migreerde naar het zuiden van Nederland. Na de Tweede Wereldoorlog kwam de mechanisatie opgang waardoor veel arbeiders hun baan verloren. De aardappelteelt kreeg last van allerlei ziekten, terwijl de strokartonindustrie concurrentie kreeg van andere grondstoffen. Door deze ontwikkelingen is de werkgelegenheid in het gebied sterk verminderd. Door het vertrek van hoog opgeleide jongeren vergrijsst de bevolking en is het gemiddelde opleidingsniveau laag.

Bij een economische sterkte/zwakte analyse komen de volgende kenmerken naar voren:

Sterk:

- Rust en ruimte: de bevolkingsdichtheid is gemiddeld 141 inwoners per vierkante kilometer, tegenover 437 landelijk.
- Goede ruimtelijke inrichting voor de agrarische functie met een relatief sterke agrarische sector en daaraan gerelateerde industrie.
- Betaalbaar woningaanbod

Zwak:

- Achterblijvende sociaal-economische ontwikkelingen. Vooral in het Groninger deel van het gebied ligt de koopkracht duidelijk onder het landelijke gemiddelde. De arbeidsparticipatie ligt tot 6 procent onder het landelijke cijfer. Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking blijft achter bij de landelijke cijfers, vooral in Pekela en Stadskanaal.
- Eenzijdige sectorstructuur (veel industrie, weinig dienstverlening) en een agrarische monocultuur.
- Hoge werkloosheid:⁵

	Percentage
Nederland totaal	9,2
Aa en Hunze	7,9
Bellingwedde	13,5
Menterwolde	13,5
Pekela	14,6
Reiderland	17,9
Scheemda	11,6
Stadskanaal	15,5
Veendam	13,8
Vlagtwedde	11,9
Winschoten	16,2

- De oorzaak van de hoge werkloosheid is gelegen aan de vraagzijde: de omvang van de werkgelegenheid. De groei van de werkgelegenheid nam in een aantal Veenkoloniale gemeenten (veel) minder sterk toe dan landelijk.

Bij de rol die een regellichte zone zou kunnen spelen in het gebied, gaan we uit van deze sterke en zwakke kanten van het gebied. Het belangrijkste economische probleem in Oost-Groningen en de Veenkoloniën is de hoge werkloosheid, vooral veroorzaakt door een beperkte omvang van de werkgelegenheid. De werkgelegenheid die momenteel voorhanden is, staat verder onder druk. Landbouwers hebben het moeilijk. De prijzen die akkerbouwers voor hun producten krijgen, worden steeds lager. Veel landbouwers houden het hoofd niet boven water en/of zijn op zoek naar alternatieven. Bij andere belangrijke werkgevers in het gebied (bijvoorbeeld Avebe, scheepsbouw) staat de werkgelegenheid ook onder druk. Het stimuleren van de werkgelegenheid is wat ons betreft daarmee een belangrijke doelstelling van het project 'regellichte zone'.

5. Niet-werkende werkzoekenden als percentage van de beroepsbevolking. Cijfers per 2004. Bron: www.arbeidsmarktgroningen.nl.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de wetten en regels weergegeven die, zo blijkt uit gesprekken en literatuurstudie, het ondernemingsklimaat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën in negatief opzicht het meest beïnvloeden. Daarbij gaat het om de volgende rechtsgebieden:

1. omgevingsrecht (ruimtelijke ordening, bouwregelgeving, natuurbescherming en milieu);
2. arbeidsrecht (arbeidsomstandigheden, ontslagrecht);

Het betreft hier wet- en regelgeving van verschillende overheden: Europees recht naast nationale en decentrale (provinciaal en gemeentelijk) regels. Wat zal blijken is dat de mogelijkheden om wetten en regels in een pilot buiten beschouwing te laten, worden begrensd door Europese wetgeving. Het afwijkende regime van een regellichte zone mag namelijk niet in strijd zijn met EU-wetgeving.

4.2 Omgevingsrecht

Het eerste rechtsgebied behelst het omgevingsrecht. Daarbij gaat het om regels die betrekking hebben op ruimtelijke ordening, milieu en bouwen.

4.2.1 Ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening van het gebied is bij uitstek een middel voor politieke sturing. Binnen de ruimtelijke ordening worden politieke keuzes uitgewerkt in instrumenten als het provinciaal omgevingsplan (POP) en bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen zijn ruimtelijke uitwerkingen van de provinciale omgevingsplannen, op veel punten gedetailleerder. In juridische zin zijn bestemmingsplannen bindend, waar omgevingsplannen het provinciale toetsingskader bevatten voor (wijzigingen van) gemeentelijke bestemmingsplannen of vrijstellingsprocedures. Omdat bestemmingsplannen de juridische uitwerking zijn van politieke standpunten, komen ze daarmee binnen de reikwijdte van dit onderzoek naar een regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën.

Wat ons betreft moet het stimuleren van de werkgelegenheid voor een belangrijk deel gezien worden in het licht van het belangrijkste sterke kenmerk van het gebied, namelijk de ruimte. Anders dan in de dichtbevolkte Randstad en in andere stedelijke gebieden, zit men in Oost-Groningen en de Veenkoloniën niet bij elkaar op de lip. De vraag is relatief klein (geringe bevolkingsdichtheid) en het aanbod is groot (veel ruimte).

De 'Agenda voor de Veenkoloniën' stelt: "Kernkwaliteiten als rust-open, ruimte-schoon en de cultuurhistorische waarden vormen daarmee een randvoorwaarde voor nieuwe ontwikkelingen." In de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke ordeningsplannen en wetgeving wordt uitgegaan van dezelfde randvoorwaarden. Op basis van de provinciale omgevingsplannen en de bestemmingsplannen zijn voorwaarden gesteld aan de wijze waarop de aanwezige ruimte wordt benut.

Enkele consequenties van omgevings- en bestemmingsplannen

Het wonen wordt geconcentreerd, suburbanisatie wordt tegengegaan. Aantasting van het landschap door bebouwing is niet of zeer beperkt toegestaan. Economische activiteiten worden geconcentreerd in de zgn. economische kernzones. Dit heeft als tegenhanger dat de groeimogelijkheden buiten deze economische kernzones, zeer beperkt zijn. Economische ontwikkelingen worden vooral gekoppeld aan de beschikbaarheid van bedrijventerreinen. Concentratie van plaatselijke bedrijvigheid is mogelijk, maar onder voorwaarde dat deze terreinen zonder hinder voor de omgeving goed in de ruimtelijke structuur kunnen worden ingepast zonder dat omgevingswaarden worden aangetast. Nieuwe niet-agrarische of aan de landbouw gerelateerde bedrijven moeten op bedrijventerreinen worden gevestigd. Daarbuiten mogen bedrijven zich alleen vestigen in bestaande panden, zoals oude boerderijen. Uitbreiding van niet-agrarische bedrijven in landelijk gebied is in principe niet toegestaan.

De bepalingen uit de bestemmingsplannen in het gebied zijn aldus een belangrijke (juridische) belemmering voor mogelijke economische ontwikkelingen in het gebied. Door de ruimtelijke belemmeringen worden economische activiteiten namelijk voorkomen. Aan eventuele andere juridische belemmeringen, die in een regellichte zone buiten beschouwing of verminderd toepasbaar zouden kunnen worden verklaard, komt een ondernemer – simpel gezegd – dus niet eens toe.

In het POP Groningen is expliciet verwoord dat flexibiliteit en maatwerk op grond van gewijzigde inzichten en omstandigheden, mogelijk zijn:

"De uitvoering [van het regioperspectief in het POP] wordt als een proces georganiseerd. Niet alle resultaten en tussenstappen staan daarbij bij voorbaat vast. Die worden voor een belangrijk deel ingevuld door de actoren in het gebied, die samen een team vormen. Dat betekent dus maatwerk per gebied en ruimte voor creativiteit, omdat rekening kan worden gehouden met de

specifieke kansen en problemen van een gebied. En het betekent tevens een grote mate van flexibiliteit omdat gewijzigde inzichten en omstandigheden tijdens het proces gemakkelijk kunnen worden ingepast.”⁶

Het stimuleren van werkgelegenheid past alleen binnen de ruimtelijke kaders als het geen geluid- of milieuhinder veroorzaakt en een beperkte (visuele) invloed heeft op de omgeving. Asielzoekerscentra hebben de afgelopen jaren voor werkgelegenheid gezorgd die voor een groot gedeelte aan die voorwaarden voldeed. Veel andere bedrijvigheid die voor nieuwe werkgelegenheid kan zorgen, is echter niet toegestaan. Daarbij gaat het zowel om agrarische activiteiten (bijvoorbeeld intensieve veehouderij, uitdrukkelijk verboden in het POP Drenthe) als om industrie. Oost-Groningen en de Veenkoloniën zouden zeer interessant kunnen zijn voor bedrijven en bedrijfstakken die behoefte hebben aan veel en goedkope grond. Door de open ruimte te conserveren, wordt er echter per definitie een grens gesteld aan economische activiteiten. Bijzonder hoogleraar Plattelandsontwikkeling Strijker stelt hierover:

“Het gebied heeft in veel opzichten een comparatief voordeel in de goedkope beschikbaarheid van grond, die het een aantrekkelijke vestigingsplaats kan maken voor ruimtevragende activiteiten. Daarvoor is het dan wel nodig dat nieuwe ruimtegebruikers de mogelijkheden krijgen op een door hen gewenste manier van die ruimte gebruik te maken. En daar zit een zekere strijdigheid met het uitgangspunt van het in stand houden van de kernkwaliteiten van het gebied.”⁷

Een regellichte zone betekent niet dat alle regels worden losgelaten en dat alles maar mag. Door bijvoorbeeld vast te houden aan milieuregels, blijven de rust en schone lucht in hoge mate gehandhaafd. Ook zouden de ruimtelijke beperkingen niet overal losgelaten moeten worden. Concreet doen we in ruimtelijk opzicht de volgende voorstellen voor deregulering:

1. Globale bestemmingsplannen

Wij stellen voor dat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën globale bestemmingsplannen van kracht worden. Het globale zit in de eerste plaats in de mate waarin regels worden gesteld voor ieder te onderscheiden perceel. Wat betreft de bestemming van een perceel zou veel meer vrijheid moeten komen. Het globale van de bestemmingsplannen zou ook moeten zitten in de mate van algemeenheid van de regels. Wij bevelen aan daarbij een ja-mits-redenering te hanteren: woningbouw en bedrijfsmatige activiteiten (zowel nieuwe als bestaande) zijn toegestaan indien ze voldoen aan een beperkt aantal (algemene) voorwaarden. In de POP's en/of bestemmingsplannen moeten hiervoor de voorwaarden geschapen worden.

6. Blz. 24.

7. D. Strijker, *De Veenkoloniën: verleden tegenover toekomst*, in: F. Broekema en J. van Brussel (red.), *Theoretische en empirische aspecten van plattelandsvernieuwing*, Shaker, Maastricht, 2003. Blz. 49.

Veel meer dan nu het geval zou daarmee (kleinschalige) economische bedrijvigheid mogelijk zijn. Economische activiteiten zijn niet meer op voorhand op basis van ruimtelijke argumenten in strijd met het bestemmingsplan en kunnen ook buiten de economische kernzones plaatsvinden.

Door de 'ja-mits-redenering' kunnen evident ongewenste ontwikkelingen worden tegengehouden (bijvoorbeeld de vestiging van grootschalige industrie), terwijl andere ontwikkelingen of initiatieven toegestaan zijn. Dat geldt ook voor woningbouw. Ook woningbouw stimuleert de economie. Het POP en bestemmingsplannen zouden daarom ook woningbouw in kleine kernen – meer dan nu het geval is – mogelijk moeten maken.

Indien er cultuurhistorische waarden in het geding zijn, is een stringent regime wel op zijn plaats. Zoals hierna zal blijken, pleiten we er ook voor milieuregels in stand te laten. Hierdoor blijven bepaalde kernwaarden van het gebied, zoals rust en frisse lucht, onverminderd gehandhaafd.

2. Algemene artikel 19 lid 2 WRO-verklaring

Het wijzigen van omgevings- en bestemmingsplannen is een tijdrovende aangelegenheid. Hierop vooruitlopend zouden de colleges van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen voor de regio's in kwestie een algemene artikel 19 lid 2 WRO-verklaring voor specifieke gebieden moeten afgeven. Er is dan niet in individuele gevallen een – tijdrovende – verklaring van geen bezwaar van de provincie nodig. Daardoor hoeven gemeenten voor een groot aantal kleine bestemmingsplanafwijkingen geen toestemming van de provincie meer te vragen, zoals bijvoorbeeld uitbreiding van woningen, mogelijkheden voor hergebruik van boerderijen, gebruiksveranderingen van grond en vrijstellingen voor detailhandel, kantoren en andere bedrijfsmatige activiteiten. Bij deze vrijstellingsprocedure zijn burgemeester en wethouders bevoegd gezag en is er in beginsel geen toezicht van GS.

Medio oktober 2005 hebben Gedeputeerde Staten van Groningen een artikel 19 lid 2-verklaring afgegeven voor het – onder voorwaarden – vervangen en hergebruik van vrijkomende agrarische bestemming in een viertal, niet tot Oost-Groningen of de Veenkoloniën behorende Groninger gemeenten. Ook de provincie Friesland heeft in oktober een artikel 19 lid 2-verklaring afgegeven op grond waarvan bestemmingsplannen globaler zijn geworden.

Ter illustratie vermelden we twee voorbeelden van onderwerpen waarbij de toepassing van artikel 19 lid 2 WRO, vooruitlopend op wijziging van POP's en bestemmingsplannen, zich bij uitstek zou lenen omdat ze (onnodig) belemmerend zijn het ondernemersklimaat.

Voorbeeld 1: zakelijke dienstverlening vanuit een woonhuis

Een bedrijf uit de regio maakt in 2002 plannen voor een langzame, solide groei. Dit begint in 2003 met de aanschaf van de woning van de burens, een groot huis in het buitengebied, ver verwijderd van andere woningen. Hierin konden vijftien mensen een werkplek krijgen. Wanneer die plekken vol zouden zijn (volgens het plan van 2003 binnen drie jaar), zou worden omgezien naar een andere locatie voor verdere groei. Met de potentie van de markt en de ontwikkeling van innovatieve nieuwe producten, lag een groei tot vijftig of zelfs honderd medewerkers binnen bereik.

Dergelijke bedrijvigheid in een woonhuis is niet toegestaan in het POP en het bestemmingsplan. Aanvankelijk waren er geen problemen, totdat er geklaagd werd over uitlaatgassen bij het aankomen en weer bij het vertrekken van het personeel. De gemeente schrijft daarop een brief aan het bedrijf, waarin staat dat het pand weer in gebruik moet worden genomen als woning.

Omdat de gemeente geen tijdelijke vrijstelling wilde verlenen, zou het bedrijf per direct moeten verhuizen. Hiervoor ontbreken echter de financiële mogelijkheden. Door de desinvesteringen en hogere lasten, is het bedrijf in zwaar weer terechtgekomen waarin het zich eind 2005 nog steeds bevindt. Het gevolg is dat het bedrijf een groot deel van de bestaande werkzaamheden heeft verplaatst naar vestigingen in het buitenland en de helft van personeel (op dat moment 8 fte) ontslagen moest worden. De toekomstplannen voor de werkgelegenheid zijn teruggedaan in de kast.

Voorbeeld 2: alternatieven voor landbouwers (biomassa en kamperen)

Voor landbouwers wordt het steeds moeilijker het hoofd boven water te houden als gevolg van omstandigheden als de situatie op de wereldmarkt en dalende prijzen voor hun producten. Daarom zoeken landbouwers naar alternatieven naast of in plaats van hun agrarische activiteiten. Daarbij kan gedacht worden aan recreatie/toerisme (bijvoorbeeld kamperen bij de boer) en aan (duurzame) energie (zoals biomassa of windturbines). Een probleem bij een dergelijke tweede tak is op dit moment echter dat de agrarische bestemming van landbouwgrond die in de weg kan staan.

Biomassa

De teelt van gewassen die geschikt zijn om tot biomassa te worden verwerkt, is binnen de bestemmingsplannen niet verboden, maar de verwerking ervan tot energie (vaak) wel. Het tot energie verwerken van de mest van hun vee door middel van een mestvergistingsinstallatie past niet binnen de agrarische bestemming van de grond. Het is een industriële activiteit, dat bij een agrarische bestemming niet is toegestaan.

Kamperen bij de boer

Op grond van de Wet op de openluchtrecreatie (WOR) is het verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders een kampeerterrein te houden. Vergunning wordt alleen verleend als het terrein in het bestemmingsplan uitsluitend of mede is aangewezen als kampeerterrein. Deze tweede tak-activiteit is dus niet toegestaan binnen de agrarische bestemming die doorgaans voor boerderijen geldt.

Op basis van artikel 8 van de WOR kan bij de gemeente wel vrijstelling worden aangevraagd. Het gaat daarbij om tien kampeereenheden, met in 'korte perioden' een uitloop naar vijftien eenheden. Gezien de benodigde investeringen en afschrijvingen is dat aantal van vijftien uit bedrijfseconomisch oogpunt eigenlijk te laag.

Concreet leidt dit tot de volgende suggesties voor toepassing van artikel 19 lid 2 WRO:

1. Bedrijfsvestiging in een woning wordt toegestaan
Dit heeft geen invloed op de kernwaarden van het gebied, zoals rust en ruimte. Hier zouden nog voorwaarden aan gesteld kunnen worden, bijvoorbeeld dat het alleen mag gaan om zakelijke dienstverlening zonder detailhandel, waardoor er geen overlast veroorzakende toename zal ontstaan van mobiliteit.
2. Een tweede tak voor boeren moet mogelijk zijn, ook al rust er een uitsluitend agrarische bestemming op het gebied.

Wat betreft het kamperen bij de boer als tweede tak, is de WOR een bijkomende complicatie. Wij pleiten ervoor dit maximum van het aantal kampeereenheden bij ontheffing tot minstens dertig te verhogen. Overigens is het de bedoeling dat de WOR per 1 januari 2008 wordt ingetrokken, enerzijds om op het terrein van kamperen regionaal maatwerk mogelijk te maken en anderzijds vanuit het oogpunt van deregulering. Met het verhogen van het aantal toegestane eenheden kan vooruit worden gelopen op deze afschaffing.

Zoals hiervoor aangegeven, is een stringent bestemmingsplanregime wel op z'n plaats als er cultuurhistorische waarden in het geding zijn. Door milieu-regels in principe wel onverkort van toepassing te laten, blijven bepaalde kernwaarden van het gebied, zoals rust en frisse lucht, onverminderd gehandhaafd.

4.2.2 *Bouwregelgeving*

Ook bouwregelgeving kan belemmerend voor ondernemers zijn. Op plaatsen waar (bedrijfs)gebouwen uitgebreid mogen worden, kunnen regels worden gesteld aan onder meer het uiterlijk van een gebouw, aan te gebruiken materialen, bouwvolume, rooilijnen, goothoogten, et cetera. Wij pleiten ervoor de bouwregelgeving in Oost-Groningen en de Veenkoloniën sterk te beperken, waarbij opnieuw geldt dat cultuurhistorische waarden zoveel mogelijk beschermd moeten blijven en milieu-eisen van kracht blijven. We doen de volgende voorstellen:

- Bij lintbebouwing en in het buitengebied wordt de bebouwing (zowel woningen als bedrijfsgebouwen) op de kavels voor wat betreft uiterlijke verschijningsvorm, locatie op de kavel, regelvrij. De welstandstoetsing in het kader van de bouwplanprocedure kan dus ook achterwege blijven.

Bouwplannen worden alleen getoetst op veiligheidsaspecten (constructie en brand). Ook andere vereisten, zoals volume, goothoogte, rooilijnen, et cetera, komen te vervallen.

Deze gedachte sluit deels aan bij een door Onix Architecten in 2005 in opdracht van de Stichting Innovatie Veenkoloniën ontwikkeld 'woon-scenario'. Onix kreeg de opdracht een toekomstvisie voor 2050 te visualiseren. Bij de bestudering van het gebied vielen Onix twee "dominante ruimtelijke structuren" op. "Ten eerste de door het cultuurlandschap bepaalde lintbebouwing. Ten tweede een actueel type stadsuitbreiding die bijna Amerikaans aandoet; grote kavels met grote goedkope woningen erop."⁸ Kern van hun concept is dat eigenaren van grond aan een lint, met hun kavel in principe moeten kunnen doen wat ze willen. Dat geldt niet alleen voor het wonen, maar ook voor bedrijvigheid. Wij ondersteunen dit concept.

- Een verdergaande stap zou zijn dat bouwvergunning wordt verleend indien het bouwplan is ontwikkeld door een professionele (daartoe gecertificeerde) architect. Op die manier worden aspecten als bouw- en brandveiligheid voldoende gewaarborgd.
- Een bijzondere toepassing van een regellichte zone voor wat betreft bouwregels kan gelden voor bedrijventerreinen. Ook voor bedrijventerreinen geldt vaak uitgebreide regelgeving over soorten bedrijven, hoogtebepalingen, rooilijnen, bijgebouwen, bouwoppervlakten, etc. We bevelen aan in Oost-Groningen en de Veenkoloniën te experimenteren met een bedrijventerrein waarvoor dergelijke regels tot het minimum beperkt worden. Hierbij ligt het voor de hand om dit te laten gelden voor een nieuw bedrijventerrein. Dit wordt dan een regellicht terrein in een regellichte zone. Voor een dergelijk nieuw bedrijventerrein zou overigens wel de mogelijkheid gecreëerd moeten worden in POP's en bestemmingsplannen.

Soms is voor het verkrijgen van een bouwvergunning grondonderzoek noodzakelijk. Daarbij kan gedacht worden aan archeologisch onderzoek.

Uit de gesprekken is gebleken van een voorbeeld van een ondernemer die voor het produceren van een nieuw product een lege kavel op het oog had die bestemd was voor een bedrijfsgebouw. Dit zou werkgelegenheid voor vijftig personen hebben opgeleverd. Door de verplichte en tijdrovende grondonderzoeken heeft hij er van afgezien.

De provincie Limburg wil het aantal archeologische onderzoeken in de komende jaren met zestig procent verlagen. De afgelopen tien jaar zijn in Limburg 656 archeologische onderzoeken uitgevoerd. In ruim 300 gevallen bleek er niets van waarde in de bodem te zitten. De provincie heeft de oplossing gevonden in het aanpassen van de provinciale archeologische verwachtingskaarten. Op deze kaar-

8. Onix/-scape/Dékan, *Wonen in de Veenkoloniën – een visie tot 2050*, 2005.

ten zijn gebieden aangegeven waar archeologisch onderzoek verplicht is. In totaal komt dit neer op 70 procent van de provincie. Op de nieuwe archeologische kaart zal een beperkt aantal terreinen worden aangewezen waar nog opgravingen verplicht zijn. Bovendien wil de provincie dat niet langer alle archeologische resten worden onderzocht, maar dat er keuzes worden gemaakt aan de hand van een nog op te stellen regionale archeologische onderzoeksagenda. Voor kleinere bouwprojecten, met een grondoppervlakte van minder dan een kwart hectare, die meer dan 50 meter van een mogelijke archeologische vindplaats verwijderd liggen, bestaat sinds een jaar al geen onderzoeksplicht meer. De uitvoering van het archeologiebeleid wordt de komende jaren, mede door de herziening van de Monumentenwet, overgeheveld van de provincie naar de gemeenten.

- Wij bevelen aan dat voor wat betreft Oost-Groningen en de Veenkoloniën het Limburgse initiatief te volgen.

4.2.3 *Milieuwetgeving*

Milieuwetgeving kan belemmerend zijn voor ondernemers. Wij pleiten er, zoals eerder al aangegeven, niet voor milieuwetgeving buiten beschouwing te laten. Het zou in een dereguleringszone Oost-Groningen en Veenkoloniën aangemerkt kunnen worden als ‘check and balance’ van een op het gebied van de ruimtelijke wetgeving regellicht gebied. Kernwaarden als rust en frisse lucht blijven daardoor gehandhaafd en het gebied zal niet vervallen tot een stinkende en lawaaiige vrijstaat.

Interimwet stad en milieu

Een (extra) aanpassing van milieuregels ligt bovendien minder in de rede omdat er op nationaal niveau al geruime tijd discussie is over mogelijkheden voor gemeenten om belemmerende milieuregels (gedeeltelijk) te verlichten. Met de Interimwet stad- en milieubenadering biedt het ministerie van VROM gemeenten meer mogelijkheden projecten te realiseren die wellicht belemmerd worden door milieuregels. Zij kunnen namelijk onder een aantal voorwaarden afwijken van de milieunormen voor geluid, lucht, bodem, stank en ammoniak, zowel in stedelijk als landelijk gebied. De wet treedt naar verwachting dit jaar nog in werking. Hiermee kan het pilotgebied een pioniersfunctie vervullen.

De Interimwet stimuleert gemeenten om woningbouw en kleinschalige bedrijvigheid te realiseren op locaties waar milieunormen in eerste instantie een belemmering vormen. Als maatwerk binnen de bestaande regelgeving niet voldoende is, mag onder een aantal voorwaarden van de milieunormen worden afgeweken. De Interimwet heeft een looptijd van vijf jaar. Daarna moet de stad- en milieubenadering structureel verankerd zijn in de wetgeving voor milieu en ruimtelijke ordening.

Deze Interimwet kan dus op milieugebied veel perspectief bieden voor het ondernemingsklimaat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën.

Groene afvalstoffen

Ingevolge de op een Europese verplichting gebaseerde Regeling 'Inzamelaars, vervoerders, handelaren en bemiddelaars van Afvalstoffen' zijn bedrijven verplicht zich te registreren en moeten ze ook een vakdiploma afvalstoffen hebben (met uitstel tot 1 augustus 2007).⁹ De goederenstroom van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen moet worden geregistreerd en vergezeld gaan van begeleidingsdocumenten. De definities van afvalstoffen in genoemde regelgeving zijn voor veel ondernemers onduidelijk. Nederland hanteert een te strikte implementatie van deze EU-regelgeving, waardoor in de praktijk zelfs ongevaarlijke of schone stromen als straatstenen en dergelijke moeten worden gemeld (zogenoemde groene lijst van afvalstoffen). Voor veel kleine inzamelaars van afvalstoffen die op deze groene lijst staan, zijn de gestelde eisen te zwaar. Maar zelfs ook scholen en verenigingen die oud papier inzamelen, moeten voldoen aan de nieuwe wetgeving.

Daarnaast valt ook eigen vervoer van "eigen afvalstoffen" – bijvoorbeeld afvalstoffen die bij aannemingswerkzaamheden zijn vrijgekomen – onder de regelgeving. Hierdoor vallen landelijk inmiddels 6000 bedrijven onder de regeling, in plaats van de oorspronkelijk ingeschatte 700.

Wij bevelen met de commissie-Stevens aan om, net als in de omringende landen, de zogenoemde "groene afvalstoffenlijst" uit te zonderen van deze regelgeving. Deze stromen leveren geen milieuhygiënische bezwaren op. Ook eigen vervoer van eigen afvalstoffen, met name van aannemersbedrijven, zou buiten de regeling moeten blijven.

4.2.4 Natuurbeschermingswetgeving

Regelgeving op het gebied van flora en fauna kan voor ondernemers belemmerend zijn, bijvoorbeeld omdat men niet, pas na onderzoek of pas na het treffen van maatregelen, mag (ver)bouwen op een bepaalde locatie. Ook ondernemers die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, noemen het als een (potentiële) belemmering voor het ondernemerschap. De mogelijkheden om in een regellichte zone wat dit onderwerp betreft tot deregulering te komen, zijn echter beperkt. De Flora- en Faunawet is voor een belangrijk deel gebaseerd op de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Dit zijn Europese richtlijnen waar nationaal niet van afgeweken kan worden.

9. Deze en de volgende alinea zijn geheel ontleend aan het rapport *De top 10 van hinderlijke regels* van de commissie-Stevens. Blz. 34.

Opvallend is dat de gronden op basis waarvan, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, door of namens Gedeputeerde Staten afgeweken kan worden van het verbod om inbreuk te maken op de stand van beschermde inheemse diersoorten of andere diersoorten, in de Habitatrichtlijn ruimer zijn dan in de Flora- en Faunawet. Het cursieve gedeelte van de volgende uitzonderingsgrond uit de Habitatrichtlijn (artikel 16) ontbreekt in de Flora- en Faunawet (artikel 67):

‘.. in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten’

Ondanks dat deze passage niet in de Flora- en Faunawet voorkomt, is hij als onderdeel van de Habitatrichtlijn wel geldend recht. Voor GS zouden economische redenen dan ook een grond kunnen zijn voor afwijking van de algemene bepalingen van de Flora- en Faunawet.

4.3 Arbeidsrecht

Op het gebied van arbeidsrecht zijn in de interviews en literatuur twee typen regels naar voren gekomen die belemmerend zijn voor het ondernemerschap in Oost-Groningen en de Veenkoloniën: arbeidsomstandigheden en ontslagrecht.

4.3.1 Arbeidsomstandigheden

Arbeidsomstandighedenwetgeving (onder meer Arbowet, Arbobesluit en Arboregeling) is voor veel ondernemers een bron van ergernis, zo is ook uit de gesprekken in dit onderzoek weer gebleken. De regels worden vaak te gedetailleerd, betuttelend en onnodig geacht. Veel ondernemers zien er het nut dan ook niet van in. Uit de zgn. Tafel van Elf is gebleken dat de spontane naleving van regelgeving onder meer wordt bepaald door de acceptatie van de regels.¹⁰ De acceptatie van de arbeidsomstandighedenwetgeving is zeer laag. Vrijwel alle ondernemers die we in het kader van dit onderzoek geïnterviewd hebben, geven spontaan aan dat het belang van de werknemers voor wat betreft hun werkplek, ook hun belang is. Zeker in het MKB betekent iedere zieke werknemer al gauw een probleem voor de werkgever. “Het personeel is mijn belangrijkste kapitaal, dus daar ben ik zuinig op”, aldus een ondernemer.

10. Ruimschotel e.a. , blz. 13.

Kort geleden is de Arbowetgeving geëvalueerd door de SER. Kern van de door de SER voorgestane nieuwe arbostructuur is dat er een duidelijker onderscheid tussen het publieke en het private domein tot stand wordt gebracht. Het publieke domein zou heldere concrete doelvoorschriften moeten bevatten, waaraan zoveel mogelijk gezondheids- en veiligheidskundige (grens)waarden worden gekoppeld. In het private domein worden door de werkgever en werknemers vastgesteld op welke wijze aan de doelvoorschriften wordt voldaan. Op dit moment bestaat de Arbowetgeving ook voor een belangrijk deel uit middelvoorschriften. De SER schrijft in zijn rapport:

“Met de voorgestelde benadering van het verplaatsen van middelvoorschriften, toelichtingen en onnodige detailleringen uit de handhaafbare doelvoorschriften naar het private domein, valt naar het oordeel van de raad een aanzienlijke terugdringing van regelgeving te realiseren.”¹¹

In het publieke domein worden, als het aan de SER ligt, zoveel mogelijk heldere en concrete, handhaafbare doelvoorschriften opgenomen waaraan duidelijke, wetenschappelijk onderbouwde gezondheids- of veiligheidskundige grenswaarden gekoppeld zijn. Het is in het kader van de pilot voor een dereguleringszone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën te veel gevraagd hierop vooruit te lopen. Wel zou nader invulling gegeven kunnen worden aan het principe van de nieuwe Arbo-wetgeving, namelijk dat meer ruimte moet worden geboden aan werkgevers en werknemers om de eigen verantwoordelijkheid te nemen ter zake van arbeidsomstandigheden. Dat gebeurt door werkgevers en werknemers afspraken te laten maken over de doelen en invulling van de arbeidsomstandigheden. Een risico-inventarisatie & -evaluatie zou hiervoor als basis kunnen dienen. De Arbeidsinspectie verricht vervolgens geen handhavingsactiviteiten meer. Alleen bij klachten (van werknemers) komt de Arbeidsinspectie in actie.

Het is echter de vraag of bovenstaande mogelijk is. Het arbeidsomstandighedenrecht wordt grotendeels ingevuld door EU-richtlijnen, zo blijkt ook uit het rapport van EIM. Het geheel buiten werking laten van Arbo-wetgeving is daarom niet mogelijk, omdat daarmee in strijd zou worden gehandeld met Europese wetgeving. De maximale regelreductie die op het gebied van het arbeidsomstandigheden recht mogelijk is, is dat de zgn. nationale kop komt te vervallen. In het SER-rapport is een overzicht opgenomen van alle arbo-regels die niet uit Europese regelgeving voortvloeien. Deze kunnen in de pilotregio buiten beschouwing worden verklaard. Met de Europese voorschriften blijft een zeker wettelijk minimum aan vereisten bestaan, maar wordt de regeldichtheid én betutteling verminderd.

11. SER, blz. 39.

4.3.2 *Ontslagrecht*

Kettingregeling

Een werkgever kan maximaal drie keer een tijdelijke arbeidsovereenkomst aanbieden, zolang de totale duur niet meer dan 36 maanden bedraagt. Als de werknemer na afloop van de derde arbeidsovereenkomst voor het bedrijf blijft werken, wordt dit vierde contract aangemerkt als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Dit wordt de kettingregeling genoemd. De kettingregeling wordt doorbroken indien tussen twee tijdelijke contracten meer dan drie maanden zit. De kettingregeling wordt echter niet doorbroken als de werknemer opvolgende arbeidsovereenkomsten sluit met verschillende werkgevers die voor wat betreft de werkzaamheden als elkaars opvolger beschouwd kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat de werknemer eerst voor een bepaalde periode via een uitzendbureau bij een bedrijf werkt en na afloop van deze periode bij het bedrijf in dienst treedt op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.

Voor zowel werknemers als werkgevers (en daarmee de werkgelegenheid) is dit een ongunstige regeling, zo blijkt uit de gesprekken met de ondernemers. Werkgevers zijn gezien onzekere toekomstperspectieven en marktfluctuaties voorzichtig met het aannemen van nieuw personeel. De werkloosheid in het gebied is vooral onder laagopgeleiden hoog. Zeker voor LBO-functies wordt personeel niet snel in vaste dienst genomen bij het MKB, omdat het in slechte tijden duur en tijdrovend is om personeel te kunnen ontslaan. Door de kettingregeling is een lang, aaneengesloten dienstverband zonder vaste arbeidsovereenkomst dan ook onmogelijk. Werknemers komen daarmee na verloop van tijd noodgedwongen op straat te staan. Nieuwe (tijdelijke) werknemers moeten vervolgens door de bedrijven weer ingewerkt worden. Routine wordt minder snel opgebouwd, hetgeen de arbeidsproductiviteit negatief beïnvloedt.

Door de kettingregeling te verlichten zal het ondernemingsklimaat verbeterd worden. Bedrijven kunnen (laagopgeleide) werknemers dan langer aan zich binden zonder er definitief 'aan vast te zitten' en zullen sneller en meer investeren in het personeel. Bovendien zijn bedrijven beter in staat in te spelen op actuele marktontwikkelingen. Uitgerekend werknemers zijn nu vaak de dupe van de kettingregeling. Een tijdelijk contract wordt na drie keer niet verlengd, hoewel er wel werk kan zijn. De werknemer moet eerst drie maanden thuis zitten voordat hij weer in aanmerking komt voor werk bij een bedrijf waar hij heeft gewerkt.

Op dit moment kan een werkgever, zoals aangegeven, maximaal drie keer een tijdelijke arbeidsovereenkomst aanbieden met een totale maximale duur

van 36 maanden. Wij stellen voor dit te verdubbelen.

Ontbinding arbeidsovereenkomsten

Een verdergaande aanpassing van het arbeidsrecht zou gelegen zijn in een versoepeling van de mogelijkheid om werknemers te ontslaan. Op dit moment is er in Nederland een preventief ontslagstelsel, waarbij ontbinding van een arbeidsovereenkomst door de kantonrechter of het CWI dient te worden goedgekeurd. Dit is vaak een tijdrovende en dure aangelegenheid. Een versoepeling van het ontslagrecht zou een positieve invloed op het ondernemingsklimaat hebben, omdat werknemers eerder geneigd zullen zijn om risico's te nemen en in tijden van voorspoed te investeren door personeel aan te nemen. Daar zijn ook werknemers bij gebaat. Het bevordert de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en de mobiliteit van werknemers.

Als alternatief voor het preventieve ontslagstelsel zou aansluiting gezocht kunnen worden bij aanbevelingen die de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel (commissie-Rood) in november 2000 heeft gedaan. Deze commissie is in 1999 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingesteld om te adviseren over de toekomst van het Nederlandse ontslagstelsel. Navolging van de aanbevelingen van de commissie zou tot het volgende leiden:

- de werkgever heeft in principe geen toestemming van een derde nodig om een arbeidsovereenkomst van een werknemer op te zeggen;
- opzegging van een arbeidsovereenkomst is alleen mogelijk indien de werkgever daarvoor een "redelijke grond" heeft;
- bij de vaststelling van wat een redelijke ontslaggrond is, dient niet uit te worden gegaan van een rigide systeem van limitatieve opsomming van gronden, maar conform het huidige recht een open norm (in dit geval: redelijkheid en billijkheid) dient te worden gebruikt;
- de 'redelijke grond' dient – zoals ook internationaal gebruikelijk is – verband te houden met de geschiktheid of het gedrag van de werknemer of met het functioneren van de onderneming;
- indien een redelijke grond naar het oordeel van de werknemer ontbreekt, kan hij binnen twee maanden de vernietiging van de opzegging inroepen;
- de werkgever kan de arbeidsovereenkomst van een werknemer niet opzeggen zonder de werknemer de gelegenheid te geven in een hoorzitting de gelegenheid te geven diens zienswijze naar voren te brengen;
- er dient een opzegtermijn in acht te worden genomen, overeenkomstig het huidige recht.

Hiermee zou een repressief ontslagstelsel geïntroduceerd worden. Het advies is uiteindelijk niet door de minister overgenomen. In de regellichte zone Oost-Groningen en de Veenkoloniën zou hier alsnog mee geëxperimenteerd kunnen worden.

4.4 Vergunningverlening

In de recente rapporten over verminderde regelgeving en administratieve lasten voor ondernemers, komt regelmatig de 'lex silencio' terug. De lex silencio gaat uit van het hanteren van positief fatale (silencio positivo) en negatief fatale (silencio negativo) termijnen. Het mechanisme van de silencio positivo (Spaans voor 'wie zwijgt stemt toe') houdt in dat bij overschrijding van de beslistermijn, een vergunningaanvraag stilzwijgend wordt ingewilligd. Dit principe heeft in Spanje een positieve invloed gehad op de economie:

"De aanwezigheid van strikte beslistermijnen in samenhang met een verkorting van deze termijnen hebben zonder meer een bijdrage geleverd aan het stimuleren van de Spaanse economie. In vergelijking met de situatie van vóór 1992 kan een ondernemer nu gemakkelijker en sneller een bedrijf beginnen of een economische activiteit starten."¹²

Het kabinet heeft het voorstel van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen om de lex silencio te introduceren, overgenomen:

"Bij eenvoudige vergunningen met vaste voorwaarden kan het mechanisme van fictieve positieve beslissingen bij fatale termijnen ('silencio positivo') worden doorgevoerd. Daarbij moet voldaan worden aan de eis dat daardoor geen maatschappelijke risico's ontstaan, de rechten van derden niet worden geraakt en duidelijk is welke rechten en plichten de vergunningkrijger heeft."¹³

De pilot 'regellichte zone' biedt een uitgelezen mogelijkheid om hierin voorloper te zijn. Er zou nog verder kunnen worden gegaan dan het kabinet voorstelt. Zo kan een vergunning ook stilzwijgend verleend worden indien er belangen van derden in het spel zijn. Daarbij kan aangesloten worden bij de systematiek van de Woningwet, die in feite al een lex silencio kent. De derde kan in die systematiek bezwaar aantekenen tegen het (stilzwijgende) besluit). Dat er rechten van derden in het spel zijn, mag wat ons betreft dus geen reden zijn voor het bestuursorgaan om aan het stelsel van positief fictieve beslissingen te ontkomen. Vergunningen waarbij de 'lex silencio' in de regellichte zone toegepast zou kunnen worden, zijn onder meer:

- terrasvergunning
- kapvergunning
- uitritvergunning
- parkeervergunning
- opritvergunning

12. *Eenvoudig vergunnen. Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen*, 15 juni 2005. Blz. 65.

13. Kabinetsreactie op het Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, blz. 16.

- gebruiksvergunning
- evenementenvergunning

Het betreft hier geen limitatieve opsomming. De termijnen die voor het nemen van primaire beslissingen in de Woningwet en de Awb zijn opgenomen, kunnen ook bij het stelsel van positief fatale termijnen worden gehanteerd.

Vanuit het ministerie van VROM zijn op dit moment initiatieven gaande om de procedures voor het verkrijgen van 'omgevingsvergunningen' (ruimte, wonen en milieu), te vereenvoudigen. Dit zou moeten gebeuren door middel van een te vormen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Kort gezegd komt deze wet erop neer dat verschillende 'VROM-vergunningen' geïntegreerd worden, waardoor slechts één aanvraag ingediend, en één procedure doorlopen hoeft te worden. Ook wordt er gewerkt aan de mogelijkheid te komen tot milieuvergunningen op hoofdlijnen, waarin de doelen zijn weergegeven. De wijze waarop de ondernemer hieraan wil voldoen, mag hij in principe zelf bepalen.

Gezien de complexiteit en het feit dat er landelijk aan gewerkt wordt en algemeen wordt ingevoerd, ligt het niet voor de hand hieraan in een pilot voor een regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën extra aandacht te besteden.

4.5 Tot slot

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de belangrijkste winst van een regellichte zone te behalen is in de sfeer van het omgevingsrecht (ruimtelijke ordening, milieu, bouwen). Andere soorten belemmerende wetgeving zijn vooral gelegen op het gebied van het arbeidsrecht (arbeidsomstandigheden en ontslagrecht). Ook in de vergunningverlening is winst te behalen.

De rechtsgebieden die door ons als belemmerend worden aangemerkt, sluiten aan bij de conclusies van de commissie-Stevens (augustus 2005), waarin wordt gesteld dat hinderlijke wetgeving voor het overgrote gedeelte betrekking heeft op slechts drie wetsdomeinen: arboregeling, bouwregeling en milieu.¹⁴ Dezelfde domeinen komen naar voren uit de inventarisatie van het Meldpunt Strijdige Regels.

Het onderscheidende van onze voorstellen zit in de eerste plaats in het feit dat wij concrete voorstellen doen voor het ondervangen van de belemme-

14. Overigens rapporteerde de commissie-Stevens – anders dan de naam van het rapport (*De top 10 van hinderlijke regels*) doet vermoeden – niet (alleen) over hinderlijke *regels* maar vooral over hinderlijke *nalevingskosten*. Als meest hinderlijk wordt bijvoorbeeld 'het voortdurend wijzigen van regels' genoemd.

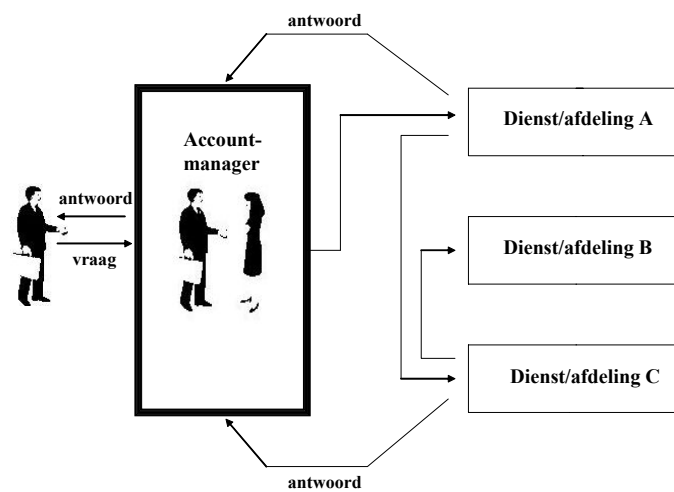
ringen, vooral in het arbeidsrecht en in regelgeving die voortvloeit uit de ruimtelijke ordening. Andere studies en onderzoeken zijn vaak meer probleemschetsend dan oplossingsgericht. In de tweede plaats blijven de belemmeringen die voortkomen uit de ruimtelijke ordening vaak buiten beschouwing in rapporten over regeldruk en deregulering. Wellicht dat de ruimtelijke ordening in een groot en dunbevolkt gebied als Oost-Groningen en de Veenkoloniën veel meer als hinderlijk worden ervaren dan elders. In een dunbevolkt gebied zullen de grenzen wat dat betreft voor een ondernemer misschien als minder noodzakelijk en logisch worden aangemerkt.

In dit rapport hebben we ons primair gericht op regelgeving die belemmerend is voor het ondernemersklimaat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën. Ook door het verbeteren van de dienstverlening in brede zin aan ondernemers kunnen hinderlijke nalevingskosten verminderd worden. Een pilot waarbij geëxperimenteerd wordt met deregulering krijgt naar ons oordeel meerwaarde als ook de dienstverlening aan ondernemers in de pilot betrokken wordt. Daarom wordt in dit hoofdstuk aan dienstverlening aandacht geschonken. In algemene zin worden hier suggesties gedaan voor het verbeteren van de dienstverlening aan ondernemers. De suggesties hebben overigens wel raakvlakken met regelgeving en/of vergunningverlening.

- Een eerste verbetering die mogelijk is¹⁵, is gelegen in de *interpretatie van regelgeving*. Dat geldt met name voor het omgevingsrecht. Bij een stringente uitleg en toepassing van regels worden vergunningen relatief snel geweigerd. Nee is nee, en er wordt niet gekeken of het mogelijk is een oplossing te vinden. Bij een klantgerichte interpretatie van regelgeving wordt actief gekeken op welke wijze – binnen de kaders van de wet – wel tegemoet kan worden gekomen aan het oogmerk van de ondernemer. Dat zou kunnen door het toepassen van uitzonderingsmogelijkheden en ontheffingen. Een andere klantvriendelijke mogelijkheid is dat het bestuursorgaan en ambtenaren actief meedenkt met de ondernemer. Deze kan dan misschien niet oorspronkelijke (bouw)plan realiseren, maar wel een plan waarmee hij zijn doelen kan realiseren.
- Een andere mogelijkheid om hinderlijke nalevingskosten te ondervangen, is door handhavingsactiviteiten intern, binnen de gemeente of de provincie, op elkaar af te stemmen. Met deze ontkokering kan voorkomen worden dat bedrijven te maken krijgen met diverse controles op verschillende momenten. Door het aanwijzen van een handhavingscoördinator kunnen de handhavingswerkzaamheden beter op elkaar worden afgestemd, kan er een betere informatie-uitwisseling plaatsvinden en kunnen de handhavingszaken beter worden gecoördineerd. Hiervan plukt niet alleen de ondernemer de vruchten, maar de overheidsorganisatie zelf ook.

15. We spreken hier in algemene zin, zonder onderscheid te maken tussen de tien gemeenten en provincies die in Oost-Groningen en de Veenkoloniën te onderscheiden zijn. Het behoeft geen betoog dat de huidige kwaliteit van de dienstverlening per bestuursorgaan kan verschillen.

- De ontkokering kan ook aan de 'voorkant' van een vergunningprocedure gerealiseerd worden. Dat kan gerealiseerd worden door accountmanagement. Hierbij neemt een accountmanager de (aan)vraag van een ondernemer in behandeling en gaat hij vervolgens zelf bij de verschillende afdelingen of diensten langs om de vraag te beantwoorden of de besluiten 'op te halen'. De accountmanager functioneert als intermediair zonder zelf over de afhandeling van de (aan)vraag te (hoeven) beslissen. Hij is procesmanager, die onder meer termijnen in de gaten houdt en zorgt dat de snelheid erin blijft. De accountmanager kan ook een bemiddelende rol spelen (waarbij aangesloten zou kunnen worden bij het eerste gedachte-streepje in deze paragraaf). Schematisch zou dit er als volgt uit kunnen zien:



Verbetering van dienstverlening via het principe van accountmanagement zou ook in een pilot voor een regellichte zone meegenomen moeten worden.

In dit rapport zijn op een aantal onderwerpen concrete voorstellen en suggesties gedaan waarmee juridische beperkingen die belemmerend zijn voor ondernemers en het ondernemingsklimaat, ondervangen en voorkomen kunnen worden. Met deze aanbevelingen zou in een pilot van een regellichte zone in Oost-Groningen en de Veenkoloniën geëxperimenteerd moeten worden.

De pilot zou een looptijd van ten minste vijf jaar moeten hebben, waarbij een stapsgewijze introductie van de diverse onderdelen plaats zou moeten vinden, afhankelijk van de snelheid waarmee veranderingen in regelgeving gerealiseerd kunnen worden. Voor het realiseren van een regellichte zone is het oprichten van een projectbureau onontbeerlijk. Dit projectbureau zou zich ten minste met de volgende zaken bezig moeten houden:

- Het *juridisch vormgeven* van de regellichte zone. Bij het instellen van een regellichte zone moet een keuze worden gemaakt ten aanzien van de juridische verschijningsvorm, zo wordt door EIM aangegeven. Als het gaat om nationale wetgeving, zijn het opnemen van de *mogelijkheid* voor een regellichte zone in een formele wet dan wel het vastleggen van de regellichte zone in een formele wet de meest voor de hand liggende vormen. Daarbij mag een regellichte zone geen strijd opleveren met Europese wetgeving. In onze voorstellen is dat dan ook niet het geval.
- Het *afbakenen* van de regellichte zone. In principe bestaat de zone uit de tien, in hoofdstuk 3 van dit rapport genoemde gemeenten van Oost-Groningen en de Veenkoloniën. Het draagvlak van de voorstellen bij de tien gemeentebesturen en twee provinciebesturen die onderdeel zijn van Oost-Groningen en de Veenkoloniën, zijn een belangrijk criterium bij de precieze afbakening. Het omgevingsrecht behoort voor een belangrijk deel tot de bevoegdheid van deze decentrale overheden. Als er bij bepaalde bestuursorganen (te) weinig animo is om het ondernemingsklimaat door deregulering te verbeteren, heeft het weinig zin deze overheden ook op het punt van bijvoorbeeld Arbeidswetgeving in de pilot te betrekken.

- Het *toepassen en uitwerken van de aanbevelingen in dit rapport*. Een aantal van deze voorstellen behoeft nadere uitwerking en toespitsing op de lokale situatie.
- Het *verzorgen van procedures*, zoals verzoeken tot toepassing van artikel 19 lid 2 WRO.
- Het fungeren als juridische helpdesk voor gemeenten.
- Het faciliteren en stimuleren van het verbeteren van de dienstverlening.

Het projectbureau zou in de eerste twee jaar 3 fte. moeten hebben: een projectleider met een juridische en/of bestuurlijke achtergrond, een jurist met specialisatie omgevingsrecht en een projectmedewerker op MBO-niveau. Na twee jaar kan de formatie worden afgebouwd tot 2 fte.

De belangrijkste kosten van de pilot zijn daarmee gelegen in de financiering van het projectbureau. Andere kosten betreffen het laten uitvoeren van een onderzoek onder ondernemers in de pilotregio. De bevindingen van de pilot dienen immers ter lering voor andere potentiële regellichte zones. De effecten van een regellichte zone zijn in de eerste plaats af te leiden uit objectieve gegevens als werkgelegenheid, werkloosheid en andere indicatoren van het ondernemingsklimaat. Om de invloed van de regellichte zone op ontwikkelingen hieromtrent te kunnen bepalen, is het aan te bevelen een nul- en eindmeting onder ondernemers in Oost-Groningen en de Veenkoloniën te laten verrichten. Hierin kan in kwantitatief opzicht de mate waarin regelgeving belemmerend is voor de ondernemers in het gebied en de invloed van de regellichte zone op het ondernemingsklimaat, worden onderzocht. Op basis van de resultaten van een tussenmeting na 2½ jaar zou de pilot eventueel bijgestuurd kunnen worden.

Voor de financiering van de kosten van de pilot is subsidiëring vanuit het ministerie van Economische Zaken de aangewezen methode. Betrokken bestuursorganen zouden idealiter via matching een bijdrage moeten leveren.

Conclusie

In dit rapport zijn concrete voorstellen gedaan om bepaalde regels die zich er naar ons oordeel bij uitstek voor lenen in een regellichte zone niet of verminderd toe te passen. Daarbij hebben we gekeken naar regels met een zekere onderlinge samenhang, die, als ze buiten beschouwing blijven, naar verwachting daadwerkelijk een positieve invloed hebben op het ondernemingsklimaat. Dat betekent dat de aanbevelingen niet liggen in de sfeer van ‘een regeltje hier minder en een regeltje daar minder’.

Naar ons oordeel is de belangrijkste winst te halen in de sfeer van de ruimtelijke ordening. In de eerste plaats is dit bij uitstek een belemmerende factor voor ondernemers: in veel gevallen zijn (bepaalde) bedrijfsmatige activiteiten in een gebied door het bestemmingsplan niet toegestaan. Ondernemingen zullen zich door de beperkingen in het bestemmingsplan niet in het gebied vestigen en/of ondernemingen kunnen niet groeien of de kansen die er liggen, grijpen.

Dermate vergaande gevolgen heeft Arbo-wetgeving niet. Desondanks kan deregulering op dit terrein het ondernemingsklimaat wel verbeteren. Deze wetgeving is vooral belemmerend omdat het tijd en/of geld kost. Door het versoepelen van het arbeidsrecht, kan de werkgelegenheid gestimuleerd worden. Werkgevers zullen eerder geneigd zijn personeel aan te nemen en/of langer vast te houden. Een deel van de aanbevelingen komt erop neer dat de ‘nationale kop’ van Europese regelgeving wordt teruggedraaid. Ten slotte bevelen we aan fatale termijnen voor gemeentelijke vergunningen in te voeren. In Spanje heeft dit een positieve ontwikkeling op de economie als gevolg gehad.

In onderstaande tabel zijn de belemmerende regelgeving en de aanbevelingen die in dit rapport vermeld staan, weergegeven. Bij de aanbevelingen zijn daarbij twee categorieën onderscheiden: vergaand en minder vergaand. De vergaande aanbevelingen vereisen een drastischer ingrijpen en meer politieke moed. De minder vergaande aanbevelingen zijn eenvoudiger te realiseren, zijn vaak technisch van aard, en betekenen een minder principiële ingrijpende koerswijziging. Uitvoering van de vergaande aanbeveling kan betekenen dat de minder vergaande aanbeveling over hetzelfde thema, automatisch gerealiseerd wordt of niet meer nodig is.

Vergaande oplossing	Minder vergaande oplossing	Bevoegd gezag
<i>Ruimtelijke ordening</i> Globale bestemmingsplannen: - ja-mits redenering (beperkt aantal algemene voorwaarden)	<i>Ruimtelijke ordening</i> Artikel 19 lid 2 WRO-verklaring voor: - tweede tak - bedrijvigheid in woonhuizen - uitbreiden agrarische bebouwing voor andere bedrijfsmatige activiteiten	Gemeente, provincie
	<i>Recreatie</i> Maximum aantal kampeereenheden op grond van artikel 8 WOR verhoogd van 10 à 15 tot 30	Rijk
<i>Bouwregels</i> - Regelvrij bouwen (m.u.v. veiligheid) in lintbebouwing en in buitengebied - Bouwvergunning automatisch verleend indien bouwplan ontwikkeld door professionele architect	<i>Bouwregels</i> - Aanpassen archeologische kaart - Regelvrij (m.u.v. veiligheid) nieuw bedrijventerrein	Gemeente, provincie
	<i>Milieuwetgeving</i> - Toepassing Interimwet Stad en Milieu - Uitzonderen groene lijst van 'regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen'. Idem eigen afvalstoffen	Gemeente, rijk
	<i>Natuurbeschermingswetgeving</i> Verbreden afwijkingsgronden GS ogv artikel 67 Flora- en Faunawet met formulering artikel 16 Habitatrictlijn	Provincie
<i>Arbowetgeving</i> Arbeidsomstandigheden eigen verantwoordelijkheid werkgevers en werknemers. Arbeidsinspectie alleen in actie bij klachten	<i>Arbowetgeving</i> Buiten toepassing laten van de nationale kop op EU-Arbeidsomstandighedenrecht	Rijk
<i>Arbeidsrecht</i> Invoering repressief ontslagstelsel	<i>Arbeidsrecht</i> Verlichten kettlingregeling tot maximaal zes keer binnen 72 maanden verlengen van een tijdelijk contract	
<i>Vergunningverlening</i> Toepassen 'lex silencio' met fatale termijn bij vergunningen		Gemeente
	<i>Dienstverlening</i> - Ondernemersvriendelijke interpretatie van regelgeving - Afstemmen handhavingsactiviteiten / ontkooking - Accountmanagement	Gemeente, provincie

Het onderscheidende van onze voorstellen zit, behalve dat wij concrete voorstellen doen voor het ondervangen van de belemmeringen, vooral in het arbeidsrecht en in regelgeving die voortvloeit uit de ruimtelijke ordening. De in sommige opzichten economisch zeer beperkende belemmeringen die voortvloeien uit de ruimtelijke ordening, komen wel degelijk door de regels zelf. Het is daarom onze stellige overtuiging dat het ondernemingsklimaat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën door de door ons gesuggereerde deregulering op met name het gebied van het omgevingsrecht (ruimte, bouwen, milieu) en het arbeidsrecht, een belangrijke impuls kan krijgen. Ook door het verbeteren van de dienstverlening in brede zin aan ondernemers kunnen hinderlijke nalevingskosten verminderd worden. Een pilot waarbij geëxperimenteerd wordt met deregulering krijgt daarom meerwaarde als ook de dienstverlening aan ondernemers in de pilot betrokken wordt.

Vooraf het versoepelen van ruimtelijke voorschriften zal op weerstand kunnen stuiten bij bestuurders. Wij hebben er echter vertrouwen in dat de bestuurders de noodzaak inzien dat het ondernemersklimaat in Oost-Groningen en de Veenkoloniën een forse impuls nodig heeft om de werkgelegenheid te stimuleren en de werkloosheid aan te pakken. In de belangenafweging tussen ruimtelijke ordening en economie zou dat betekenen dat de weegschaal in de toekomst duidelijk gaat doorslaan naar de economie. Wij sluiten ons wat dat betreft aan bij burgemeester Ter Avest van de gemeente Midden-Drenthe (die overigens geen uitmaakt van de Veenkoloniën): "Wat heb je eraan als je de hele dag over de heide kunt dwalen, maar wel werkloos bent."¹⁶

16. Dagblad van het Noorden, 11 oktober 2005.

Bijlage 1: geïnterviewde personen

D. Abee, Advisor
R. Bakker, Bakker Fiscalisten
A. van de Beld, Onix Architecten
A. Edelenbosch, voorzitter Stuurgroep 'Agenda voor de Veenkoloniën'
M. Herweijer, hoogleraar Bestuurskunde
H. Hoekman, Avebe
R. van Hoof, Telegram Service BV
K.M.A. Kalverboer, secretaris Adviescollege voor de Markt
M.C. Meindertsma, voorzitter Stichting Innovatie Veenkoloniën
A. Oosterhoff, MKB Noord
B. Pors, voorzitter Industriekring Ter Apel
G. Reukema, RTC
F. Ronda, sr. beleidsmedewerker Economische Zaken, provincie Groningen
H. Smid, Variass Electronics
R. Smit, landbouwer/ recreatief ondernemer
J. Spakman, projectleider Costa Due (duurzame energie), provincie Groningen
J. Stavast, burgemeester Stadskanaal
D. Strijker, hoogleraar Plattelandsontwikkeling, ihb de Veenkoloniën
H. te Velde, LTO Noord
J. van der Velde, stedenbouwkundig Buro Vijn
H. Vredeveld, HVD Electronics
G. van der Wal, regiomanager CWI Stadskanaal

Bijlage 2: literatuuroverzicht

Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, *Afscheid van het duale ontslagstelsel*, november 2000.

Bijsterveld, Karl, *Groei door snoei?!*, Building Business, augustus 2005.

Commissie Evaluatie Arbowet, *Evaluatie Arbotwet 1998*, 2005.

Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid, *Kansen voor het platteland*, 2005.

Commissie-Hoekstra (Commissie Structuurversterking Veenkoloniën), *Van afhankelijkheid naar kracht – advies*, Drachten, 2001.

Commissie-Stevens, *Te druk met regels*, juni 2005.

Commissie-Stevens, *De top 10 van hinderlijke regels*, augustus 2005.

Commissie-Stevens, *Domeinrapport financieel-administratieve regelgeving*, 30 augustus 2005.

De Straat Milieu-adviseurs B.V., *Deel 1: De voorschriften geanalyseerd, Rapportage in kader project Herziening Algemene Regels*, 2004.

De Straat Milieu-adviseurs B.V., *Deel 2: De mogelijkheden verkend, Rapportage in kader project Herziening Algemene Regels*, 2004.

De Straat Milieu-adviseurs B.V., *Deel 4: De voorschriften geanalyseerd (2), De landbouw AMvB's, Rapportage in kader project Herziening Algemene Regels*, 17 februari 2005

Dijk, J. van, *Arbeidsmarkt en regio*, Oratie Rijksuniversiteit Groningen, 2002.

EIM, *Haalbaarheidsstudie 'Kansenzones'. Economische wenselijkheid en juridische haalbaarheid*, 2005.

Kolpron, *Sociaal-economische analyse Veenkoloniën (bijlage rapport 2 bij het advies van de Commissie-Hoekstra)*, Rotterdam 2001.

Ministerie van Economische Zaken, *Eindrapport Werkgroep Strijdige Regels Metaal Eindhoven*, 2004.

- Ministerie van Economische Zaken, *Resultaten meldpunt strijdige regels*, 2003.
- Ministerie VROM, *Modernisering bouwregelgeving*, brief van de minister aan de Tweede Kamer, 23 mei 2005
- MKB-Nederland, *Aministratieve lasten: consequenties voor de economie en het mkb*, 2003.
- MKB-Nederland, *Herijking VROM en het mkb*, 2004.
- MKB-Nederland, *De bomen en het bos, Vergunningen en het mkb*, Delft, 2005.
- MKB-Nederland, *Deregulering Arbowet- en regelgeving*, Delft, 2004.
- Onix/scape/Dékan, *Wonen in de Veenkoloniën – een visie tot 2050*, 2005.
- Pro Facto, *Samenhang tussen loketten*, 2001.
- Pro Facto, *Vraagpatronenonderzoek Bedrijvenloket*, 1999.
- Provinciale besturen Groningen en Drenthe, *Hoe moet het gebeuren? Herinrichting Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën*, Brochure, 1974.
- Ruimschotel, D., P. van Reenen en H.M. Klaasen, *De tafel van Elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken*, in: *Beleidsanalyse 96/3*.
- SER, *Evaluatie Arbowet 1998*, 2005.
- Staatssecretaris van Economische Zaken, *In actie voor ondernemers!*, 2003.
- Staatssecretaris van VROM, *VROM-Herijkingsproject Modernisering algemene regels*, Kamerbrief 29 maart 2005.
- Strijker, D., *Landbouwkundige toekomstvoorspellingen: de Veenkoloniën in 2020 en 2050*, URSI-rapport 301, 2003
- Strijker, D., *De Veenkoloniën: verleden tegenover toekomst*, Verschenen in: F. Boekema & J. van Brussel (red.), *Theoretische en empirische aspecten van plattelandsvernieuwing*. Shaker, Maastricht, 2003, pp. 46-52.
- Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Rodrigo Pinto Scholtbach & Marc-Paul Stufkens, *De Lex Silencio, Een studie naar de werking van het Spaanse model van fatale termijnen en fictieve beslissingen en de toepasbaarheid van dit model in Nederland*, 2005.

VNO-NCW, *Deregulering en vereenvoudiging van arboregeling*, 2003.

Wageningen UR, *Van regels naar ondernemersverantwoordelijkheid, Belemmeringen door wet- en regelgeving voor de plantaardige sectoren*, 2005.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, 2004.