

2485 4

BIJLAGE VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Advies inzake het Voorontwerp-Vestigingswet 1951

INDELING

- I. Grondslagen der regeling.
 1. Doelstelling der wet; uitbreiding werkingsfeer.
 2. Karakter der regeling.
 3. Invloed op de branchestructuur.
 - II. De vestigingseisen en de personen, die daaraan moeten voldoen.
 1. De aard van de eisen en het niveau der eisen.
 2. De aan de beheerder te stellen eisen.
 3. De eisen te stellen aan de „filiaal-beheerders”.
 4. De ontheffingsregeling.
 - III. Bepalingen ter voorkoming van ontduiking der regeling.
 1. De eis van een afzonderlijke beheerder voor elke inrichting.
 2. Uitbreiding van het begrip inrichting.
 3. Het vergunningstelsel.
 - VI. De inschakeling der bedrijfslichamen.
 1. Adviserende taak van de Raad en de overige bedrijfslichamen.
 2. Uitvoerende taak van de Raad en de overige bedrijfslichamen.
 - V. Slotopmerkingen.
- Bijl.: Opmerkingen ten aanzien van de artikelen, voor zover niet in het advies behandeld.

De Sociaal-Economische Raad heeft bij de bespreking van het bij schrijven Nr. 53729 S d.d. 26 September 1950 door de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Raad tot het uitbrengen van advies toegezonden Voorontwerp-Vestigingswet 1951 voorlichting gevonden in een door een Commissie van Voorbereiding uitgebracht praeadvis.

Deze Commissie was als volgt samengesteld:
 Prof. Dr. F. L. van Muiswinkel, Voorzitter,
 A. A. Boersma,
 Drs J. J. A. Charbo,
 Joh. de Jong,
 Jhr. Mr. H. A. Quarles van Ufford,
 J. G. Suurhoff,

Als vertegenwoordigers van de Minister van Economische Zaken woonden de heer Mr. M. H. S. van Oers gedeeltelijk en de heer Mr. J. H. Visser volledig de vergaderingen van de Commissie bij.

De Raad heeft zich bepaald tot de behandeling van enkele vragen van principiële aard of van groot practisch belang, waartoe het voorontwerp aanleiding gaf. Ten aanzien van een aantal ondergeschikte punten heeft de Raad gemeend de beschouwing van de Commissie van Voorbereiding als bijlage aan zijn advies te moeten toevoegen, zonder daarover in discussie te treden.

I. Grondslagen der regeling

1. Doelstelling der wet — Uitbreiding werkingsfeer.

Met de Regering is de Raad van oordeel, dat de voor een goede bedrijfsuitoefening vereiste kennis veelal wordt onderschat, hetgeen snel kan leiden — en naar de ervaring leert in feite ook heeft geleid — tot onverantwoorde vestiging van ondernemingen. Met name geldt dit voor die delen van het bedrijfsleven, in welke schijnbaar geen of slechts geringe kennis vereist is om met goed resultaat als

zelfstandig ondernemer op te treden, waar de aard van het uitgeoefende bedrijf het mogelijk maakt met beperkte financiële middelen tot vestiging van een onderneming over te gaan.

Dit gevaar van onverantwoorde vestiging, voortvloeiende uit de hierboven genoemde oorzaken, zal zich derhalve in hoofdzaak voordoen ten aanzien van ondernemingen van kleine omvang, ongeacht het terrein, waarop zij zich bewegen. Van de grote ondernemingen kan immers worden verwacht, dat de omvang van het financiële risico en de vereiste deskundigheid voor het leiden van een grote organisatie onverantwoorde vestiging uit hoofde van een onderschatting van de benodigde ondernemerscapaciteit zullen voorkomen.

De gevolgen van onverantwoorde vestiging in het kleinbedrijf beperken zich niet tot hen, die zich lichtvaardig als ondernemer vestigen, maar strekken zich uit tot de gehele bedrijfstak, waarop zij zich bewegen en resulteren uiteindelijk in een verzwakking van het kleinbedrijf in zijn geheel. De Raad kan het daarom aanvaarden, dat de gunstige ervaringen, welke ten aanzien van de detailhandel, het ambacht en de kleine nijverheid zijn opgedaan met de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 en ten aanzien van de op het terrein van de voedselvoorziening werkzame takken van bedrijf met de Erkenningreglementen, gebaseerd op het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941, voor de Regering aanleiding zijn geweest om de werkingsfeer van het Voorontwerp-Vestigingswet uit te breiden tot het gehele bedrijfsleven, met uitzondering van de landbouw en de visserij, nu gebleken is, dat bij onderdelen van andere sectoren van het bedrijfsleven behoefte aan vestigingsregelingen bestaat.

Met voldoening heeft de Raad kennis genomen van de passage in de Memorie van Toelichting, dat met deze uitbreiding van de werkingsfeer niet beoogd wordt de doelstelling der wet, nl. de verheffing van het kleinbedrijf, te wijzigen. Hij vertrouwt, dat bij de uitvoering der wet deze doelstelling in het oog zal worden gehouden en zal, voor zover hem hierbij een taak is toebedeeld, naar verwezenlijking van deze doelstelling streven.

Met deze uitbreiding van de werkingsfeer heeft de Regering zich de moeilijke taak gesteld door middel van één wet het kader aan te geven, waarbinnen voor het zo gedifferentieerde bedrijfsleven de vestigingsregelingen zich kunnen bewegen. Het wil de Raad voorkomen, dat de Regering in deze taak niet volledig is geslaagd en zich bij de uitwerking van de beginselen der wet onvoldoende heeft gerealiseerd de grote verscheidenheid in het bedrijfsleven, welke voor de vestigingsregeling haar consequenties heeft.

Het Voorontwerp wekt de indruk, dat gepoogd is zoveel mogelijk het systeem van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 te handhaven en slechts de bij de uitvoering van de Vestigingswet Kleinbedrijf gebleken lacunes weg te nemen, zonder dat men zich voldoende er van heeft overtuigd, of de aldus ontworpen regeling bruikbaar zou zijn voor de overige sectoren van het bedrijfsleven, waarop het Voorontwerp eveneens van toepassing zal kunnen zijn en ten aanzien waarvan men de ervaring op dit terrein mist, welke voor de nieuwe Vestigingsregeling voor het kleinbedrijf zo waardevol is gebleken. De Raad hoopt deze stelling bij de behandeling van de verschillende onderdelen van het Voorontwerp nader te adstrueren.

2. Karakter der regeling.

De Raad heeft met instemming geconstateerd, dat met de doelstelling ook het karakter der huidige Vestigingswet Kleinbedrijf in het Voorontwerp is gehandhaafd, hetgeen hierin tot uiting komt, dat ook de nieuwe Vestigingswet zal zijn een raamwet, welke slechts dan op enig

onderdeel van het bedrijfsleven zal worden toegepast, indien betrokkenen zelve daartoe het verzoek doen. Hierdoor is verzekerd, dat slechts tot het vaststellen van vestigingsregelen wordt overgegaan in overeenstemming met de betrokkenen, hetgeen noodzakelijk is, omdat de organisatie van de vakopleiding en de vakexamens door henzelf dient te geschieden en van toepassing van de vestigingseisen in de praktijk geen sprake zal kunnen zijn, indien betrokkenen op dit punt niet hun medewerking verlenen. Het afhankelijk zijn van de toepassing der wet van het initiatief der bedrijfsgenoten, doet mede de Raad de uitbreiding van de werkingssfeer der wet aanvaarden, omdat oplegging tegen de wil der bedrijfsgenoten in het algemeen uitgesloten is.

In de doelstelling der wet, nl. verhoging van het gemiddelde peil der bedrijfsuitoefening past eveneens, dat de wet zich beperkt tot het stellen van objectieve eisen. De Raad stelt met genoegen vast, dat ook in dit opzicht het karakter der wet is gehandhaafd en zij niet tevens is gebruikt als „ordeningsinstrument” in die gevallen, waarin rechtstreeks ingrijpen in het aantal vestigingen wenselijk wordt geacht. Uitdrukkelijk zij vastgesteld, dat deze constatering geen oordeel inhoudt over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van een dergelijk verderstrekkend ingrijpen.

Voorts juicht de Raad het toe, dat vestigingsregelingen ten aanzien van de op het terrein van de voedselvoorziening werkzame takken van bedrijf na totstandkoming van de Wet ook slechts door de centrale overheid bij algemene maatregel van bestuur zullen kunnen worden vastgesteld, zulks in overeenstemming met de zienswijze van de wetgever, die in de Wet op de Bedrijfsorganisatie aan de bedrijfslichamen de bevoegdheid tot het treffen van vestigingsregelingen onthield.

3. Invloed op de branchestructuur.

De beperking in de doelstelling der wet brengt met zich, dat er bij de uitvoering der wet naar moet worden gestreefd, de ontwikkeling van het bedrijfsleven zo weinig mogelijk te belemmeren. Met name dient er op te worden toegezien, dat de in de Vestigingsbesluiten voorkomende bedrijfsomschrijvingen en de omvang, alsmede het niveau van de eisen niet — of althans zo weinig mogelijk — de structuur van de bedrijfstakken en de normale wijzigingen, welke daarin als gevolg van technische wijzigingen en veranderingen in verbruiksgewoonten plegen op te treden, beïnvloeden. Dat een vestigingsregeling enigermate ingrijpt in de structuur en de ontwikkeling daarvan, kan nimmer geheel worden voorkomen, omdat, wil een Vestigingsbesluit juridisch hanteerbaar zijn, een nauwkeurige bedrijfsomschrijving noodzakelijk is. Bovendien zal het stellen van eisen steeds tot gevolg hebben, dat de zeer kleine ondernemingen niet meer zullen ontstaan en op den duur verdwijnen, omdat de geringe inkomsten uit dergelijke ondernemingen als regel niet zullen opwegen tegen de offers, welke voor het voldoen aan de eisen moeten worden gebracht. Geen voet dient echter te worden gegeven aan het hier en daar merkbare streven der betrokken ondernemers om de vestigingsregeling middels de brancheschrijving en de concretisering van de eisen in het Vestigingsbesluit te gebruiken voor het weren van bepaalde groepen van mededingers. De omstandigheid, dat de branchevervorming in het bedrijfsleven en met name in de handel, niet volgens één enkel criterium geschiedt maar volgens verschillende, elkander doorkruisende criteria, zodat oriëntering naar productieverwantschap en naar consumptieverwantschap gelijkelijk voorkomen en bovendien bij elk van deze criteria grote verschillen in de mate van specialisatie voorkomen, heeft in vele gevallen er toe geleid, dat eenzelfde economische activiteit binnen het raam van verschillende branches wordt uitgeoefend.

De ervaring met de Vestigingswet Kleinbedrijf heeft geleerd, dat vooral de gespecialiseerde bedrijfstakken geneigd en door de geringere omvang van het terrein, waarop zij zich bewegen, ook in staat zijn een verzoek tot toepassing van de Vestigingswet in te dienen, met een zodanige bedrijfsomschrijving en zodanige eisen, dat het voor de ondernemers, die zich op een uitgebreider terrein bewegen, onmogelijk wordt aan alle vestigingseisen, die voor de verschillende onderdelen van hun bedrijfsuitoefening van toepassing zijn, te voldoen. Dit resultaat zal niet steeds zijn beoogd, maar de Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat onder vigueur van de Vestigingswet Kleinbedrijf verschillende vestigingsbesluiten tot stand zijn gekomen, waarmede niet alleen verhoging van het vakpeil werd beoogd, maar mede het weren van een aantal mededingers. In zoverre de passage in de Memorie van Toelichting, waarin wordt gesteld, dat dwang tot te ver gaande specialisatie schadelijk is voor een gezonde ontwikkeling van het bedrijfsleven, doelt op een dergelijke situatie, kan de Raad hiermede instemmen. Hij vestigt echter uitdrukkelijk de aandacht er op, dat de wijze, waarop de hier rijzende problemen tot oplossing worden gebracht, uiteindelijk beslissend is voor het oordeel over de Vestigingswet. Bij de uitvoering van de

Vestigingswet zal het aspect van de invloed der Vestigingsbesluiten op de structuur van het bedrijfsleven en de ontwikkeling er van bij voortdurend op de voorgrond moeten staan en zal een zodanige systematiek der Vestigingsbesluiten ontwikkeld dienen te worden, dat deze invloed tot een minimum wordt beperkt. Gelet op de grote verschillen tussen de verschillende delen van het bedrijfsleven, welke onder de werking der nieuwe wet zullen vallen, acht de Raad het niet wel doenlijk hieromtrent uitgewerkte normen te formuleren. Als algemeen beginsel dient echter bij de uitvoering van de Vestigingswet voorop te staan, dat de Vestigingsbesluiten niet alleen de op het moment van afkondiging aanwezige structuur moeten eerbiedigen, maar tevens een gezonde ontwikkeling moeten toelaten.

Uitvoering van de wet in deze zin kan op verschillende manieren tot stand worden gebracht. Allereerst door binnen een bedrijfstak verschillende bedrijven in de zin van het Voorontwerp te onderscheiden, deze in het betrokken Vestigingsbesluit te omschrijven en afzonderlijke eisen voor elk dezer onderdelen te stellen. Hierdoor wordt verkregen, dat het ontstaan van gespecialiseerde ondernemingen, die zich slechts bewegen op een gedeelte van het terrein, dat de bedrijfstak als regel bestrijkt, niet in meerdere mate wordt bemoeilijkt dan strikt noodzakelijk is. Immers, bij een dergelijke constructie van het Vestigingsbesluit verdwijnt de noodzaak om zich vakkennis eigen te maken van een uitgebreid terrein, terwijl men zich in werkelijkheid slechts op een klein gedeelte hiervan gaat bewegen. Hierdoor wordt voorkomen, dat b.v. degene, die zich wenst te vestigen als groothandelaar in uien, moet voldoen aan de eisen, gesteld voor de groothandelaren in groenten en fruit. Dezelfde argumentatie geldt uiteraard bij uitbreiding van het in een onderneming uitgeoefende bedrijf met een onderdeel van het terrein van een andere bedrijfstak.

Daarnaast zullen voorzieningen moeten worden getroffen voor de in de handel voorkomende ondernemingen, die worden aangeduid als „gemengde ondernemingen”. Deze bewegen zich op een uitgebreid terrein en hebben hierdoor aanrakingspunten met vele andere bedrijfstakken. Zij vormen echter een eigen type, omdat het gevoerde assortiment in elk onderdeel veel geringer is dan dat van de gespecialiseerde ondernemingen. Gewezen kan worden op de algemene exporteurs, die zich niet gespecialiseerd hebben op bepaalde artikelen, maar een groot assortiment goederen uitvoeren, als regel naar een bepaald gebied, waarbij bovendien van continuïteit in het gevoerde assortiment veelal geen sprake is. Een zelfde bedrijfstype vormt de bazar in de detailhandel. Voor zover voor de bedrijfstakken, waarop de gemengde bedrijven zich bewegen, Vestigingsbesluiten op grond van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 tot stand zijn gekomen, is het moeilijk opvolgers of beheerders te vinden, die volledig aan de gestelde bekwaamheidseisen voldoen.

Deze bedrijfstypen zullen in de vestigingsregelingen erkenning dienen te vinden, door de eisen van de verschillende gespecialiseerde bedrijfstakken, op welker terrein zij zich bewegen, niet op hen van toepassing te verklaren en door eigen vestigingsregelingen voor deze bedrijfstypen vast te stellen, ook als deze voor een deel betrekking hebben op het verhandelen van dezelfde artikelen, waaraan reeds in andere vestigingsbesluiten eisen zijn gesteld. Het moet derhalve bijv. mogelijk zijn, dat het voldoen aan de vestigingseisen voor de „bazar” in de detailhandel recht geeft op het verkopen van een aantal eenvoudige kantoorbenodigdheden en dat daarvoor niet de volledige eisen voor de detailhandel in kantoorbenodigdheden van toepassing zullen zijn.

De Raad is van mening, dat op deze wijze een beïnvloeding van de branchestructuur door de vestigingsregeling goeddeels kan worden vermeden, terwijl toch brancheverstarring en ongezonde branchevervaging worden voorkomen. De mogelijkheid tot uitvoering van de wet in deze geest is vergroot, nu in verband met het in de Memorie van Toelichting genoemde arrest van de Hoge Raad inzake de verkoop van consumptie-ijs de term „bedrijfstak” is vervangen door „bedrijf”, hetgeen een grotere vrijheid zal laten bij de bedrijfsomschrijving in de Vestigingsbesluiten. De Raad hoopt, dat van deze vrijheid gebruik zal worden gemaakt in de hierboven aangegeven zin.

II. De vestigingseisen en de personen, die daaraan moeten voldoen

1. De aard en het niveau der eisen.

Het Voorontwerp beperkt de vestigingseisen tot handelskennis en vakbekwaamheid. De Raad is van oordeel, dat eisen van deze aard in vele gevallen onvoldoende zullen zijn ter voorkoming van onverantwoorde vestiging. De vestiging of overname van een onderneming werpt zo vele economische en technische problemen op, dat niet kan worden verwacht, dat de toekomstige ondernemer, ook als hij de

vereiste handelskennis en vakbekwaamheid bezit, deze juist zal kunnen beoordelen en tot een verantwoorde beslissing zal kunnen geraken. De ervaring leert bovendien, dat de drang naar zelfstandigheid in vele gevallen zo sterk is, dat rationele overwegingen op de achtergrond geraken en een ongerechtvaardigd optimisme ten aanzien van de levenskansen van de geprojecteerde vestiging het oordeel in belangrijke mate beïnvloeden. In het bijzonder moet worden geconstateerd, dat de eisen, welke aan de financiering worden gesteld en de financiële consequenties van een „aanlooptijd” veelal worden onderschat, terwijl tevens een sluitend financieringsplan dikwijls slechts verkregen blijkt te kunnen worden door de aanschaffing van de voor een goede bedrijfsuitoefening minimaal noodzakelijke bedrijfsuitrusting achterwege te laten. De Raad acht het daarom in het belang van de betrokken toekomstige ondernemers zelve gewenst, dat in de wet de mogelijkheid wordt geopend eisen te stellen ten aanzien van verantwoorde financiële opzet van de vestiging en van de minimaal benodigde bedrijfsuitrusting.

In het Voorontwerp is de credietwaardigheid niet als vestigingseis opgenomen, omdat volgens de Memorie van Toelichting voor de concretisering van deze eis in de Vestigingsbesluiten geen bruikbaar criterium te vinden is, de beoordeling een subjectief karakter draagt en een doeltreffende controle op de werkelijke credietwaardigheid niet kan worden uitgeoefend, tegenover welke nadelen naar het oordeel der Regering geen belangrijk voordeel aan het stellen van deze eis is verbonden. Bij deze redenering kan de Raad zich niet aansluiten. De ervaring heeft geleerd, dat een belangrijk deel van de mislukkingen in het kleinbedrijf te wijten is aan het ontbreken van een verantwoorde financiële opzet — aan welke term de Raad de voorkeur geeft boven credietwaardigheid — hetgeen reeds bij tegenslagen van geringe omvang kan leiden tot zodanige financiële moeilijkheden, dat de verplichtingen niet meer kunnen worden nagekomen. De ervaringen tijdens de bezetting en de na-oorlogse periode, toen van een afzetprobleem geen sprake was, kunnen in dit opzicht niet als maatgevend worden beschouwd. Het stellen van eisen ten aanzien van de verantwoorde financiële opzet, waardoor wordt voorkomen, dat de bedrijfsuitoefening in de geprojecteerde omvang niet kan worden gerealiseerd, acht de Raad derhalve van groot belang. Naar hem uit ontvangen adviezen is gebleken, wordt deze mening unaniem door het bedrijfsleven gedeeld, niet in het minst wegens de grote preventieve waarde, welke deze eis blijkt te hebben ter voorkoming van financieel niet verantwoorde vestigingen. Het is de Raad gebleken, dat de noodzaak van opstelling van een financieringsplan en het overleg hieromtrent met het uitvoeringsorgaan, in de praktijk in vele gevallen leidt tot intrekking der aanvraag, indien zij uit bedrijfseconomisch gezichtspunt niet verantwoord is, omdat de aanvrager zich dan eerst de financiële consequenties bewust wordt. Het mede in de Memorie van Toelichting aangevoerde argument, dat het beschikken over een bepaald geldbedrag geen garantie geeft, dat de ondernemer hiermede goed zal omgaan, acht de Raad niet steekhoudend. De Vestigingswet beoogt immers niet een absolute waarborg te geven voor een goede bedrijfsuitoefening, maar slechts van vestiging uit te sluiten degenen, van wie bij voorbaat moet worden aangenomen, dat zij niet tot een behoorlijke bedrijfsuitoefening zullen kunnen geraken. De oorzaak hiervan kan gelegen zijn in onvoldoende kennis, maar evenzeer in het ontbreken van de beschikking over het belangrijkste instrument om tot aanwending van de aanwezige kennis te kunnen geraken, nl. een voldoende bedrijfsvermogen. Overigens kan worden opgemerkt, dat ook het beschikken over handelskennis en vakbekwaamheid geenszins waarborgt, dat deze kennis goed zal worden gebruikt, zodat het in de Memorie van Toelichting gebezigde argument, indien uitgebreid tot de andere vestigingseisen, zou moeten leiden tot het afwijzen van elke vestigingsregeling, in zoverre deze geen absolute waarborg geeft voor het welslagen van de onderneming.

De aanvaarding in beginsel van een gezonde financiële opzet als vestigingseis dwingt tot een nader onderzoek naar de realiseerbaarheid van deze eis bij de uitvoering der wet. De Raad is met de Regering van oordeel, dat ook ten aanzien van deze eis geldt, dat zij in objectieve criteria moet worden geconcretiseerd, ten einde willekeur van de uitvoerende organen bij de toepassing der wet uit te sluiten. In de Vestigingsbesluiten, welke op basis van de Vestigingswet Kleinbedrijf tot stand zijn gekomen, is de credietwaardigheidseis als volgt omschreven:

- a. het beschikken over voldoende bedrijfskapitaal om gedurende één jaar de inrichting te kunnen exploiteren;
- b. van de totale inrichtingskosten ten minste de helft contant te kunnen betalen;
- c. indien het bedrijfskapitaal geheel of gedeeltelijk uit geleende gelden bestaat, het beschikken over een bewijs, dat deze niet binnen twee jaar zullen worden opgeëist.

Het voldoen aan de sub *b* en *c* genoemde normen is objectief vast te stellen en controleerbaar. Voor de onder *a* genoemde norm zijn zeer wel richtlijnen aan te geven, op te stellen door gemengde commissies van bedrijfsgenoten en niet-belanghebbende deskundigen, welke richtlijnen de beoordelingsnormen zouden dienen te bevatten. Opneming van deze richtlijnen in het Vestigingsbesluit zou de waarborg schepenen van uniformiteit ten aanzien van de bedrijfseconomische grondslagen en bovendien toezicht op de hantering van de richtlijnen door het Scheidsgerecht voor het Bedrijfsleven mogelijk maken.

Het wil de Raad voorkomen, dat op deze wijze een redelijke objectiviteit bij de hantering van deze eis in de praktijk kan worden verkregen. Hij is dan ook van oordeel, dat in de wet de mogelijkheid moet worden geopend van het stellen van eisen ten aanzien van de verantwoorde financiële opzet voor die takken van bedrijf, die zulks wensen.

Een gelijke argumentatie als hierboven is gegeven voor het openen van de mogelijkheid tot het stellen van vestigingseisen ten aanzien van de financiële opzet kan worden gegeven voor de technische bedrijfsuitrusting als vestigingseis. Er zijn bedrijfstakken, waarin de beschikking over een behoorlijke minimum-uitrusting onontbeerlijk is voor een goede bedrijfsuitoefening. Gewezen kan worden op verschillende ambachtsbedrijven, welke een bepaalde technische apparatuur vereisen, wil het bedrijf kunnen worden uitgeoefend, op de detailhandel in melk, waar een hygiënische behandeling van het gevoerde product bepaalde eisen stelt aan de bedrijfsuitrusting en op de vele takken van groot-handel in de voedselvoorzieningssector, waarvoor in de Erkenningsreglementen eisen ten aanzien van de technische bedrijfsuitrusting werden gesteld. De Raad is er zich van bewust, dat deze eis met omzichtigheid moet worden gehanteerd, omdat het gevaar niet is uitgesloten, dat zij zal worden misbruikt ter wering van bepaalde methoden van bedrijfsuitoefening. Ook zal ter dege moeten worden toegezien, dat deze eis niet tot gevolg heeft, dat de invoering van technische vernieuwingen en eventueel daarmee samenhangende wijzigingen in de structuur van de verschillende bedrijfstakken wordt belemmerd. Het inwinnen van advies van onpartijdige deskundigen en het bij voortdurende volgen van de technische ontwikkeling acht de Raad dan ook noodzakelijk in alle gevallen, waarin tot toepassing van deze eis wordt overgegaan.

Uit het bovenstaande moge blijken, dat de Raad zich zeer wel bewust is van de gevaren, welke aan toepassing van deze eis verbonden zijn. Nu de wet echter uitgebreid is tot het gehele bedrijfsleven, met uitzondering van de landbouw en de visserij, en in enkele sectoren van het bedrijfsleven eisen ten aanzien van de bedrijfsuitrusting onontbeerlijk worden geacht, acht de Raad het een noodzakelijk gevolg van de uitbreiding van de werkingssfeer der wet, dat de mogelijkheid wordt geopend te voldoen aan de gebleken behoefte om op dit punt eisen te stellen.

Het is de Raad opgevallen, dat in tegenstelling tot hetgeen te dien aanzien in de Vestigingswet Kleinbedrijf is bepaald, in het Voorontwerp niet uitdrukkelijk is vastgelegd, dat de vestigingseisen een minimum-niveau niet mogen overschrijden. Aangezien een motivering van deze wijziging in de Memorie van Toelichting ontbreekt, kan naar de redenen hiervan slechts worden gegist. In zoverre hiermede tot uitdrukking zou willen zijn gebracht, dat in de praktijk het minimaal karakter der eisen moeilijk is te bepalen en derhalve slechts op deze praktische grond geen nadere kwalificatie van het niveau der eisen is gegeven, zou de Raad tegen deze wijziging geen bezwaar hebben. Hij vreest echter, dat het niet uitdrukkelijk vermelden, dat de eisen slechts dienen te beogen „de grote stroom van ongeschikten te keren”, zoals in de Memorie van Toelichting op de Vestigingswet Kleinbedrijf werd geschreven, tot verderstrekkende consequenties aanleiding kan geven. In verband hiermede acht de Raad het gewenst, dat alsnog in de wet wordt opgenomen, dat de eisen het strikt noodzakelijke niveau niet mogen overschrijden. Ook uit het beginsel van de neutraliteit van de vestigingsregeling ten opzichte van de structuur van het bedrijfsleven vloeit voort, dat de eisen het minimum-niveau niet dienen te overschrijden, omdat, zodra dit het geval is, hetzij bepaalde bedrijfstypen, hetzij bedrijven beneden een bepaalde omvang niet tot stand zullen komen.

Opvoering der eisen kan er mede toe leiden, dat de Vestigingswet wordt gehanteerd ter beperking van de mededinging. Het vermijden van een verhoging van de aan de opleiding verbonden kosten acht de Raad mede een overweging, welke pleit voor het handhaven van het minimum-niveau der eisen.

De kennis, welke op dit minimum-niveau wordt vereist, zal in hoge mate op de praktijk van de bedrijfsvoering moeten zijn afgestemd en slechts in zoverre een theoretisch karakter dienen te dragen als nodig is om een juiste hantering van de gebezigde begrippen te waarborgen

zonder overigens op een volledige wetenschappelijke verantwoording te steunen. Deze vereisten zullen bij de opleidingen, zowel voor handelskennis als voor vakbekwaamheid bij voortdurende in het oog gehouden moeten worden, hetgeen, zo wil het de Raad voorkomen, bij de naar aanleiding van de Vestigingswet Kleinbedrijf tot stand gekomen vakopleidingen, niet steeds in voldoende mate is geschied. Deze mening wordt, naar de Raad is gebleken, algemeen in ondernemerskringen gedeeld. De Raad dringt er daarom op aan, dat het overheidstoezicht op de vakopleidingen en de vakexamens zich niet alleen zal uitstreken tot het absolute niveau der eisen, maar mede zal omvatten het gericht zijn op de praktijk. In dit verband moge de Raad wijzen op de verklaringen, welke ingevolge artikel 2, lid 3, gerekend worden tot de bewijsstukken, dat voldaan is aan de vestigingseisen en welke worden afgegeven aan volledig vakbekwame personen, van wie echter redelijkerwijze niet kan worden verwacht, dat zij zich aan de normale examens onderwerpen. Op deze verklaringen bestaat blijkens artikel 10 een recht, hetgeen de Raad meent te mogen zien als een aanwijzing, dat de Regering aan de in de praktijk opgedane kennis grote waarde hecht.

Dat de inhoud der eisen voldoende op de praktijk wordt afgestemd, dient naar het oordeel van de Raad niet slechts te worden nagestreefd met negatieve maatregelen, welke een ombuiging van opleiding en examens in onjuiste richting trachten te voorkomen, maar moet, waar mogelijk, ook rechtstreeks worden bevorderd. De Raad is daarom van oordeel, dat in die bedrijfstakken, waar dit gewenst en mogelijk wordt geacht, de eisen zullen moeten kunnen omvatten de eis, dat gedurende enige jaren praktische ervaring is opgedaan. De tekst van de wet vormt voor een dergelijke omschrijving van de eisen in de Vestigingsbesluiten geen bezwaar; de wet spreekt immers slechts van bewijsstukken, waarover de aanvrager moet beschikken om voor een vergunning in aanmerking te komen. Deze bewijsstukken behoeven niet slechts te bestaan uit diploma's van met goed gevolg afgelegde examens, maar kunnen naar het gevoelen van de Raad tevens omvatten bewijzen van praktische ervaring.

Het is de Raad bekend, dat ook thans, onder vigueur van de Vestigingswet Kleinbedrijf, in verschillende gevallen de praktische ervaring noodzakelijk is om een vestigingsvergunning te verkrijgen, doordat zij als toelatingseis, hetzij voor de vakopleiding, hetzij voor de examens wordt gesteld. Hij acht deze praktijk echter ongewenst, omdat het toezicht op de eis zelve en op de toepassing zeer moeilijk is. Hij meent dan ook op beëindiging van deze praktijk te moeten aandringen, omdat zij in feite een aanvulling van de vestigingseisen betekent door een orgaan, dat niet ter verantwoording kan worden geroepen en van welks beslissingen geen beroep op het Scheidsgerecht voor het Bedrijfsleven open staat.

De Raad ontveinst zich niet, dat aan het stellen van de eis van praktische ervaring in het Vestigingsbesluit bezwaren verbonden kunnen zijn. Het gevaar is aanwezig, dat voor degenen, die reeds als zelfstandig ondernemer gevestigd zijn en hun onderneming met een nieuw bedrijf wensen uit te breiden, de eis van praktische ervaring prohibitief zal werken, omdat het hun veelal niet mogelijk zal zijn deze praktische ervaring op te doen in verband met de noodzaak de eigen onderneming te leiden.

2. De aan de beheerder te stellen eisen.

Het Voorontwerp stelt de eisen niet aan de ondernemer zelf, zoals op grond van de doelstelling zou worden verwacht, maar aan de beheerder, in art. 1, lid 1, gedefinieerd als degene, die de dagelijkse onmiddellijke leiding heeft bij de uitoefening van het bedrijf.

Deze beheerder kan de ondernemer zelf zijn, maar noodzakelijk is dit niet, omdat de ondernemer met de dagelijkse onmiddellijke leiding ook anderen kan belasten, die dan echter aan de vestigingseisen zullen moeten voldoen. Hiermede wordt derhalve in feite bereikt, dat binnen de onderneming aan de eisen moet zijn voldaan, hetgeen de Raad kan billijken, omdat het niet altijd aan de ondernemer zelf mogelijk zal zijn aan de eisen te voldoen. De Raad acht echter de definitie van beheerder te stringent en vreest, met name in verband met art. 6, lid 1, sub c, volgens hetwelk de vergunning wordt geweigerd, indien redelijkerwijze moet worden aangenomen, dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn, dat bij de uitvoering der wet de nadruk zal komen te vallen op de beoordeling van deze feitelijke situatie door het uitvoerend orgaan, hetgeen er toe zou kunnen leiden, dat het uitoefenen van elke andere activiteit beschouwd zou worden als onverenigbaar met het uitoefenen van de dagelijkse, onmiddellijke leiding. Een exporteur b.v., die uit hoofde van zijn bedrijf regelmatig in het buitenland vertoeft, zou op deze grond beschouwd kunnen worden niet de dagelijkse, onmiddellijke leiding uit te oefenen. Het wil de Raad voorkomen, dat deze definitie

is afgestemd op de situatie in detailhandel en ambacht en te weinig rekening houdt met de verhoudingen in andere sectoren van het bedrijfsleven. Wel zal tegen een weigering van een vergunning op deze grond beroep kunnen worden ingesteld bij het Scheidsgerecht voor het Bedrijfsleven, maar de Raad is van oordeel, dat dergelijke procedures zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. Dit kan naar zijn oordeel worden bereikt, indien in de definitie van beheerder de woorden „dagelijkse onmiddellijke leiding” worden vervangen door „onmiddellijke leiding”. Het karakter van de leiding is hiermede voldoende vastgesteld en de wijze van uitoefening der leiding, waarvan de beoordeling juist tot de moeilijkheden bij de uitvoering aanleiding zal geven, geëlimineerd.

3. De eisen te stellen aan „filiaalbeheerders”.

Het Voorontwerp introduceert, in navolging van de Vestigingswet Kleinbedrijf, het begrip inrichting — dit is een besloten ruimte, waarin een kleinhandels- of ambachtsbedrijf, dan wel het hotel-, café- of restaurantbedrijf dan wel enig ander bij een Vestigingsbesluit aangewezen bedrijf ten aanzien van het publiek pleegt te worden uitgeoefend — en schrijft voor, dat in elke inrichting een beheerder aanwezig moet zijn, die volledig aan de vestigingseisen voldoet (art. 6, lid 1, sub a). Het belangrijkste element in de begripsomschrijving van een inrichting is de bedrijfsuitoefening ten aanzien van het publiek, waarmede een nevendoelstelling in het Voorontwerp wordt gebracht, nl. de bescherming van het consumentenbelang; het koppelen van de eis van de aanwezigheid van een vakbekwamen beheerder aan de bedrijfsuitoefening ten aanzien van het publiek kan immers zijn rechtvaardiging slechts vinden in de wens het publiek een vakbekwame behandeling in zijn contact met de ondernemingen te waarborgen. De Raad kan met deze uitbreiding van de doelstelling instemmen en het is hem gebleken, dat in de kringen van het bedrijfsleven, waarvoor deze eis in de praktijk consequenties zal hebben, met name de filiaalbedrijven, hiertegen geen overwegende bezwaren bestaan.

De aan de beheerders van inrichtingen in hun kwaliteit te stellen eisen dienen echter niet meer te omvatten dan uit deze doelstelling voortvloeit; het voldoen aan de volledige vestigingseisen, hetgeen het Voorontwerp voorschrijft, is voor de verwezenlijking van deze doelstelling niet steeds vereist. Bovendien miskent dit voorschrift de bijzondere positie van de ondernemingen, die hun bedrijf in meer dan één inrichting uitoefenen en de plaats van de filiaalbeheerders in de organisatie van deze ondernemingen. Als gevolg van de centralisatie van het beleid zullen de filiaalbeheerders in feite slechts de verkoopfunctie uitoefenen en wellicht een zeer gering onderdeel van de administratieve functie.

De Raad acht het derhalve redelijk, dat de filiaalhouders volledig aan de eis van vakbekwaamheid moeten voldoen, mits de concretisering van deze eis in de vestigingsbesluiten gericht is op de in de praktijk van de bedrijfsuitoefening benodigde kennis of vaardigheid, waarvan de wenselijkheid hierboven reeds naar voren werd gebracht.

Ten aanzien van de eis van handelskennis kan een voor het gehele bedrijfsleven geldend standpunt niet worden ingenomen. De plaats en de taak van de filiaalbeheerder in de organisatie van de ondernemingen vertoont een te grote variatie, dan dat een uniforme oplossing mogelijk zou zijn. Ten aanzien van deze eis zal daarom naar het oordeel van de Raad moeten worden volstaan met het openen van de mogelijkheid, dat in het Vestigingsbesluit afwijkende — en desgewenst lagere — eisen van handelskennis worden gesteld aan de filiaalbeheerders, dan wel, dat deze eis vervalt. Voor elke bedrijfstak afzonderlijk kan dan, aan de hand van de daar aanwezige omstandigheden, een beslissing ten aanzien van dit punt worden genomen.

4. De ontheffingsregeling.

De Raad erkent de noodzaak van een ontheffingsregeling ter waarborging van de vereiste soepelheid bij de uitvoering van de wet. Hij acht echter de ontheffingsmogelijkheid van art. 12, lid 1, sub a, te beperkt, omdat zij slechts ontheffing mogelijk maakt op grond van regionale of plaatselijke omstandigheden. Deze bepaling geeft geen oplossing voor de moeilijkheden, waarin verschillende bedrijfstypen, welke een groot assortiment artikelen vervaardigen of verhandelen, dan wel diensten van zeer verschillende aard verlenen, komen te verkeren, indien voor verschillende onderdelen van het door hen uitgeoefende bedrijf afzonderlijke Vestigingsbesluiten worden vastgesteld, waarvan de eisen in hoofdzaak zijn afgestemd op de behoeften en wensen van de gespecialiseerde ondernemingen, die zich uitsluitend en volledig op dit onderdeel bewegen.

Bij de behandeling van de invloed van de vestigingsregeling op de branchestructuur werd reeds op de moeilijkheden van deze „gemengde bedrijven” gewezen en werden enige middelen aangewezen ter vermijding daarvan. Het is echter twijfelachtig of deze middelen de ver-

melde bezwaren geheel zullen kunnen wegnemen, zodat het noodzakelijk kan zijn ook de ontheffingsregeling hiervoor te gebruiken.

Voor zover de gemengde bedrijven voorkomen op het platteland of in kleine steden, kan met behulp van de ontheffingsregeling van art. 12, lid 1, sub a, het voortbestaan van deze bedrijfstypen worden verzekerd. De in de grote steden gevestigde gemengde bedrijven en de reeds genoemde algemene exporteurs zullen van deze ontheffingsmogelijkheid geen gebruik kunnen maken. De Raad acht het daarom gewenst, dat als ontheffingsgrond in art. 12, lid 1, sub a, ook wordt opgenomen het bedrijfstype, waaraan dan met behulp van een krachtens art. 19 te geven uitvoeringsvoorschrift nadere uitwerking ware te geven. Een andere oplossing ware wellicht gelegen in het opnemen van een nieuw artikel, inhoudende dat bij Algemene Maatregel van Bestuur, de Raad gehoord, kan worden bepaald, dat de op grond van art. 2 vastgestelde Vestigingsbesluiten niet van toepassing zullen zijn op de in deze Algemene Maatregel genoemde bedrijfstakken, ongeacht of de in de Vestigingsbesluiten opgenomen bedrijfsomschrijvingen gedeeltelijk op deze bedrijfstakken van toepassing zijn.

Tevens acht de Raad de ontheffingsmogelijkheid bedoeld in art. 12, lid 1, sub b, noodzakelijk ter voorkoming van benadeling van het algemeen belang, het bedrijfsbelang en gewichtige persoonlijke belangen van de aanvrager. De formulering van deze ontheffingsmogelijkheid zou echter de schijn kunnen wekken, dat gewichtige persoonlijke belangen van de aanvrager niet een voldoende grond opleveren om voor deze ontheffing in aanmerking te komen. De Raad acht het daarom gewenst, dat hetzij aan art. 12, lid 1, sub b, wordt toegevoegd, dat onder de gewichtige belangen ook gerekend worden gewichtige belangen van de aanvrager, hetzij in de Memorie van Toelichting wordt vastgelegd, dat ook overwegingen, betrekking hebbende op de persoon van de ondernemer, tot gebruikmaking van deze ontheffingsmogelijkheid kunnen leiden.

Overigens acht de Raad het een bezwaar van de ontheffingsregeling, dat zij een sterk subjectief element bevat. Hij acht het gewenst, dat, indien enigszins mogelijk, voorschriften met objectieve criteria voor de ontheffing worden gegeven. Deze criteria zouden, voor wat betreft de detailhandel, het ambacht en het horecabedrijf bedrijfstaksgewijze een opsomming dienen te bevatten van de combinaties, welke in woonkernen van verschillende omvang zijn toegestaan.

III. Bepalingen ter voorkoming van ontduikingen

1. Afzonderlijke beheerder voor elke onderneming, resp. inrichting.

Wil de doelstelling der regeling verwezenlijkt worden, dan dienen maatregelen te worden getroffen, welke beogen het ontstaan te voorkomen van schijnverhoudingen, waardoor formeel aan de wettelijke bepalingen is voldaan, maar materieel gesproken moet worden van ontduiking. Als zodanige bepalingen meent de Raad te moeten aanmerken de in art. 6, lid 1, sub b, genoemde grond tot weigering en de in art. 8, lid 1, sub c, genoemde grond voor het vervallen ener vergunning, inhoudende, dat geen persoon beheerder kan zijn in meer dan één onderneming of inrichting. Hieraan ligt — naar het de Raad wil voorkomen — ten grondslag de wens te voorkomen, dat ondernemers, die niet aan de eisen voldoen, formeel vakbekwame beheerders aan hun onderneming verbinden, door het aangaan van fictieve arbeidsovereenkomsten of het sluiten van zodanige vennootschapsovereenkomsten met personen, die in het bezit zijn van de vereiste bewijsstukken.

Met deze gedachte kan de Raad zich in beginsel verenigen, maar hij is van oordeel, dat ook ten aanzien van dit punt de voorgestelde regeling te weinig ruimte laat om aan de gedifferentieerde behoeften van het bedrijfsleven in dit opzicht tegemoet te komen.

Voor bepaalde sectoren van het bedrijfsleven, met name voor bepaalde takken van de groothandel, is het een normaal voorkomend verschijnsel, dat verschillende, in de N.V.-vorm gedreven ondernemingen, éénzelfde directeur hebben, die als beheerder in de zin van de voorgestelde regeling in deze ondernemingen werkzaam is. De in het geding zijnde bepaling zou in dergelijke gevallen er toe dwingen in alle ondernemingen, behalve één, een vakbekwaam beheerder aan te stellen, ook als de betrokkene in staat is de verschillende ondernemingen zelf te leiden en aan afzonderlijke beheerders geen behoefte bestaat. De Raad is van oordeel, dat deze eis in dergelijke gevallen een overbodige en onaanvaardbare last op deze ondernemingen legt en dat de wet derhalve de mogelijkheid moet openen in het Vestigingsbesluit van deze eis af te wijken, hetzij door hem geheel te laten vervallen, hetzij door één beheerder voor een aantal in het Vestigingsbesluit te bepalen ondernemingen of inrichtingen toe te staan.

Is voor verschillende delen van het bedrijfsleven deze bepaling te stringent, voor andere delen zal zij onvoldoende zijn om wetsontduiking tegen te gaan. Met name voor de ambulante detail- en groot-

handel, die niet in een inrichting wordt uitgeoefend, belemmert de onderhavige bepaling in geen enkel opzicht het aangaan van de reeds eerder genoemde schijnovereenkomsten, welk verschijnsel zich ook voordoet bij de huidige vestigingsregelingen voor deze takken van bedrijf, waarin geen voorzieningen in dit opzicht zijn getroffen, en wel in zo'n omvang, dat van een euvel moet worden gesproken.

2. Uitbreiding van het begrip inrichting.

Wil een vestigingsregeling voor deze gebieden van het bedrijfsleven enig nut afwerpen, dan zal de wet een doeltreffende bestrijding van dit euvel mogelijk moeten maken. Het uitgangspunt hiervoor kan worden gevonden in de getroffen regeling voor de beheerders van inrichtingen. De reden immers, dat ten aanzien van hen eisen worden gesteld, ligt hierin, dat zij min of meer zelfstandig de leiding hebben bij de bedrijfsuitoefening ten aanzien van het publiek. Het is voor het karakter van deze functie en de daarmee gepaard gaande leiding niet essentieel, dat een en ander geschiedt in een besloten ruimte. Hiermede is slechts een nadere aanduiding gegeven van de mate van zelfstandigheid, welke het stellen van eisen aan degene, die deze zelfstandigheid geniet, redelijk doet zijn.

Geheel analoge situaties als de wet ten aanzien van de inrichtingen beoogt te regelen, doen zich voor in de markt- en straathandel, waar degene, die, al dan niet in dienstbetrekking, namens de onderneming optreedt ten aanzien van het publiek een zodanige zelfstandigheid heeft, dat hij geheel met de beheerder van een inrichting is gelijk te stellen.

De wet legt in het uitoefenen van de leiding in een inrichting het criterium van de aanwezigheid van een zodanige zelfstandigheid, dat degene, die met deze leiding is belast, aan de vestigingseisen moet voldoen. Aansluitend aan dit systeem der wet ware naar het oordeel van de Raad aan artikel 1 een lid toe te voegen, inhoudende dat in het Vestigingsbesluit tevens als inrichting kan worden beschouwd een zelfstandig geleid onderdeel van een onderneming, dat niet in een besloten ruimte ten aanzien van het publiek wordt uitgeoefend. De Raad ontveinst zich niet, dat deze uitbreiding van het begrip inrichting weinig elegant is en dat de ruime formulering een zeer grote vrijheid laat bij de toepassing, aangezien elk Vestigingsbesluit, waarin dit uitgebreide begrip inrichting zal worden gebruikt, een nadere bepaling dient te bevatten van een zelfstandig geleid onderdeel. Hij is echter van oordeel, dat slechts op deze wijze een doeltreffende regeling voor de ambulante handel tot stand kan komen zonder overigens de systematiek van de wet ingrijpend te wijzigen.

Voor zover het euvel van ontduiking de vorm aanneemt van het fictief in dienst nemen van bezorgers, die in feite als zelfstandige ondernemers werkzaam zijn, kan de bestrijding geschieden met behulp van een krachtens artikel 19 te geven voorschrift, inhoudende, dat elke bezorger in het bezit dient te zijn van een bezorgersvergunning, welke slechts wordt verstrekt, indien van een reëel dienstverband sprake is, terwijl overigens geen eisen aan de bezorgers worden gesteld. Dit systeem wordt thans reeds met succes in de detailhandel in melk toegepast.

Het wil de Raad voorkomen, dat door het openen van de mogelijkheid van uitbreiding van het begrip inrichting en door het facultatief stellen van de eis, dat in iedere inrichting een beheerder aanwezig moet zijn, voldoende soepelheid is geschapen om met behoud van de aan artikel 6, lid 1, sub b, ten grondslag liggende gedachte aanpassing aan de behoeften van de verschillende onderdelen van het bedrijfsleven tot stand te brengen.

3. Het vergunningstelsel.

Het in het Voorontwerp voorgestelde vergunningstelsel wijkt belangrijk af van het te dien aanzien in de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 gevolgde systeem, doordat niet alleen voor de nieuwe vestigingen na de totstandkoming van een Vestigingsbesluit een vergunning wordt vereist, maar ook alle op het moment van inwerkingtreding van een dergelijk besluit gevestigde ondernemingen zich van een vergunning moeten voorzien. Nu deze overgang van een stelsel van vestigingsvergunningen naar een stelsel van vergunningen op de bedrijfsuitoefening geen invloed heeft op de materiële positie van de reeds gevestigde ondernemers, omdat hun, mits de bedrijfsuitoefening rechtmatig geschiedt, de vergunning zal worden verleend, ook als zij niet aan de eisen voldoen, acht de Raad deze wijziging een grote verbetering, omdat de controle op de naleving der vestigingsregelingen en het leveren van het bewijs van de onrechtmatigheid ener vestiging belangrijk worden vereenvoudigd.

Hij betwijfelt echter, of met de voorgestelde regeling een sluitende registratie, welke de doelstelling is van deze wijziging, kan worden verwezenlijkt. Hij moge in dit verband wijzen op de volgende punten, waarvan regeling alsnog vereist is, wil een sluitende registratie verkregen worden.

1. Het ontbreken van de bepaling in artikel 12, dat van het verlenen van een ontheffing mededeling wordt gedaan aan het met de afgifte der vergunningen belaste orgaan.

2. Het ontbreken van de bepaling, dat het bewijs van de vergunning op zichtbare wijze in de inrichting aanwezig moet zijn, resp. indien de onderneming niet in een inrichting wordt uitgeoefend, op aanvraag moet worden getoond.

3. Het ontbreken in artikel 8, lid 1, van de bepaling, dat de vergunning vervalt, indien de in het bewijs der vergunning vermelde gegevens niet meer overeenstemmen met de werkelijkheid. Volgens de voorgestelde tekst is bijvoorbeeld geen wijziging in het bewijs van de vergunning vereist bij verplaatsing van een onderneming.

4. Het ontbreken van de bepaling, dat de vergunningsbewijzen periodiek kunnen worden vervangen. Een dergelijke bepaling zal het mogelijk maken de ingevolge artikel 8, lid 1, vervallen vergunningen op het spoor te komen. Doordat het oude bewijs zijn rechtsgeeldigheid verliest, kunnen door de periodieke vernieuwing der bewijzen tevens civielrechtelijke procedures tot teruggave van het vergunningsbewijs, gegrond op artikel 7, lid 1, worden voorkomen. De afgifte van een nieuw bewijs zal uiteraard slechts geweigerd kunnen worden, indien een der in artikel 8, lid 1, genoemde gronden, welke leiden tot het vervallen der vergunning, aanwezig is. Bovendien ware artikel 16, lid 1, aan te vullen in deze zin, dat ook tegen weigering van een hernieuwing van het vergunningsbewijs beroep bij het Scheidsrecht kan worden ingesteld.

De overgang naar een stelsel van vergunningen op de bedrijfsuitoefening heeft er toe geleid, dat de in de Vestigingswet Kleinbedrijf voorkomende bepaling, dat geen vergunning is vereist bij verplaatsing van een inrichting binnen een gemeente, niet is overgenomen. Aanvaarding van het in de vorige alinea onder 3, voorgestelde zal er bovendien toe leiden, dat ook voor verplaatsing van een onderneming een nieuwe vergunning vereist zal zijn. Het gevolg hiervan is, dat onder de nieuwe wet de positie van de reeds gevestigde ondernemers ongunstiger kan worden, dan zij onder de Vestigingswet Kleinbedrijf was. De Raad is van oordeel, dat ook in deze gevallen het beginsel van handhaving van verkregen rechten moet worden toegepast. Zonder aan de eis van een sluitende registratie tekort te doen kan dit doel worden bereikt door toevoeging van een lid aan artikel 6, inhoudende, dat de weigeringsgrond, genoemd in artikel 6, lid 1, sub a (het niet voldoen van de beheerder of de beheerders gezamenlijk aan de gestelde eisen) niet van toepassing is bij verplaatsing van een onderneming in het algemeen of van een inrichting binnen een gemeente, voor zover deze verplaatsing niet gepaard gaat met wijzigingen in de personen van de beheerder(s).

De Raad is er zich van bewust, dat aanvaarding van zijn voorstellen ten aanzien van het aantal eisen en ten aanzien van de differentiatie in de eisen voor de filiaalbeheerders een ingrijpende wijziging in de wet noodzakelijk maken. Aanpassing aan de systematiek van het Voorontwerp kan wellicht op de beste wijze worden verkregen door het maken van onderscheid tussen ondernemingsbeheerder — te definiëren als degene, die in een onderneming of een deel van de onderneming met de onmiddellijke leiding is belast — en inrichtingsbeheerder, die in een inrichting de onmiddellijke leiding heeft. Aan de vestigingseisen zal in deze systematiek moeten worden voldaan door de eigenaar(s) van de onderneming voor wat betreft de financiële opzet en de technische bedrijfsuitrusting, door de ondernemingsbeheerder voor wat betreft de volledige handelskennis en door de inrichtingsbeheerder voor wat betreft de vakbekwaamheid en de geringere handelskennis. Deze verschillende kwaliteiten kunnen uiteraard in één persoon verenigd zijn.

IV. De inschakeling der bedrijfslichamen

1. Adviserende taak van de Raad en van de overige bedrijfslichamen.

De Raad heeft met voldoening vastgesteld, dat over een verzoek tot vaststelling van een Vestigingsbesluit zijn advies zal worden ingewonnen en dat het georganiseerde bedrijfsleven in de gelegenheid zal zijn de Raad van zijn mening over een dergelijk verzoek te doen blijken. Ten einde de voorlichting van de Raad zo alzijdig mogelijk te doen zijn, dienen daarin niet alleen te worden betrokken de in artikel 3, lid 1, genoemde bedrijfslichamen, maar ook de vrije organisaties van ondernemers en werknemers, aangezien het niet uitgesloten moet worden geacht, dat zich ten aanzien van de wenselijkheid van een vestigingsregeling of de concretisering daarvan verschillen van mening zullen voordoen. Om bij de betrokken organisaties elke vrees weg te nemen, dat een Vestigingsbesluit tot stand zal komen, zonder dat zij in de gelegenheid zijn gesteld hun inzichten kenbaar te maken, ware het naar het oordeel van de Raad gewenst de laatste zin van artikel 3,

lid 1, zodanig te wijzigen, dat de Raad ook de betrokken organisaties van ondernemers en werknemers moet horen.

De Raad acht het een lacune in artikel 3, dat daarin niet is opgenomen, dat dezelfde adviesprocedure moet worden gevolgd, indien wijziging of intrekking van een vestigingsbesluit wordt overwogen. Een wijziging van een vestigingsbesluit kan het vestigingsbeleid ten aanzien van de betrokken bedrijfstak zo ingrijpend veranderen, dat haar betekenis gelijk te stellen is aan de vaststelling van een nieuw besluit. Evenzeer schijnt het gewenst, dat niet tot intrekking van een besluit wordt overgegaan, alvorens het bedrijfsleven in de gelegenheid is geweest zich hierover te uiten.

Een verzoek tot vaststelling van een vestigingsbesluit zal in het algemeen weinig gedetailleerd zijn, zodat dit een onvoldoende grondslag zal opleveren om de gevolgen van inwilliging van het verzoek zowel voor de bedrijfstak zelf als voor verwante bedrijfstakken te beoordelen.

De Raad is van mening, dat hij zijn adviserende taak niet op de juiste wijze kan vervullen, indien hij zijn oordeel moet baseren op een weinig gedetailleerd verzoek en acht het noodzakelijk, dat zijn advies wordt gevraagd over het ontwerp-Vestigingsbesluit, waarin zowel de bedrijfsomschrijving als de omvang en het niveau der eisen zijn neergelegd, hetgeen voor een juiste oordeelvorming onontbeerlijk is.

Het aan artikel 3, lid 1, ten grondslag liggende beginsel, dat het georganiseerde bedrijfsleven in de gelegenheid moet worden gesteld van zijn inzichten te doen blijken, alvorens tot het vaststellen van een Vestigingsbesluit wordt overgegaan, dient naar het oordeel van de Raad te worden doorgetrokken tot alle maatregelen, die het vestigingsbeleid in belangrijke mate bepalen. Met name acht de Raad het gewenst, dat niet alleen het betrokken bedrijfslichaam maar ook de desbetreffende organisaties worden gehoord, alvorens de in artikel 10, lid 2, bedoelde regelingen voor het afgeven van verklaringen van handelskennis en vakbekwaamheid worden vastgesteld. Deze regelen zullen aangeven, wanneer bij het ontbreken van diploma's voldoende handelskennis en vakbekwaamheid aanwezig worden geacht, hetgeen in feite een nadere concretisering van deze eisen betekent. Deze nadere voorschriften vormen derhalve een zo belangrijk onderdeel van het vestigingsbeleid, dat het zeer gewenst is het advies van de bedrijfslichamen en de vrije organisaties in te winnen. Vooral indien deze regelen bedrijfstaksgewijze of anderszins zouden worden gedifferentieerd, is een dergelijk advies onontbeerlijk, omdat zonder kennis van de verhoudingen in de bedrijfstak de gevolgen van de stellen regelen niet zullen kunnen worden overzien.

Dezelfde redenen pleiten er voor bij overdracht van de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen aan een bedrijfslichaam, indien dit geschiedt onder het stellen van regelen (artikel 12, lid 3), het advies van dit bedrijfslichaam en de vrije organisaties over deze voorschriften in te winnen.

2. De uitvoerende taak van de bedrijfslichamen.

De Raad heeft met instemming kennis genomen van de in het voorontwerp geschapen mogelijkheid de uitvoering van de vestigingsregelingen (de afgifte van vergunningen en verklaringen en het verlenen van ontheffingen) over te dragen aan bedrijfslichamen. Hiermede wordt concrete inhoud gegeven aan de gedachte, die mede aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie ten grondslag ligt, dat het publiekrechtelijk georganiseerde bedrijfsleven zelf zijn aangelegenheden dient te behartigen, indien en voor zover dit mogelijk is zonder hogere belangen te schaden. Ook uit een oogpunt van doelmatigheid en kostenbesparing is uitvoering door de bedrijfslichamen gewenst. Het afgeven van de vergunningen impliceert het aanleggen ener registratie, waartoe de bedrijfslichamen reeds voor de uitvoering van hun overige taken moeten overgaan.

De Raad vertrouwt dan ook, dat in ruime mate tot deze overdracht van uitvoering zal worden overgegaan en dat in het algemeen slechts bij het ontbreken van een bedrijfslichaam op andere wijze in de uitvoering zal worden voorzien. Gelet op het stadium, waarin de opbouw van de bedrijfsorganisatie zich bevindt, kan de Raad zich er mede verenigen, dat deze gedachte niet in de wet is neergelegd, te meer, omdat zijn adviezen en die van de overige bedrijfslichamen over vast te stellen vestigingsbesluiten zich ook tot dit punt zullen uitstreken. Wel acht hij het gewenst, dat bij de vervanging van een op grond van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 vastgesteld Vestigingsbesluit door een zodanig besluit, gebaseerd op de nieuwe Vestigingswet, waarvoor terecht de normale adviesprocedure buiten werking wordt gesteld, de Raad wordt gehoord over het orgaan, dat met de uitvoering zal worden belast. Overigens vertrouwt de Raad, dat die normale adviesprocedure zal worden gevolgd, indien deze wijziging gepaard gaat met het aanbrengen van materiële wijzigingen.

Ook indien de uitvoering van het Vestigingsbesluit, met name de afgifte der vergunningen, is overgelaten aan een bedrijfslichaam, zal het in vele gevallen wenselijk kunnen zijn, dat de Kamers van Koophandel in de uitvoering worden betrokken. Voor zover deze inschakeling betrekking heeft op het decentraliseren van administratieve handelingen, zoals de afgifte van aanvraagformulieren e.d., kan, naar het oordeel van de Raad, vertrouwd worden, dat het belang van de bedrijfsgenoten bij een dergelijke decentralisatie tot een vrijwillige en nauwe samenwerking van de Kamers van Koophandel en de bedrijfslichamen aanleiding zal geven.

In verschillende takken van bedrijf kan echter kennis van de locale verhoudingen en van de persoonlijke omstandigheden van de aanvragers van belang zijn voor de beoordeling van de overgelegde gegevens inzake de financiële opzet van de voorgenomen vestiging, hoewel de betekenis hiervan afneemt, indien hiervoor objectieve normen worden gegeven, zoals hierboven is bepleit. Deze kennis zal in meerdere mate aanwezig zijn bij de Kamers van Koophandel dan bij de bedrijfslichamen, zodat er aanleiding is, voor die takken van bedrijf, waar deze situatie zich waarschijnlijk voordoet, voor te schrijven, dat de Kamers van Koophandel moeten worden gehoord ten aanzien van het voldoen aan de eis van een gezonde financiële opzet, indien de afgifte van de vergunning geschiedt door een bedrijfslichaam.

De Raad kan niet delen de in de Memorie van Toelichting tot uiting gebrachte mening, dat het bedrijf een minder geschikt lichaam is om belast te worden met de afgifte van verklaringen en het verlenen van ontheffingen, voor zover althans hiervoor op grond van artikel 10, lid 2, artikel 12, lid 3, resp. artikel 15, lid 1, algemene regelen zijn vastgesteld. Het gebied, dat de bedrijven zullen bestrijken, staat nog niet vast, zodat geenszins kan worden gesteld, dat zij te dicht bij de bedrijfsgenoten zullen staan om voldoende objectiviteit te betrachten. Voor deze discriminatie ten aanzien van de bedrijfsschappen acht de Raad bovendien des te minder reden aanwezig, omdat de bedrijven bij de uitoefening van deze taken gebonden zijn aan door de Minister te stellen regelen en tegen de beslissingen beroep kan worden ingesteld bij het Scheidsgerecht voor het Bedrijfsleven.

De Raad acht het derhalve gewenst aan artikel 2, lid 4, artikel 12, lid 3, en artikel 13, lid 1, toe te voegen het woord „bedrijfschap”. Bij de vaststelling van elk Vestigingsbesluit kan dan, op grond van de in de betrokken tak van bedrijf aanwezige verhoudingen worden beslist, of de hierbedoelde bevoegdheden aan het betrokken bedrijfschap dan wel aan een ander bedrijfslichaam zullen worden verleend.

V. Slotopmerkingen

De hierboven gemaakte opmerkingen samenvattend, kan worden geconcludeerd, dat naar het oordeel van de Raad het Voorontwerp in zijn huidige vorm niet voldoende tegemoet komt aan de gedifferentieerde behoeften, welke op dit terrein bij het bedrijfsleven bestaan. Deze verschillen in behoeften hangen samen met de grote verschillen in de wijze van bedrijfsuitoefening en de omstandigheid, welke in de verschillende sectoren aanwezig zijn. De vestigingsregeling zal deze verschillen moeten respecteren, wil zij er niet toe leiden, dat ofwel de branche- en ondernemingsstructuur ongemotiveerd ingrijpend wordt beïnvloed, ofwel de wettelijke regeling voor verschillende sectoren van het bedrijfsleven onbruikbaar wordt.

Deze moeilijkheden worden ondervangen, indien het aantal mogelijkheden, dat de raamwet biedt, wordt uitgebreid, zowel wat betreft de te stellen eisen, als wat betreft de personen, die aan de eisen moeten voldoen. De Raad heeft gemeend in deze richting de oplossing van de bezwaren tegen het Voorontwerp te moeten zoeken. Dat tegen een dergelijke oplossing wellicht andere bezwaren kunnen worden ingebracht, zij onmiddellijk erkend. Wordt aan de voorstellen van de Raad gevolg gegeven, dan resulteert een wet, welke een groot aantal facultatieve voorschriften bevat. Op de Kroon, voorgelicht door de advies-

organen, rust dan de taak ervoor zorg te dragen, dat bij de uitvoering der wet niet verder wordt gegaan dan met de doelstelling is beoogd en dat van geval tot geval een verantwoorde keuze uit de in de wet geschapen mogelijkheden wordt gedaan. De Raad acht het hier bedoelde bezwaar echter niet zo zwaarwegend, dat verwezenlijking van zijn voorstellen hierop zou moeten afstuiten, omdat de voorgeschreven adviesprocedure z.i. een voldoende waarborg biedt tegen een onverantwoorde hantering van de wettelijke mogelijkheden.

Indien de Regering echter van oordeel mocht zijn, dat deze wijze van wetgeving ongewenst is, omdat de Vestigingswet hierdoor in te grote mate „blanco” bevoegdheden zou verlenen, rest slechts het treffen van afzonderlijke wettelijke voorzieningen voor de verschillende sectoren van het bedrijfsleven, hetzij in afzonderlijke wetten, hetzij in afzonderlijke onderdelen van een alomvattende Vestigingswet.

Vastgesteld te 's-Gravenhage, 16 Februari 1951.

(w.g.) F. DE VRIES, Voorzitter.

(w.g.) HUB. J. JANSEN, Algemeen Secretaris.

BIJLAGE.

Opmerkingen ten aanzien van de artikelen, voor zover niet in het advies behandeld.

Art. 1, lid 3. De wet verstaat in alle artikelen onder „bedrijf” een bepaalde economische activiteit. Slechts in dit lid wordt het begrip in een afwijkende betekenis gebruikt. Ter voorkoming van misverstand ware in dit lid het woord „bedrijf” te vervangen door „bedrijfshuishouding”.

Art. 5, lid 2. In dit lid is niet vastgelegd, waar de in het buitenland gevestigde onderneming de vergunning moet aanvragen.

Art. 8, lid 1. Het is gewenst als grond voor het vervallen van de vergunning op te nemen het niet meer in overeenstemming zijn van de op het bewijs van vergunning vermelde gegevens met de werkelijkheid.

Art. 8, lid 1, sub e. De in dit lid genoemde tijd van staking der bedrijfsuitoefening, welke leidt tot het vervallen der vergunning, dient naar het oordeel van de Raad in het Vestigingsbesluit te worden bepaald, waardoor aanpassing aan de omstandigheden in de verschillende bedrijfstakken kan worden verkregen. In dit lid ware slechts te bepalen, dat de in het Vestigingsbesluit te stellen termijn niet korter mag zijn dan één jaar en niet langer dan drie jaar, waarbij met name gedacht wordt aan de algemene exporteurs, die dikwijls bepaalde artikelen slechts van tijd tot tijd verhandelen met tussenpozen van veelal meer dan een jaar (vgl. punt 12 van het advies).

Art. 11, lid 3. De geldigheidsduur van een voorlopige vergunning ware te verlengen tot zes maanden, ten einde ruimschoots gelegenheid te geven voor het aanstellen van een nieuwe, vakbekwame beheerder.

Art. 13, lid 1. Omvat het begrip „lichaam” de in art. 3, lid 1, genoemde organisaties van ondernemers?

Art. 22, lid 2. De termijn van een maand voor het aanvragen der vergunning door gevestigde ondernemingen, willen zij in aanmerking komen voor een vergunning, zonder dat aan de eisen behoefte te zijn voldaan, is naar het oordeel van de Raad te kort. Men denke b.v. aan de internationale groothandel, waar de ondernemer langdurig in het buitenland kan zijn. Deze termijn ware, evenals de hiermede corresponderende termijn van lid 1, te brengen op drie maanden.

Art. 24, lid 2. Art. 10, lid 2, ware eveneens van overeenkomstige toepassing te verklaren. Het is gewenst, dat ook voor de afgifte van deze verklaringen regelen worden gesteld.