

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORT-  
TEURS over het ontwerp van wet houdende een regeling  
ter bevordering van een goede bedrijfsuitoefening  
(Vestigingswet Bedrijven).

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Regering  
was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Opmerkingen van algemene aard

Het verheugt de ondergetekenden, dat het onderhavige wets-  
ontwerp door de Eerste Kamer der Staten-Generaal in het  
algemeen met instemming is ontvangen.

Zoals van meerdere zijden is opgemerkt, zijn de ervaringen,  
met de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 opgedaan, over het  
algemeen genomen gunstig geweest. De ondergetekenden mogen  
verwijzen naar hetgeen hieromtrent aan de Tweede Kamer der  
Staten-Generaal is medegedeeld in de Memorie van Antwoord  
met betrekking tot dit wetsontwerp (blz. 2 en 3) en bij de  
openbare behandeling hiervan (*Handelingen* Tweede Kamer,  
Zitting 1953—1954, blz. 3129—3130). Met name blijkt bij de  
ondernemingen, waarvoor een vergunning krachtens genoemde  
wet is verkregen, het „sterftecijfer” laag en het aantal faillisse-  
menten gering te zijn. Ook uit de snelle aflossing van geleende  
gelden en uit de gunstige omzetcijfers blijkt van een qualita-  
tieve verbetering bij de nieuwe ondernemers. Tevens heeft het  
gevoerde vestigingsbeleid medegewerkt tot vermindering, c.q.  
stabilisatie van het aantal middenstandsondernemingen. Het  
wetsontwerp beoogt verbetering te brengen in en uitbreiding  
te geven aan de regeling van de Vestigingswet Kleinbedrijf  
1937, waardoor de gunstige invloed, die hiervan is uitgegaan,  
stellig nog zal worden vergroot.

De toepassing van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 heeft  
tevens een beter inzicht gebracht in het middenstandsvraagstuk.  
Dit inzicht heeft geleid tot de overtuiging, dat het noodzakelijk  
is een meer gedifferentieerd vestigingsbeleid te voeren. De ont-  
worpen wet opent hiertoe ruime mogelijkheden, met name door  
het onderscheiden, naast de ondernemer, van bedrijfsleiders en  
beheerders, de mogelijkheid, te volstaan met één of twee soorten  
vestigingseisen, het invoeren van de mogelijkheid van onthef-  
ping, een ruimere mogelijkheid van delegatie van uitvoerings-  
taken en de mogelijkheid, van verscheidene bepalingen bij het  
vestigingsbesluit af te wijken. Hieruit moge blijken, dat de Re-  
gering het vestigingsbeleid plaatst tegen de achtergrond van het  
middenstandsvraagstuk in zijn totaliteit, evenals dit moet ge-  
schieden ten aanzien van de middenstandspolitiek in het alge-  
meen. Het gamma van mogelijkheden, hetwelk de ontworpen  
wettelijke regeling voor het te voeren vestigingsbeleid bevat, is  
een duidelijke waarborg, dat de Regering — dit in tegenstelling  
tot de mening van vele leden — zich ten aanzien van dit beleid  
niet vastlegt.

*Behoeft-element.* De ontworpen wettelijke regeling opent niet de mogelijkheid, bij het op grond van deze regeling te voeren vestigingsbeleid het behoefte-element te hanteren. Het verheugt de ondergetekenden, dat zeer vele leden hiermede instemden. Naar aanleiding van de opmerkingen van vele andere leden, die betwisten, dat het behoefte-element niet zou passen in een democratisch Staatsbestel, waarin de productie ondernemingswijze geschiedt, zij opgemerkt, dat de ondergetekenden dit ook niet hebben beweerd. Wel hebben zij in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 1) gewezen op het standpunt, dat de eerste ondergetekende reeds eerder tot uitdrukking had gebracht met betrekking tot de wenselijkheid van Overheidsingrijpen in het economisch leven, nl. dat in een democratisch Staatsbestel, waarin de productie ondernemingswijze geschiedt, het ingrijpen van de Overheid niet verder behoort te gaan dan het geven van leiding in grote lijnen en het globaal beheersen der strategische punten van het economische proces. Mitsdien past naar het oordeel van de ondergetekenden het opnemen van het behoefte-element niet in een wettelijke regeling, op grond waarvan een *algemeen* vestigingsbeleid moet worden gevoerd. Zij zien de hantering van het behoefte-element als een uitzonderingsmaatregel, welke in verband met zijn sterk ingrijpend karakter, indien nodig, moet worden getroffen bij een afzonderlijke wettelijke regeling met tijdelijk karakter. Hiermede is niet in strijd, dat zich in de drooggelegde gebieden een gerichte en geordende vestiging van agrarische ondernemingen voltrekt, waarop die vele andere leden inzonderheid doelden. Naar het oordeel van de ondergetekenden heeft men hier met een afzonderlijke problematiek te doen.

Met betrekking tot de goedkeuring door de zesde ondergetekende van de Verordening instelling saneringsfonds broodbakkerijen en de Heffingsverordening sanering broodbakkerijbedrijven 1953 (*Voedselvoorzieningsblad* 65) merkt deze op, dat deze goedkeuring betrefte de instelling van een saneringsfonds en de vaststelling van een heffing, die voor ten hoogste twee derde ten bate komt aan de Nederlandse Bakkerijstichting en voor het overige aan het saneringsfonds. Met dit fonds wordt beoogd bakkers in de gelegenheid te stellen zich te doen uitkopen of hun bedrijf met dat van anderen samen te voegen en op deze wijze te geraken tot liquidatie van niet economisch verantwoorde bakkersbedrijven. Deze sanering komt tot stand op initiatief van de betrokken ondernemers. De goedkeuring van genoemde verordeningen heeft derhalve wel betrekking op sanering, doch niet op een complementaire sluitingsmaatregel.

De melksanering, welke in een aantal gemeenten wordt toegepast, vindt meestal haar grondslag in een ondernemersovereenkomst. Voor 22 gemeenten is thans de sanering, op verzoek van de initiatiefnemers, geregeld bij besluit van het Bedrijfschap voor Zuivel. Dit bedrijfschap gaat hiertoe slechts over, indien ten minste 90 pct. (gerekend zowel naar aantal als naar omzet) van de betrokken melkhandelaren voorstanders zijn van de sectorindeling en bovendien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, welke waarborgen inhouden voor de belangen van de consumenten en de melkhandelaren. Tenslotte moet het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente tegen een en ander geen bezwaar hebben. De strekking van deze besluiten van het bedrijfschap is de melkbezorging in de betrokken gemeenten zo rationeel mogelijk te doen plaats vinden. De melksaneringsregelingen vormen thans een onderwerp van studie, waarbij zowel het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening en het Bedrijfschap voor Zuivel als het Ministerie van Economische Zaken zijn betrokken.

In verband met de opmerking van verscheidene leden, dat door saneringsmaatregelen in bepaalde branches het behoefte-element langs een achterdeur zou kunnen worden binnengehaald, mogen de ondergetekenden er op wijzen, dat dit, voor zover de werkingssfeer van het onderhavige ontwerp van wet betreft, in de toekomst niet mogelijk zal zijn. Ingevolge artikel 93, vierde lid, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie toch zal aan een bedrijfslichaam niet de regeling van de vestiging, uitbreiding of stillegging van ondernemingen kunnen worden

overgelaten. Invoering van het behoefte-element zal dus alleen mogelijk zijn bij een afzonderlijke wettelijke regeling, ten aanzien waarvan moge worden verwezen naar hetgeen dienaangaande hierboven is opgemerkt.

Intussen menen de ondergetekenden, dat, indien men het vraagstuk der overbezetting benadert binnen het kader der sociale mobiliteit, het zeer de vraag is of men het behoefte-element zodanig zou kunnen hanteren, dat rekening wordt gehouden met de eisen van de sociale mobiliteit, zoals vele leden menen. Het ligt voor de hand, dat opnemings van het behoefte-element remmend zou werken op de neiging slecht geleide ondernemingen op te heffen of over te doen. Daarentegen leert de ervaring, dat onder de werking van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937, welke het behoefte-element niet hanteert, in het algemeen van het totaal der verleende vergunningen een belangrijk aantal wordt gebruikt voor het overnemen van ondernemingen. Zo zijn in het door deze leden genoemde kruideniersbedrijf in 1952 710 vergunningen verleend voor het overnemen van een onderneming en 220 voor nieuwe vestigingen. Dezelfde tendens kwam tot uiting bij de vestigingskredieten, die in de laatste anderhalf jaar zijn verleend in samenwerking met de Stichting Waarborgfonds voor het Kruideniersbedrijf. In 51 gevallen betroffen deze de overname van een onderneming en slechts in 6 gevallen nieuwe vestigingen.

*Uitvoering.* Met betrekking tot het verlenen van bevoegdheden aan publiekrechtelijke bedrijfslichamen bepleitten verscheidene leden eerst bevoegdheden te verlenen, wanneer deze lichamen in de praktijk hebben bewezen hun taak op verantwoorde wijze te kunnen vervullen. Vele leden daarentegen zouden de hoofdbedrijfschappen en de bedrijfschappen het liefst terstond willen ingeschakeld zien, in het bijzonder bij de z.g. automatische verstrekkings van vestigingsvergunningen.

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat een goede uitvoering van de ontworpen wettelijke regeling vordert, dat er geschikte lichamen zijn, die doelmatig de werkzaamheden kunnen verrichten, welke aan de uitvoering zijn verbonden. Alhoewel bij de uitvoering van de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 alleen de Kamers van Koophandel en Fabrieken in de wet als uitvoeringsorgaan waren aangewezen en deze lichamen de hun opgedragen werkzaamheden op zeer goede wijze hebben vervuld, kan ook de uitvoering der vestigingswetgeving naar het oordeel van de ondergetekenden niet los worden gezien van de ontwikkeling, die zich op sociaal-economisch gebied voltrekt met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Overdracht van uitvoering aan een publiekrechtelijk bedrijfslichaam moet derhalve mogelijk zijn, indien redelijke zekerheid bestaat, dat dit lichaam een bepaalde taak op verantwoorde wijze kan uitvoeren. De ontwikkeling van deze lichamen enerzijds en de geaardheid van de bedrijven, waarop vestigingsbesluiten van toepassing zullen zijn, anderzijds dienen hier als de belangrijkste factoren te worden beschouwd, die de beslissing in zake de overdracht beïnvloeden.

Intussen zijn de ondergetekenden van oordeel, dat, voor zover uitvoeringstaken aan publiekrechtelijke bedrijfslichamen worden overgedragen, naar wegen dient te worden gezocht om een doeltreffende coördinatie tussen de werkzaamheden van deze lichamen en die der Kamers van Koophandel en Fabrieken tot stand te brengen. Alleen door coördinatie kunnen alle mogelijkheden, die in de wet liggen, ten volle worden benut. Zowel van de regionale kennis van de kamers als van de kennis der bedrijfslichamen betreffende de daaronder ressorterende ondernemingen dient bij de beslissingen zo goed mogelijk gebruik te worden gemaakt. Het ligt dan ook in het voornemen zowel de kamers als de daarvoor geëigende bedrijfslichamen als adviesorganen voor de verlening van de ontheffingen in te schakelen, de laatste uiteraard voor zover zij niet met die verlening zijn belast. Een uitdrukkelijke bepaling in de wet voor deze voor de hand liggende procedure achten de ondergetekenden niet nodig.

Ook voor de registratie is coördinatie van groot belang, ten einde bevredigende resultaten te bereiken en zo min mogelijk lasten op het bedrijfsleven te leggen. In dit verband kan er op

worden gewezen, dat de Middenstandsraad hierover onlangs een rapport heeft uitgebracht, hetwelk thans voorwerp van studie uitmaakt.

Wat de toekenning van bevoegdheden aan productschappen betreft, achten de ondergetekenden het niet mogelijk in dit stadium aan te geven, voor welk soort van gevallen zij deze wenselijk achten. Zij zijn van oordeel, dat te dezen niet van een tevoren ingenomen standpunt dient te worden uitgegaan, doch dat de vraag of en, zo ja, welke productschappen bepaalde bevoegdheden dienen te verkrijgen, voor ieder bedrijf afzonderlijk dient te worden beantwoord.

*Vestigingseisen.* De vestigingseisen mogen ingevolge artikel 6, eerste lid, niet hoger worden gesteld dan naar het oordeel van de Kroon strikt noodzakelijk is. Volgens verscheidene leden is dit een nietszeggende formulering. De ondergetekenden kunnen dit standpunt niet delen.

Allereerst doet deze bepaling op de vaststelling van de eisen. Zij mogen niet uitgaan boven de kennis, die voor een goede bedrijfsuitoefening onontbeerlijk moet worden geacht. Voor de vaststelling der eisen zal niet alleen bij de besturen van de betrokken organisaties te rade worden gegaan, doch zullen tevens objectieve en deskundige instanties, zoals b.v. de Rijks-nijverheidsdienst, worden ingeschakeld. Bovendien achten de ondergetekenden ook te dezen een doeltreffende samenwerking tussen de betrokken Departementen van groot belang. Zo zijn reeds onder de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 de eisen van handelskennis opgesteld in overleg met de door de Ministers van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Economische Zaken ingestelde „Centrale Commissie voor Handels- en Vakonderwijs”.

Voorts willen de ondergetekenden er met nadruk op wijzen, dat de onderhavige bepaling geen statisch, maar een dynamisch karakter draagt. Zij zullen er op toezien, dat de eisen voortdurend blijven afgestemd op de technische en maatschappelijke ontwikkeling. Uiteraard ligt hier een taak voor de organisaties, die om vaststelling van een vestigingsbesluit hebben gevraagd. Indien deze echter te kort zouden schieten, legt deze bepaling plichten op aan de Overheid. Een belangrijke waarborg voor de juiste hoogte van de eisen wordt ook gevonden in de verplichte inschakeling van de Sociaal-Economische Raad, die in zijn advies over het voorontwerp van deze wet reeds heeft aangekondigd een zo alzijdig mogelijk advies over de vestigingsbesluiten te willen uitbrengen.

In de tweede plaats vereist hogerbedoelde formulering toezicht van de Overheid op de examens. De huidige situatie is aldus, dat de examenreglementen de goedkeuring behoeven van de Minister van Economische Zaken. De examens ter verkrijging van vestigingsdiploma's staan onder toezicht van gecommiteerden, die hun instructies ontvangen van genoemde Minister. De gecommiteerden zien nauwlettend toe, dat de examenstof in overeenstemming is met de vestigingseisen. Over het algemeen is er geen bezwaar tegen, dat de gecommiteerden worden geraadpleegd bij de vaststelling van de examenstof voor ieder af te nemen examen, zoals vele leden bepleitten; om praktische redenen, onder meer met het oog op de geheimhouding, is dit echter niet altijd uitvoerbaar. De beoordeling van de examenstof geschiedt daarom achteraf. De gecommiteerden zijn onder meer verplicht zich uit te spreken over het peil van de examenvragen en de samenstelling van de opgaven. De in de rapporten der gecommiteerden gemaakte op- en aanmerkingen worden door het Departement onderzocht en aan de exameninstellingen doorgegeven met het verzoek daarmee bij de volgende examens rekening te houden. Bij de regeling van de examens voor handelskennis is het Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen steeds betrokken geweest, daar het, evenals het Departement van Economische Zaken, vertegenwoordigd is in het bestuur der Stichting Middenstands-examen Algemene Handelskennis. Over de gehele problematiek van het middenstandsonderwijs wordt thans door de tweede ondergetekende uitvoerig overleg gepleegd met zijn ambtgenoot van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.

Verscheidene leden wezen in dit verband op het adres van de Kamer van Koophandel en Fabrieken te Veendam met betrekking tot de hoogte der vestigingseisen en het peil der examens. Aan deze kamer is verzocht concrete gevallen op te geven, opdat deze konden worden onderzocht. In het antwoord van genoemde kamer, waarnaar deze leden informeerden, zijn evenwel geen concrete gevallen vermeld. Het wijst uitsluitend op de moeilijkheden, die onder de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 in steeds sterkere mate gingen rijzen bij ondernemingen ten plattelande, welke moeilijkheden zij voor haar ressort breed uiteenzet. Deze moeilijkheden vormden een der redenen voor de indiening van het onderhavige ontwerp. Genoemde kamer is echter van mening, dat het wetsontwerp niet voldoende mogelijkheden biedt om deze moeilijkheden te ondervangen. De ondergetekenden betwisten dit. Naast de ontheffingsmogelijkheid, die deze kamer bespreekt, bevat het wetsontwerp nog verschillende andere mogelijkheden om aan de bestaande moeilijkheden tegemoet te komen, zoals in het begin van deze memorie is uiteengezet. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat bij een doeltreffend gebruik van deze mogelijkheden de gerezen bezwaren kunnen worden ondervangen.

#### Opmerkingen van bijzondere aard

Naar de mening van enkele leden gaat het veel te ver, wat een zaakvoerder in een eenvoudige dorpscoöperatie zal moeten weten. De ondergetekenden zijn van mening, dat bezwaren voor dergelijke personen juist kunnen worden ondervangen door het gebruiken van de mogelijkheden, die dit wetsontwerp biedt, in het bijzonder die der ontheffing, bedoeld in artikel 15, eerste lid, onder a.

Sommige leden stelden de vraag, waar is bepaald, dat de ondernemer van een eenmanszaak, die een vergunning heeft verkregen, omdat hij aan de eisen van kredietwaardigheid voldoet, het bedrijf niet zelf mag uitoefenen. Indien voor het betrokken bedrijf slechts eisen van kredietwaardigheid gelden, staat niets aan de uitoefening daarvan door de bedoelde ondernemer in de weg. Gelden daarentegen naast eisen van kredietwaardigheid nog eisen van vakbekwaamheid of handelskennis, dan zal de ondernemer, indien hij tevens bedrijfsleider of beheerder is, ook aan die eisen, overeenkomstig artikel 6, tweede lid, hebben te voldoen; is een ander bedrijfsleider of beheerder, dan zal de ondernemer slechts vergunning kunnen krijgen, indien die ander aan de voor hem geldende eisen voldoet.

*Artikel 4.* Naar aanleiding van de beduchtheid van enige leden voor het optreden van groepsbelangen bij de publiekrechtelijke bedrijfslichamen, waardoor de objectiviteit van de te nemen decisies onvoldoende zou zijn gewaarborgd, wijzen de ondergetekenden er op, dat, zoals onder het hoofd „Uitvoering” reeds is uiteengezet, tot het toekennen van bevoegdheden aan dergelijke lichamen slechts zal worden overgegaan, indien er een redelijke zekerheid bestaat, dat deze bevoegdheden op verantwoorde wijze worden gehanteerd.

Voor het overige zijn zij van oordeel, dat van de mogelijkheid van beroep op het scheidsgerecht voor het bedrijfsleven een zekere preventieve werking uitgaat, ook tegen mogelijk optredende groepsbelangen.

*Artikel 10.* Onder de gevallen, waarin de onderneming van een overledene op diens meerderjarige zoon overgaat, zullen er ongetwijfeld zijn, ten aanzien waarvan artikel 15, eerste lid, onder b, juncto het tweede lid, toepassing verdient.

*Artikel 15.* Bij de beantwoording van de vraag wat in redelijkheid als een hoofbestanddeel van de bedrijfsuitoefening in een onderneming moet worden aangemerkt, dient naar het oordeel van de ondergetekenden een ruim standpunt te worden ingenomen. Ook als voor de uitoefening van de belangrijkste bedrijven, die in een onderneming worden uitgeoefend, geen vergunning is vereist, is het mogelijk, dat andere bedrijven in het kader van de onderneming zo belangrijk zijn, dat zij als hoofbestanddeel kunnen worden beschouwd.

De ontheffingsmogelijkheid, die in artikel 15, eerste lid, onder *a*, is opgenomen voor de gemengde ondernemingen, bevat onvermijdelijk subjectieve elementen. De ondergetekenden zijn gaarne bereid aan de hand van de opgedane ervaring na te gaan, op welke wijze de toepassing van dit artikellid zoveel mogelijk kan worden geobjectiveerd.

*De Minister van Economische Zaken,*

J. ZIJLSTRA.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,*

G. M. J. VELDKAMP.

*De Minister van Financiën,*

VAN DE KIEFT.

*De Minister van Wederopbouw  
en Volkshuisvesting,*

H. WITTE

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,*

J. ALGERA.

*De Minister van Landbouw, Visserij  
en Voedselvoorziening,*

MANSHOLT.

*De Minister van Sociale Zaken  
en Volksgezondheid,*

J. G. SUURHOFF.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld de 17de Februari 1954.

DIEPENHORST  
KRAAIJVANGER  
SCHERMERHORN  
VIXSEBOXSE.