

Vergaderjaar 1986–1987

19743

Wijziging van de Vestigingswet Bedrijven 1954 (Stb. 1964, 66), de Vestigingswet detailhandel (Stb. 1971, 569) en de Drank- en Horecawet (Stb. 1964, 386)

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 17 november 1986

De vaste Commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar voorlopige bevindingen.

I. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij steunden van harte het streven van de regering om beunhazerij te bestrijden en vereenvoudiging van het wettelijke stelsel te bevorderen. Toch maakten deze leden van de gelegenheid gebruik om een aantal vragen te stellen en enkele opmerkingen te maken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden eveneens met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennis genomen. De twee doelstellingen die het voorstel beoogt te verwezenlijken spraken hen aan. Een spoedige verwezenlijking van deze doelstellingen zouden deze leden zeer op prijs stellen. Met het oog daarop beperkten zij hun inbreng tot een klein aantal vragen.

In de eerste plaats vroegen deze leden de regering waarom het tot november 1982 heeft moeten duren vooraleer het rapport, door de SER uitgebracht aan de minister van Justitie en de toenmalige staatssecretaris, geleid heeft tot de thans aanhangige wetsvoorstellen.

Ook de leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden hadden in het verleden al herhaalde malen aangedrongen op een krachtige bestrijding van beunhazerij. Zij waren thans verheugd te kunnen constateren dat de regering een wetsvoorstel heeft ingediend dat ten nauwste samenhangt met de bestrijding van dit verschijnsel. Beunhazerij, zo benadrukten deze leden, leidt tot een bijzonder ernstige verstoring van de concurrentieverhoudingen binnen het bedrijfsleven.

De regering heeft in het verleden een aantal maatregelen aangekondigd ter bevordering van een goede naleving van de wettelijke voorschriften (vergelijk kamerstukken II 1979/1980, 15 380 nr. 3). Een deel van die

¹ Samenstelling:

Leden: Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), voorzitter, Van Muiden (CDA), ondervoorzitter, Tazelaar (PvdA), Groenman (D66), Wolters (CDA), Scharman (CDA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), Nijhuis (VVD), Schaefer (PvdA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Verspaget (PvdA), Van Gelder (PvdA), De Leeuw (CDA), Smits (CDA).
Plv. leden: Schutte (GPV), Scherpenhuizen (VVD), Swildens-Rozendaal (PvdA), Engwirda (D66), Duyn (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Blauw (VVD), Moor (PvdA), De Pree (PvdA), Ter Veld (PvdA), Nijland (CDA), Tommel (D66), Huys (PvdA), Biesheuvel (CDA), Roosen-van Pelt (CDA).

maatregelen kan op basis van reeds bestaande wetten worden verwezenlijkt; voor een ander deel is onder meer de onderhavige wetswijziging nodig. Zijn er nog meer maatregelen te verwachten ter bevordering van een goede naleving van de wettelijke voorschriften?

De leden van de fractie van D66 stonden niet a priori afwijzend tegenover de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel. Wel hadden zij enkele bezwaren tegen de uitwerking ervan. Zij ondersteunden echter de doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten het bestrijden van beunhazerij, en vereenvoudiging.

Deze leden vroegen waarom het zo lang heeft geduurd voordat dit wetsvoorstel is ingediend. De SER had immers al in 1982 geadviseerd over de wijziging? Zou het thans niet verstandig zijn geweest eerst de herziening van de vestigingswetgeving, waarvan het regeerakkoord en in de begroting Economische Zaken gewag wordt gemaakt, af te wachten? In dat kader is immers een integrale discussie over de vestigingswetgeving mogelijk. Waarom is nu nog ad hoc wetgeving nodig? De advisering dateert al van vier jaar terug, inmiddels wil de regering de wetgeving (terecht) versoepelen, terwijl in dit voorstel nog een zekere verstrakking wordt nagestreefd. Met het onderhavige voorstel wordt dan ook geen vereenvoudiging bereikt, zo stelden de leden van de fractie van D66.

Ook het lid van de R.P.F.-fractie verklaarde in beginsel niet afwijzend te staan tegenover het onderhavige wetsvoorstel, ofschoon hij wel een aantal kanttekeningen op zijn plaats achtte. Ter toelichting merkte hij op dat het op grote schaal plaatsvinden van beunhazerij de economie als geheel op den duur niet ten goede komt. Er kunnen zich daarbij velerlei schadelijke neveneffecten voordoen zoals een verminderd normbesef, fraude, ook op het gebied van de premiebetaling sociale verzekeringen, enz. Dit lid vroeg zich af of er enig inzicht bestaat in de huidige omvang van beunhazerij. In dit verband wilde hij ook weten of er resultaten zijn te constateren van de reeds in werking getreden maatregelen tegen beunhazerij.

II. Beunhazerijbestrijding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden in de memorie van toelichting gelezen dat op grond van het Besluit Registratie Vestigingsvergunningen en -Ontheffingen door eenieder kan worden nagegaan of een onderneming al dan niet beschikt over een ingevolge de Vestigingswet Bedrijven 1954 verleende vestigingsvergunning of -ontheffing. Daar deze leden het belang van een dergelijk gegevensbestand onderschreven, vroegen zij de regering aan te geven waarom het gegevensbestand tot op heden beperkt is tot de in de memorie van toelichting (pagina 2) genoemde bedrijven en welke stappen de regering onderneemt om ook de gegevens van de vele andere bedrijven in een bestand op te nemen.

Voorts vermeldt de memorie van toelichting dat de controle op de naleving van de vestigingswetgeving bemoeilijkt wordt door vele samenhangs- en uitzonderingsbepalingen (interpretatievragen). Wanneer zullen vereenvoudigingsvoorstellen aan de Kamer worden voorgelegd?

Vervolgens gingen de leden van de P.v.d.A.-fractie in op het vraagstuk van de zogenaamde klussenbedrijven, meer in het bijzonder op dat van de ideëel getinte klussendienst. Kan de regering aangeven, wat verstaan moet worden onder de stelling dat derden in beginsel onder de werkingssfeer van de vestigingsregel zullen vallen, en dat alleen in bijzondere gevallen uitzonderingen worden gemaakt? Gaarne vernamen deze leden bij wijze van voorbeeld om welke bijzondere gevallen het zou kunnen gaan. Zou niet toch, en zulks in navolging van de opvattingen van de SER, een aparte regeling overwogen moeten worden?

De leden van de V.V.D.-fractie merkten naar aanleiding van de vereenvoudiging van de bewijslast dat naar hun mening in de memorie van toelichting onvoldoende wordt ingegaan op het rechtsbeschermingsaspect. Het verdient aanbeveling om bij een dergelijke, ingrijpende vereenvoudiging van de bewijslast nadrukkelijk ook op dat aspect in te gaan.

De leden van de fractie van D66 waren van mening dat het bestrijden van beunhazerij belangrijk is. Zij waren echter tevens van oordeel dat een regeringsbeleid, met enerzijds nog altijd weinig zicht op werk voor veel mensen is, en anderzijds een hoge collectieve druk, vooral op arbeidsintensieve werkzaamheden een belangrijke achtergrond vormt van de toegenomen beunhazerij. De bestrijding van beunhazerij en van andere vormen van fraude zal dan ook dan pas werkelijk succesvol zijn wanneer de werkgelegenheidssituatie verbetert. Bovendien is het, juist met het oog op de vormen van beunhazerij waarvan in dit wetsvoorstel sprake is, van groot belang om met name de BTW-heffing op dienstverlening te verlagen.

Naar aanleiding van het op pagina 2 (onderaan) van de memorie van toelichting gestelde vroegen deze leden waarom 40% van de gemeenten niet bereid bleek tot invoering van de bouwregistratieverordening?

Deze leden vroegen voorts wat de regering van plan is met de klussendienst. De SER bereikte in meerderheid de conclusie dat er iets moet gebeuren, hetzij via het verlenen van ontheffingen, hetzij door een aparte vestigingsregeling. De regering kiest echter voor vereenvoudiging van de bestaande regeling, in die zin dat thans nog afzonderlijke vestigingsregelingen (voor loodgieters, waterfitters, centrale verwarmingsinstallateurs) zouden moeten worden samengevoegd. Wat is eigenlijk de achtergrond van de nadere regelgeving op dit punt, zo vroegen deze leden. Zijn er (afgezien van zwartwerkers, die sowieso buiten het kader van de vestigingswet vallen) uitwassen geconstateerd die een regeling noodzakelijk maken? Kan de regering de opvatting van de leden van de fractie van D66 delen dat met klussendiensten niet zelden tegemoet wordt gekomen aan een bestaande behoefte? Klussendiensten, die op een breed terrein werkzaam zijn, vaak goedkoop werken, meestal direct beschikbaar zijn en over het algemeen ook ter zake kundig voegen bepaald iets toe aan de oudere vormen van dienstverlening. Het is niet voor niets dat zij uit de grond schieten. Naar het oordeel van deze leden dient er ruimte te blijven bestaan voor het ontstaan van klussendiensten, die als het ware een vernieuwde vorm van dienstverlening bieden. Gezien hun succes hebben zij een gat in de markt gevonden en dienen zij in principe niet te worden afgeremd.

Het kwam deze leden voor dat samenvoeging van verschillende vestigingseisen het bepaald kan bemoeilijken om aan alle eisen te voldoen. Binnen de detailhandel wordt vaak opgemerkt dat men om te voldoen aan de vestigingseisen haast «doctorandus in de detailhandel dient te zijn». Dreigt een dergelijke ontwikkeling nu niet ook in het dienstverlenend bedrijfsleven? Hoewel de leden van de fractie van D66 van mening waren dat de vestigingswetgeving dient te worden versoepeld, voelden zij, indien een meerderheid van de kamer een regeling terzake dan toch nodig mocht vinden, meer voor een aparte vestigingsregeling dan voor hetgeen door de regering wordt voorgesteld.

De controle op de naleving van de vestigingsvoorschriften verloopt minder soepel en kost meer tijd en arbeid dan gewenst is, ondermeer doordat de gedetailleerde bepalingen onvoldoende aansluiten op de ontwikkelingen in de economische infrastructuur, meende het lid van de R.P.F.-fractie. Hij onderschreef de reactie van de bewindsman, die zijn voorkeur ervoor heeft uitgesproken de kwestie aan te pakken via vereenvoudiging van de bestaande regelingen. Kan de Kamer binnen afzienbare tijd voorstellen terzake tegemoet zien, zo vroeg dit lid.

III. Openlijke klantenwerving

De voorstellen die de regering doet om het bewijs van onrechtmatige bedrijfsuitoefening te vereenvoudigen, vonden instemming bij de leden van de C.D.A.-fractie. Door uit openlijke klantenwerving de conclusie te trekken dat de betrokkene(n) beoogt (beogen) bedrijfsmatig werkzaam te zijn, kan, zo meenden deze leden, illegale bedrijfsuitoefening beter worden bestreden. Naar hun oordeel zal de controle in de praktijk zeer moeilijk zijn, daar illegale bedrijven bij voorbeeld vaak adverteren in een van de vele in Nederland verschijnende (plaatselijke) huis-aan-huis bladen. In tijd en geld zal deze controle erg veel inspanning van de overheid vergen. Kan de regering hierop ingaan? Deze leden betreunden het dat door een vage aanduiding van het aanbod men aan de werking van de bepaling kan ontsnappen en openlijke klantenwerving toch nog mogelijk blijft. De argumentatie van de regering achtten zij op dit punt nog niet voldoende. Zij vroegen de regering dan ook de Kamer hierover nader te informeren.

De leden van de D66-fractie konden zich in beginsel verenigen met het voorstel om de aankondiging van bedrijfsmatige activiteiten, waarvoor een vestigingsvergunning is vereist, voor de bewijslast van een overtreding van de wet gelijk te stellen met het onweerlegbaar bewijs, dat deze activiteiten daadwerkelijk zijn verricht. Wel wezen zij op hun hierboven geformuleerde standpunt dat juist aan klussendiensten op dit moment niet te veel in de weg zou moeten worden gelegd.

Deze leden zagen met betrekking tot het voorstel wel een aantal problemen. In het bijzonder vroegen zij zich af of in de voorgestelde regeling de afbakening (tussen wat wel als reclame voor bedrijfsmatige activiteiten beschouwd kan worden en wat niet) geen problemen zal opleveren. Wat moet bij voorbeeld beschouwd worden als het door de SER genoemde «quasi-interview» in streekbladen? Daarover zullen niet zelden verschillende interpretaties mogelijk blijken. Wie beoordeelt in eerste instantie of van het publiekelijk (doen) aanbieden van diensten sprake is, en welk beleid zal daaromtrent worden gevoerd?

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie of de voorgestelde regeling niet toch weer ruimte biedt tot ontduiking. Wanneer het aanbieden van «klussen in en om uw huis» geen overtreding oplevert, omdat niet duidelijk is om welke vestigingsregeling het gaat, zou de conclusie kunnen zijn dat, zolang men maar een zekere variëteit van diensten aanbiedt een optreden vanwege de overheid niet mogelijk is. In het onderhavige voorbeeld is toch in ieder geval sprake van één vestigingsregeling?

Het lid van de R.P.F.-fractie kon zich in beginsel vinden in de opvatting dat openlijke klantenwerving neerkomt op bedrijfsmatig handelen. Hij had in eerste instantie dan ook weinig moeite met de op dit gegeven gebaseerde verlichting van de bewijslast.

IV. Groepsactie

Wat betreft het groepsactierecht zeiden de leden van de C.D.A.-fractie verheugd te zijn dat de regering nu eindelijk met duidelijke voorstellen is gekomen. Wel achtten zij het zinvol dat ook werknemersorganisaties het recht van groepsactie krijgen (in het belang van de bescherming van de werkgelegenheid). Zij vroegen de regering op dit punt haar standpunt te herzien.

Voorts meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie, en zulks in navolging van een gedeelte van de SER en het advies van de Raad van State, dat ook anderen, die geacht kunnen worden belang te hebben bij de bestrijding

van beunhazerij, zoals consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van werknemersorganisaties, toegelaten zouden moeten worden tot het toekomstige groepsactierecht. De argumentatie in de memorie van toelichting overtuigde hen niet, zulks te meer gelet op de dereguleringsaspecten die in het wetsvoorstel worden aangeduid. Zij vroegen de regering om nadere, en dan uitvoerige, argumentatie. Daarbij ware ook in te gaan op het verschil in consumentenbelang zoals dat kennelijk voor de regering bestaat tussen de Drank- en Horecawet en de Vestigingswet bedrijven.

De leden van de V.V.D.-fractie toonden zich voorstander van het in de wet vastleggen van het groepsactierecht voor ondernemers. Dit zal ertoe kunnen bijdragen dat ondernemers zich niet langer, uit angst voor fysieke, sociale of economische repercussies, geremd zullen voelen om acties te ondernemen tegen onrechtmatige bedrijfsuitoefening. Deze leden constateerden dat zowel in de Vestigingswet Bedrijven 1954 als in de Vestigingswet detailhandel consumenten- en werknemersorganisaties geen groepsactierecht zullen krijgen. Kunnen zich geen situaties voordoen waarin een groep consumenten c.q. werknemers bij een groepsactie belang heeft? Het was voor hen nog maar de vraag of, en in hoeverre een dergelijke groepsactie afbreuk doet aan de overzichtelijkheid van het rechtsverkeer, zoals dat in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd. Deze leden misten in de memorie van toelichting een duidelijk en overtuigend juridisch onderbouwd betoog over de afwijzing van een eventuele uitbreiding van de kring van actiebevoegden. Zij vroegen verder een onderbouwing van de stelling op bladzijde 8 van de memorie van toelichting, dat «de overtreding van de vestigingswetgeving op zichzelf niet de kern zal zijn van de bezwaren van genoemde organisaties tegen zo'n ondernemer».

In het algemeen waren de leden van de fractie van D66 warm voorstander van de invoering van het groepsactierecht. Dat geldt zeker ook voor het (georganiseerde) bedrijfsleven. Waar het de bedoeling is om te dereguleren wordt het van des te groter belang om voldoende rechtsmiddelen te creëren, waardoor ook organisaties kunnen optreden in het belang van degenen die zij vertegenwoordigen.

Deze leden vroegen zich wel af of de nu geregelde vorm van het lus Agendi niet tot een overmaat aan gerechtelijke procedures zou leiden. Uit de kring van de ondernemersorganisaties hadden zij geregeld geluiden gehoord dat iedere vorm van beunhazerij «keihard» bestreden moet worden, hetgeen een aanduiding kan vormen voor een te verwachten stroom van procedures. In het onderhavige wetsvoorstel wordt aan de organisaties van het reeds gevestigde bedrijfsleven de mogelijkheid gegeven om op te treden tegen beunhazerij. In het licht van het bovenstaande moet gevreesd worden dat van het collectief actierecht allerminst een matig gebruik zal worden gemaakt. Deelt de regering die opvatting, en wat zijn de consequenties van het voorstel voor de belasting van de rechterlijke macht?

Deze leden vonden het vreemd dat aan consumentenorganisaties het collectief actierecht niet wordt toegekend. Doelstelling van de Vestigingswetten bedrijven en detailhandel is de bevordering van een goede bedrijfsuitoefening. Is dat niet ook een (direct) belang van de consument, zo vroegen deze leden. Weliswaar zal het concurrentiemotief minder zwaar wegen, maar dat vermindert nog niet het belang van de consument. Bovendien vormt een aanleiding voor de toekenning van het groepsactierecht aan de ondernemersorganisaties de sociale druk die een individuele ondernemer kan ondervinden en die hem ervan weerhoudt om een procedure te starten. Sociale druk kan toch ook op de consument gericht zijn, zo meenden deze leden.

Het onderscheid met de Drank- en Horecawet, waarin dit recht wel aan de consumentenorganisatie wordt toegekend, achtten deze leden wat gekunsteld. Het berust in feite op een formulering uit de memorie van toelichting van de Drank- en Horecawet uit 1961. De daar gebezigde formulering kan echter even goed van toepassing zijn op de Vestigingswetten detailhandel en bedrijfsleven, in het kader waarvan die formulering echter niet zo precies is gebezigd. De argumentatie die wordt gebruikt konden deze leden dan ook niet onderschrijven. Deze deed hen denken aan de redenering dat een student geen direct belang heeft bij een goede uitoefening en inrichting van het hem aangeboden onderwijs.

Aangezien het wetsvoorstel beoogt de mogelijkheid tot groepsacties te verruimen vroeg het lid van de R.P.F.-fractie in welke mate organisaties en particulieren reeds een rol spelen bij de bestrijding van beunhazerij. Volgt er in de regel na een civiele actie nog een strafrechtelijke vervolging of omgekeerd? Zo ja, in welke mate?

V. Afschaffing kredietwaardigheid

Vervolgens maakten de leden van de C.D.A.-fractie enkele opmerkingen over de afschaffing van de eis van kredietwaardigheid. Hoewel deze leden sympathie konden opbrengen voor het standpunt van de ondernemersleden van de SER de eis van kredietwaardigheid in de wetgeving te handhaven, waren zij van mening dat de voordelen (onder andere harmonisatie met het systeem van de Vestigingswet Detailhandel) zwaarder wegen dan de nadelen (onder andere wegvallen van het preventieve effect van onderhavige eis). Met betrekking tot dit laatste merkt de regering in de memorie van toelichting op dat hieraan tegemoet gekomen kan worden door de versterking van de bedrijfsvoering in het Midden- en Kleinbedrijf te bevorderen middels aanpassing van de vestigingseisen inzake vakbekwaamheid en handelskennis. Welke aanpassing, zo vroegen deze leden, heeft de regering voor ogen en in hoeverre is dat in overeenstemming met datgene wat in het regeerakkoord over vestigingsbeleid is vastgelegd?

Over het voorstel de eis van kredietwaardigheid te laten vervallen, gaven de leden van de P.v.d.A.-fractie blijk van instemming. De laatste alinea op pag. 11 van de memorie van toelichting riep bij hen nog wel een vraag op. In welk wettelijk kader zou naar de mening van de regering de regeling betreffende de garantiefondsen moeten worden ondergebracht? In welke uitzonderingsgevallen zou het naar de opvatting van de regering de verantwoordelijkheid van een ander dan de betrokken bedrijfsgenoten en de betrokken consumentenorganisaties kunnen zijn tot het instellen van een garantiefonds over te gaan?

Mede gelet op het feit dat de kredietwaardigheidstoets in veel gevallen is overgenomen door bancaire instellingen, konden de leden van de V.V.D.-fractie zich in principe vinden in het laten vallen van de kredietwaardigheidseis. Daarbij komt dat de kredietwaardigheidstoets slechts een momentopname is en geen wezenlijke bijdrage levert aan de kwaliteit van het ondernemerschap. Wel wilden deze leden opmerken dat hierbij het consumentenbelang niet uit het oog mag worden verloren en verwezen zij naar hetgeen door de regering in de memorie van toelichting is gezegd over het garantiefonds. De leden van de V.V.D.-fractie drongen er voorts bij de regering op aan het tot stand komen van garantiefondsen te stimuleren met inachtneming van het door hen voorgestane beginsel van zelfregulering.

De leden van de fractie van D66 konden dit deel van het wetsvoorstel volledig onderschrijven. Om het belang van de eis in de huidige praktijk te kunnen beoordelen vroegen zij hoeveel maal in de afgelopen jaren een vestigingsvergunning is afgewezen omdat aan deze eis niet werd voldaan.

Overigens waren deze leden van mening dat de totstandkoming van garantiefondsen van het grootste belang is. Zij betwijfelden dat deze thans in voldoende mate door het bedrijfsleven zelf tot stand worden gebracht. Van welke garantiefondsen is momenteel sprake? Staan er andere op stapel? Op welk moment zou een wettelijke regeling betreffende garantiefondsen wel aan de orde zijn?

De leden van de fractie van D66 achtten het overigens frappant dat hier ineens de verantwoordelijkheid van de consumentenorganisaties wordt benadrukt. Bij de regeling van garantiefondsen en de ontwikkeling van minimumvoorwaarden bestaat toch niet een groter «direct belang» voor de organisaties van consumenten dan bij een goede bedrijfsuitoefening? Waarom wordt aan hen hier dan nadrukkelijk een taak toegekend, terwijl het collectief actierecht aan hen niet wordt toegekend?

In overeenstemming met een beleid zoals dat door de RPF wordt voorgestaan, is de afschaffing van de eis van kredietwaardigheid in de Vestigingswet en de Drank- en Horecawet. Vooral de Kamers van Koophandel en Fabrieken hebben bij handhaving van deze eis te maken met een aanzienlijke administratieve belasting. Verder speelt mee dat de kapitaalverschaffers vaak reeds zelf de kredietwaardigheid van hun cliënten nagaan. Eén en ander leidt tot de conclusie dat het praktische belang van die eis niet zo groot is, dat op deze plaats aan deregulering niet de voorkeur zou moeten worden gegeven.

VI. Dereguleringsstoets

Vervolgens vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie wanneer het vestigingswettelijk gedeelte van de Drank- en Horecawet zou worden ondergebracht bij de Vestigingswet bedrijven 1954.

Tot slot vroegen de leden van de V.V.D.-fractie welke vestigingsbesluiten met toepassing van art. 4a. derde lid (nieuw) Vestigingswet Bedrijven 1954 zullen moeten worden aangevuld.

VII. Artikelen

Artikel I onder d. en Artikel III onder b.

Wat is de reden van I.d. wijziging artikel 10 lid 2 en III.b. wijziging artikel 27 in verband met het laten vervallen van de kredietwaardigheidseis, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie tot besluit.

De voorzitter van de commissie,
Van Erp

De griffier voor dit verslag,
Janssen