

## Tilburg University

### Naar een nieuwe koers in het vestigingsbeleid?

de Jong, G.F.A.

*Published in:*  
Maandschrift Economie

*Publication date:*  
1964

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
de Jong, G. F. A. (1964). Naar een nieuwe koers in het vestigingsbeleid? *Maandschrift Economie*, 28(5), 215-223.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### **Take down policy**

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

# NAAR EEN NIEUWE KOERS IN HET VESTIGINGSBELEID?

door

Dr. G. F. A. de JONG

Het aan het einde van het vorige jaar uitgebrachte advies van de Commissie adviezen vestigingsregelingen van de S.E.R. inzake het verzoek tot vaststelling van een vestigingsbesluit voor de gebruiksartikelenbedrijven <sup>1)</sup>, alsook enige reacties van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Drs. Bakker, bij de behandeling van de begroting van dit departement voor het dienstjaar 1964, zouden aanleiding kunnen geven tot het stellen van de vraag in hoeverre er nu in de detailhandel sprake is van een nieuwe koers in het vestigingsbeleid.

*Het S.E.R.-advies inzake een vestigingsbesluit voor de gebruiksartikelenbedrijven.*

Afgaande op het S.E.R.-advies kan men deze vraag zonder meer niet bevestigend beantwoorden. Wat is de betekenis van dit advies?

Sinds het inwerkingtreden van de Vestigingswet Bedrijven 1954, de wet waarin de mogelijkheid is neergelegd om door middel van vestigingsbesluiten voor grote delen van het bedrijfsleven vestigingseisen van handelskennis, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid te stellen, worden geleidelijk aan de vestigingsbesluiten die gebaseerd zijn op de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 vervangen door nieuwe vestigingsbesluiten, gebaseerd op de wet van 1954. Deze vernieuwing van vestigingsbesluiten is voor een groot deel reeds voltooid. Getracht wordt in deze nieuwe vestigingsbesluiten bij het stellen van de eis van vakbekwaamheid — welke eis voornamelijk betrekking heeft op de warenkennis en diens gevolg bij de toepassing van de Vestigingswet moet leiden tot een juridische branche-afbakening — rekening te houden met de vele factoren, die het handhaven van deze eis in eenzelfde vorm minder noodzakelijk en, uit het oogpunt van de bedrijfsvoering, minder gewenst maken.

Een van de belangrijkste vestigingsbesluiten die in het kader van deze vernieuwing is uitgevaardigd is het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961. De parallellisatie die in de levens-

<sup>1)</sup> Advies van de Commissie adviezen vestigingsregelingen No. E 0274, d.d. 27 nov. 1963.

middelensector thans optreedt is door dit besluit juridisch mogelijk gemaakt. Bij de omschrijving van de detailhandelsbedrijven in de levensmiddelensector wordt in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven uitgegaan van een kernassortiment, dat typerend is voor de aard van de bedrijfsuitoefening, terwijl daarnaast in de uitoefening van deze bedrijven een reeks artikelen mag worden gevoerd, die als gemeenschappelijke waren worden aangeduid. Zo treft men thans in de levensmiddelensector bijvoorbeeld veelvuldig kruideniers aan, die verpakte aardappelen, groenten en fruit verkopen, alsook slaggers, bakkers en melkhandelaren die bepaalde kruidenierswaren verkopen. Door het creëren van het beperkte levensmiddelenbedrijf is echter ook de mogelijkheid geschapen, dat buiten de levensmiddelensector op beperkte schaal bepaalde levensmiddelen-artikelen in het assortiment kunnen worden opgenomen. De desbetreffende ondernemer mag dan ten hoogste twee van de artikelengroepen van de gemeenschappelijke waren in zijn assortiment voeren, zonder hierbij te behoeven voldoen aan eisen van vakbekwaamheid op dit terrein. Een ondernemer in de sector huishoudelijke artikelen kan bijvoorbeeld, wanneer hij hiertoe behoefte zou voelen, conserven verkopen.

De behoefte om de verkoop van gebruiksartikelen te combineren met die van levensmiddelen is, als gevolg van de aard van de bedrijfsuitoefening, in de niet-levensmiddelensector veelal niet zo groot. In de levensmiddelensector daarentegen wordt de noodzaak om naast levensmiddelen bepaalde gebruiksartikelen in het assortiment op te nemen die verband houden met de bereiding of het nuttigen van levensmiddelen, steeds groter. Gezien de vele raakvlakken die er zijn tussen de levensmiddelensector en de gebruiksartikelensector en de hieruit voortvloeiende noodzaak om deze sectoren wederzijds toegankelijk te maken, ligt het in de lijn der ontwikkeling, dat bij het herzien van de vestigingsbesluiten voor deze laatste eveneens zeer omvangrijke sector aansluiting zou worden gezocht bij het systeem van parallellisatieverruiming, zoals dit in het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven is toegepast.

Het is maart 1962 gepubliceerde ontwerp vestigingsbesluit voor de gebruiksartikelensector vertoont dan ook qua opzet inderdaad grote overeenkomst met het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven. Het ontwerp besluit bevat vestigingsregelingen voor de kleinhandel in huishoudelijke artikelen, in serviezen, in lederwaren en reisartikelen, in sportartikelen, in ijzerwaren en gereedschappen, in speelgoed, in edelmetaal, in uurwerken, alsmede voor het goud- en zil-

smidsbedrijf, het uurwerkhersellersbedrijf en het beperkte gebruiksartikelenbedrijf. Overeenkomstig de opzet van het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven gaat het ontwerpbesluit eveneens uit van een kernassortiment en geeft het de ondernemers in de onderhavige sector eveneens de mogelijkheid de bedrijfsuitoefening uit te breiden met de verkoop van een reeks van eenvoudige artikelen, de zgn. gemeenschappelijke gebruiksartikelen. Bovendien is binnen de gebruiksartikelensector de parallelisatiemogelijkheid in het ontwerpbesluit vergroot door de assortimentsaanduiding te verruimen met het opnemen van artikelen, die in samenhang met de „eigen“ artikelen mogen worden verkocht. Naar analogie van het beperkt levensmiddelenbedrijf is door het creeëren van het beperkt gebruiksartikelenbedrijf mede getracht ondernemers buiten de gebruiksartikelensector ruimte te geven hun assortiment met gebruiksartikelen uit te breiden. Volgens het ontwerpbesluit zouden deze ondernemers hiertoe een keuze moeten maken uit ten hoogste twee van de tot de gemeenschappelijke artikelen behorende groepen van artikelen, dan wel zich beperken tot de op een speciale daarvoor opgestelde lijst vermelde artikelen.

De S.E.R.-commissie adviezen vestigingsregelingen heeft zich over dit ontwerpbesluit beraden en heeft in november van het afgelopen jaar hierover advies uitgebracht. In dit advies stelt de S.E.R.-commissie, dat zij zich in grote lijnen met de opzet en de nadere uitwerking van het ontwerpbesluit kan verenigen. Wel dringt zij er echter o.a. op aan een tweetal suggesties van het Hoofdbedrijfschap voor de Detailhandel over te nemen, waardoor iets meer bewegingsvrijheid aan de ondernemers zou kunnen worden gegeven. De eerste suggestie heeft betrekking op de artikelen-groepen, die als gemeenschappelijke gebruiksartikelen worden aangemerkt. In plaats van de in het ontwerp opgesomde 20 artikel-groepen worden 10 groepen gesuggereerd, die echter meer omvattend zijn dan de in het ontwerpbesluit genoemde groepen. Zo worden o.a. in plaats van de diverse in het ontwerpbesluit met name genoemde artikelen die behoren tot eet-, drink- en keukengerei twee groepen voorgesteld, n.l. het eet- en drinkgerei en het keukengerei waartoe alle artikelen die als zodanig kunnen worden aangemerkt, enige uitzonderingen daargelaten, behoren. Op deze wijze wordt de willekeur die nu eenmaal verbonden is aan het opsommen van artikelen voor een belangrijk deel voorkomen. De tweede suggestie betreft de te limitatieve opzet van het beperkte gebruiksartikelenbedrijf. In plaats van de regeling van het ontwerp-

besluit dat, evenals ten aanzien van beperkt levensmiddelenbedrijf het geval is, bij de uitoefening van het beperkt gebruiksartikelenbedrijf de keuze van de artikelen beperkt moet blijven tot ten hoogste twee artikelengroepen, wordt voorgesteld ten aanzien van deze keuze geen beperking te stellen.

### *Het uitgangspunt van het S.E.R.-advies*

De reden van het S.E.R.-advies, afgezien van enige verruiming ten aanzien van de parallellisatie, geenszins tot ingrijpende wijziging van het ontwerpbesluit zal leiden is hierin gelegen, dat de meerderheid van de S.E.R.-commissie, overwegende dat de bevordering van een goede bedrijfsuitoefening vooral steunt op de vakbekwaamheid, de eis van vakbekwaamheid als „substantiële eis” in de vestigingsregeling wil zien gehandhaafd. De S.E.R. onderschrijft de doelstelling, dat aan de ondernemer ruimte moet worden gelaten om zich aan de voor een goede bedrijfsuitoefening relevante ontwikkeling aan te passen, waarbij de verantwoordelijkheid voor een rationele bedrijfsvoering primair bij de ondernemer zelf berust. Het gaat de S.E.R.-commissie echter te ver om terwille van het scheppen van parallellisatieruimte af te zien van het stellen van vakbekwaamheidseisen, die nu eenmaal — door de hiermede verbonden noodzaak tot afbakening van de verschillende bedrijfsuitoefeningen binnen de diverse bedrijfssectoren — tot een beknotting van die ruimte moet leiden. Deze laatste zienswijze is echter binnen de S.E.R. niet algemeen; de „grootst mogelijke minderheid” van de S.E.R.-commissie kan zich hiermede niet verenigen. Deze minderheid kan, gegeven de nodige consequenties die aan het stellen van vakbekwaamheidseisen zijn verbonden, het stellen van deze eisen niet verantwoord achten. „Het opnemen van deze eisen”, aldus de minderheid van de commissie, „dwingt nu eenmaal tot een branche-indeling, die in het onderhavige geval niet anders dan vaag en kunstmatig kan zijn, die de realiteit geweld aandoet en die nauwelijks ruimte laat voor aanpassing aan structurele ontwikkelingen. Een op branchegewijze toepassing gebaseerde regeling moet in deze sector tot willekeur en verstarring leiden en is ook uit een oogpunt van controle en rechtsbedeling, niet meer aanvaardbaar”. Deze visie heeft echter net niet genoeg weerklank binnen de S.E.R. kunnen vinden om een meerderheid te kunnen verkrijgen. Toch schuilt hierin een lichtpunt. Weliswaar is met het S.E.R.-advies geen nieuwe koers naar een progressiever vestigingsbeleid ingeslagen, maar de stemmen van hen die deze nieuwe koers

voorstaan worden talrijker en dwingender, zodat het te verwachten valt dat in de nabije toekomst de stemmenverhouding tussen hen die de eis van vakbekwaamheid willen handhaven en hen die in het stellen van deze eis een belemmering zien om tot een rationele bedrijfsvoering te kunnen geraken, zich zal wijzigen. De voorwaarde hiertoe zal echter moeten zijn dat er een uitgewerkt alternatief aanwezig is wanneer de wenselijkheid en de consequenties van het al dan niet afschaffen van de eis van vakbekwaamheid worden overwogen. Wanneer men beoogt vestigingsbesluiten tot stand te doen komen waarin geen vakbekwaamheidseisen zijn opgenomen, dan zal men zich dus vooraf moeten bezinnen over de inhoud, de doelstelling, de strekking en het karakter van dergelijke regelingen.

### *Gewijzigde opvattingen bij de overheid inzake het vestigingsbeleid?*

Afgaande op enige reacties van de Staatssecretaris van Economische Zaken in het kader van de behandeling van de begroting voor Economische Zaken voor het dienstjaar 1964, zou men geneigd zijn te oordelen, dat men ook van overheidszijde zich bezint over de mogelijkheid van vestigingsregelingen, waarbij geen eisen van vakbekwaamheid zouden worden gesteld. In de Memorie van Toelichting op de begroting voor Economische Zaken worden opnieuw drie mogelijkheden naar voren gebracht om aan de bezwaren, die aan het stellen van de eis van vakbekwaamheid verbonden zijn, tegemoet te komen<sup>1)</sup>. De eerste twee mogelijkheden zijn het ombuigen van het karakter van de vakbekwaamheidseisen, waarbij het accent wordt verlegd van feitenkennis naar meer fundamentele kennis, en het verbreden van het assortiment van het betrokken bedrijf in het vestigingsbesluit. Deze mogelijkheden zijn geenszins nieuw en zijn ook tendele toegepast in recente vestigingsbesluiten als het Vestigingsbesluit levensmiddelenbedrijven 1961, het Vestigingsbesluit meubileringsbedrijven 1962, het Vestigingsbesluit kleinhandel in textielgoederen 1962 en het ontwerp Vestigingsbesluit gebruiksartikelenbedrijven. Deze mogelijkheden geven wellicht een bepaalde tijdelijke tegemoetkoming ten opzichte van de in de praktijk steeds dwingender wordende moeilijkheden verbonden aan de branche-afbakening, maar kunnen toch geenszins als een afdoende, fundamentele wijziging van het vestigingsbeleid worden gekenschetst.

<sup>1)</sup> Tweede Kamer, zitting 1963-1964, stuk 9400, nr. 1, pag. 13 en 14.

Als derde mogelijkheid wordt in de Memorie van Toelichting genoemd het laten vervallen van eisen van vakbekwaamheid, daar waar deze desnoods kunnen worden gemist. Gezien het belang dat vele speciaalzaken hebben bij de beschermende branche-afbakening valt het echter te bezien in hoeverre overeenstemming bereikt zal kunnen worden over de wenselijkheid de eisen van vakbekwaamheid al dan niet te laten vervallen. Wanneer een aantal speciaalzaken de branche-afbakening weet te behouden, zullen ongetwijfeld vele andere zaken eveneens trachten de verkoop van artikelen behorende tot het kernassortiment voor hun branche veilig te stellen. Wanneer men de historie van de vestigingswetgeving nagaat krijgt men ontegenzeggelijk de indruk dat het veelvuldig is voorgekomen dat het verzoek van het bedrijfsleven om een vestigingsbesluit op de branche van toepassing te verklaren niet geïnspireerd werd door de wens de vakopleiding op peil te brengen, maar veeleer om het assortiment van de branche te omheinen en te beschermen.

Van meer belang is echter, dat in de Memorie van Toelichting ook wordt gesteld, dat „bij het overwegen van de diverse mogelijkheden tevens de vraag in de beschouwing zal worden betrokken, of wellicht voor de gehele detailhandel in winkels één vestigingsregeling waarin alleen eisen van handelskennis en kredietwaardigheid zouden worden gesteld, tot stand zou kunnen worden gebracht”, een vraag waarover thans o.a. het Hoofdbedrijfschap voor de Detailhandel zich beraadt.

Dat het de Staatssecretaris ernst is met deze opvatting, blijkt ook uit zijn verduidelijking dienaangaande in de Tweede Kamer, waarin hij stelt, dat het enige diploma dat dan in een dergelijke vestigingsregeling voor de detailhandel zou gelden, overwegend gebaseerd zou moeten worden op de bedrijfseconomische kennis, eventueel aangevuld met een zekere algemene warenkennis<sup>1)</sup>.

Deze oplossing hebben wij vroeger al eens geïntroduceerd en in beginsel uitgewerkt<sup>2)</sup>. Ons voorstel komt, kort samengevat, neer op de instelling van een detailhandelsdiploma, gesplitst in een A- en B-diploma. Het A-diploma zou moeten omvatten de minimaal benodigde kennis die noodzakelijk is om zich te vestigen; naast de administratieve kennis zou in de opleiding voor het diploma

---

<sup>1)</sup> Handelingen Tweede Kamer, vergadering 21 nov. 1963, zitting 1963-1964, pag. 561.

<sup>2)</sup> G. F. A. de Jong, Vestigingswet en Dynamieck. Beschouwingen omtrent het statische karakter van de vestigingswetgeving in verband met de dynamische ontwikkeling in de detailhandel. Leiden 1962, pag. 192, e.v.

tevens een grondslag gelegd moeten worden voor de kennis van de praktische bedrijfsvoering. Het B-diploma zou dan een voortzetting moeten zijn van de stof die voor het A-diploma is vereist, waarbij dieper wordt ingegaan op de specifieke en meer ingewikkelde bedrijfseconomische vraagstukken waarvoor de ondernemer zich in de praktijk ziet geplaatst. De opleiding voor het A-diploma zou voor ieder die zich vestigt in het groot-, midden- en kleinbedrijf<sup>1)</sup> verplicht gesteld moeten worden, vrijstelling van deze verplichting kan worden gegeven aan hen die op grond van genoten schoolonderwijs, behaalde diploma's, of wellicht langdurige praktijkervaring in staat geacht mogen worden over de vereiste capaciteiten en het inzicht te beschikken om de kennis van de bedrijfsvoering in de praktijk op te doen en te vergroten. Of dit gebeurt en in hoeverre zij als ondernemer zullen slagen ligt buiten het bereik en de invloedssfeer van de Vestigingswet. Daar de Vestigingswet slechts minimum eisen mag voorschrijven, zou het behalen van het B-diploma niet verplicht gesteld moeten worden, immers de kennis voor dit diploma reikt verder dan het minimum niveau. Evenmin zouden de eisen van vakbekwaamheid verplicht gesteld moeten worden. Een beperkt deel van de leerstof, die nu in de nieuwe vestigingsbesluiten in de eis van vakbekwaamheid is ondergebracht en gericht is op de algemene verkoopkennis zou — eventueel met keuzemogelijkheden — kunnen worden opgenomen in de leerstof voor het detailhandelsdiploma. Zowel de eigenlijk vakopleiding, alsook de opleiding voor het B-diploma zouden dus op vrijwillige deelneming moeten berusten. Op verschillende wijze (o.a. door ruime subsidiëring van het onderwijs) zou op indirecte wijze het volgen van het niet verplicht voorgescheven onderwijs moeten worden gestimuleerd. Wij hebben elders aangetoond, dat deze voorgestelde oplossing kan worden ingepast in de huidige onderwijsorganisatie<sup>2)</sup>, waarbij tevens rekening gehouden kan worden met de zo verschillende situaties in de sector ambacht<sup>3)</sup>.

De hiervoor vermelde uitlatingen van de Staatssecretaris geven aanleiding te veronderstellen, dat serieus getracht wordt een oplossing in deze richting te zoeken. Het feit dat een dergelijke poging

---

<sup>1)</sup> De in de praktijk bij de toepassing van de Vestigingswet moeilijk te realiseren differentiatie naar bedrijfsgrootte is in deze constructie niet nodig.

<sup>2)</sup> De Jong, t.a.p., pag. 209 e.v.

<sup>3)</sup> G. F. A. de Jong. Kunnen detailhandel en ambacht in één Vestigingswet ondergebracht blijven? Economisch-Statistische Berichten 13-3-1963, no. 2379, pag. 262 e.v.



wordt ondernomen betekent weliswaar nog geen verbetering van het vestigingsbeleid op zich, maar geeft toch reden aan te nemen, dat wellicht in de nabije toekomst een verbetering kan worden verwacht.

### *De huidige overgangsfase*

Zoals eerder gesteld, zal het overgaan naar vestigingsregelingen, waarin geen eisen van vakbekwaamheid worden gesteld voorafgegaan dienen te worden door een bezinning over de inhoud van dergelijke regelingen. In de periode waarin overheid en bedrijfsleven zich hierover beraden is het voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid nog verplicht gesteld en is dientengevolge de diep ingrijpende branche-afbakening voor alsnog een feit. Het ligt in de lijn van de verwachting dat een Vestigingsbesluit gebruiksartikelenbedrijven tot stand zal komen, dat grotendeels overeen zal stemmen met de inhoud van het ontwerpbesluit, met inachtneming van de door de S.E.R. voorgestelde wijzigingen. Wanneer dit besluit op korte termijn van kracht kan worden is ongetwijfeld een eerste stap naar parallellisatieverruiming gedaan. Vanaf dit moment zal echter moeten worden nagegaan in hoeverre de branche-afbakening binnen deze sector nog verder kan worden opgeheven. Dit kan geschieden door periodiek de lijst van gemeenschappelijke gebruiksartikelen te vergroten en door de 11 te onderscheiden soorten van bedrijfsuitoefeningen geleidelijk aan tot een kleiner aantal terug te brengen. Wat dit laatste betreft zijn voor de hand liggende combinaties bijvoorbeeld de samenvoeging van de kleinhandel in huishoudelijke artikelen en die in serviezen, alsook de kleinhandel in lederwaren en reisartikelen en die in sportartikelen. Afgezien van enige bedrijfsuitoefeningen in deze sector die min of meer een ambachtelijk karakter hebben (de kleinhandel in edelmetaal, die in uurwerken, het goud- en zilversmidsbedrijf en het uurwerkherstellersbedrijf) kunnen de overige bedrijfsuitoefeningen uiteindelijk tot één sector worden samengebundeld, voor welke sector één vakdiploma kan gelden. Ditzelfde kan ook in andere sectoren, zoals de levensmiddelensector gebeuren. Wanneer inmiddels de plannen voor een algemeen detailhandelsdiploma verder zullen zijn uitgewerkt is het moment aangebroken om de laatste noodzakelijke stap te zetten en de diverse nog resterende vakdiploma's in de detailhandel te laten vervallen. Wanneer overheid en bedrijfsleven de moed kunnen opbrengen om, ondanks de diverse stromingen van eigenbelang, zonder onnodig tijdverlies de eerste stappen op

deze weg naar verdere parallellisatieverruiming te zetten, dan kan geleidelijk aan de situatie rijpen, waarin men zal besluiten na deze overgangsfase over te gaan tot de laatste beslissende fase, waarin de gehele afschaffing van de branchegrenzen binnen de detailhandel een feit zal worden. Uit de recente ontwikkeling van de gedachten over het vestigingsbeleid blijkt een zekere bereidheid om deze weg te willen ontdekken. Zo beschouwd kan men deze ontwikkeling, hoewel op zich weinig opzienbarend, toch zien als een lichtpunt in het streven naar een nieuwe koers in het vestigingsbeleid.