

Tilburg University

Beleid voor het handhaven van kleine winkels

Nooteboom, B.

Published in:
Beleid en Maatschappij

Publication date:
1981

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

Citation for published version (APA):
Nooteboom, B. (1981). Beleid voor het handhaven van kleine winkels: Een vergelijking tussen Noorwegen en Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 8, 389-397.

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.

Beleid voor het handhaven van kleine winkels: een vergelijking tussen Noorwegen en Nederland

B. Nooteboom

Het optreden van schaafeffecten in de detailhandel, gecombineerd met een intensieve concurrentie, leidt tot lage inkomens in kleine winkels, en tot sanering en schaalvergroting. Vanwege de negatieve gevolgen voor de inkomensverdeling en voor de infrastructuur, probeert men er in Nederland en in andere landen wat tegen te doen. De meeste maatregelen zijn weinig structureel en hebben weinig effect. In Noorwegen is er echter sinds 1976 een programma in werking voor de ondersteuning van kleine winkels in dun bevolkte gebieden, dat meer structurele trekken vertoont, en het is van belang om de ervaringen met dat programma te bezien. Dit artikel geeft een bespreking van de Noorse ervaring en een vergelijking met de situatie in Nederland. De bespreking wordt geplaatst in een theoretisch kader omtrent schaafeffecten in de detailhandel. In dat kader komt het speciale karakter van het Noorse programma scherp naar voren, en wordt een verklaring gevonden voor de ervaringen met de uitvoering ervan.

Schaalvergroting

Het kernprobleem van kleine winkels is als volgt: ze hebben in vergelijking met grotere winkels (van hetzelfde type¹) te kampen met hogere kosten per gulden omzet, zonder dat dit wordt gecompenseerd door een hogere brutowinst per gulden omzet. Dat blijkt uit studies uitgevoerd op het E.I.M. (Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf), in samenwerking met het Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit, waarover elders uitvoerig is gerapporteerd.² Hieronder wordt een korte samenvatting gegeven van de hoofdlijnen van de analyse die hier van belang zijn. Het doel daarvan is om een theoretisch kader aan te geven voor een bespreking van de ervaringen met het Noorse programma voor de ondersteuning van kleine winkels in dun bevolkte gebieden.

De kostennadelen voor de kleinere winkel zijn het gevolg van het optreden van zgn. drempelkosten: hoe gering de omzet van een winkel ook is, er moet per afdeling of bedieningspunt gedurende de openingstijd minstens één kracht beschikbaar zijn. De hoogte van de drempel in de arbeidskosten is derhalve gelijk aan de openingstijd (ongeveer 2500 uur per jaar) vermenigvuldigd met het aantal apart bemande afdelingen/bedieningspunten. Ook ten aanzien van de huisvesting treedt een bepaalde drempel

op, hoewel het effect daarvan kleiner is dan dat van de drempelkosten. Voor winkels van hetzelfde type (vergelijkbaar qua assortiment, service en eigen productie, zie voetnoot 1) verlopen de kosten boven de drempel proportioneel met de omzetgrootte van de vestiging. Er is per winkeltype derhalve sprake van een rechte lijnige (lange termijn) kostencurve met een positieve constante term. Dit wordt geïllustreerd in figuur 1. Voor de theoretische onderbouw en de empirische evidentie van deze lineaire kostencurve wordt verwezen naar Nooteboom [2 3].

Wat betreft de procentuele brutomarge (als percentage van de verkoopwaarde van de omzet) is er geen systematisch verband met de omzetgrootte zolang de onderzochte winkels vergelijkbaar zijn qua assortiment, service en eigen productie. De kleinere winkel kan zich ten gevolge van de concurrentie geen hogere procentuele marge veroorloven dan grotere winkels van hetzelfde type. Reeds bij een gelijke marge is de consumentenprijs bij kleinere bedrijven veelal hoger vanwege het feit dat zij, zeker als zij niet deelnemen aan inkoopcombinaties, niet die volumekortingen krijgen op de inkoop die grotere bedrijven wel hebben.

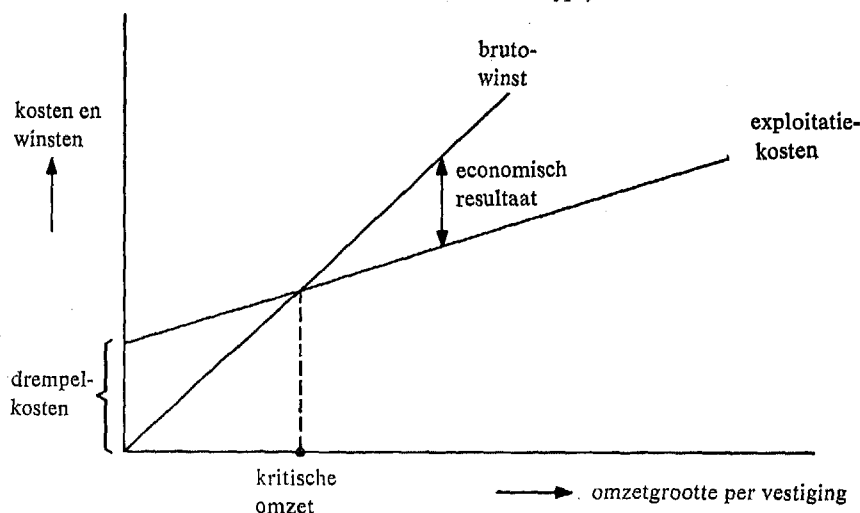
Uit het verschil tussen brutowinst en kosten ontstaat een winstinkomen per vestiging zoals geïllustreerd in figuur 1.

De figuur laat zien dat er slechts boven een bepaalde kritische omzet sprake is van een positief economisch resultaat. Winkels beneden de kritische omzet behorende bij hun winkeltype kunnen over het algemeen slechts voortbestaan met een laag ondernemersinkomen (dat kan dalen beneden het minimumloon van werknemers). Die winkels zullen vroeg of laat worden weggesaneerd. Dat leidt tot een stijging van de gemiddelde omzet per vestiging

B. Nooteboom (1942) studeerde wiskunde, met bijvak econometrie, in Rotterdam. Hij was enkele jaren werkzaam in de olie-industrie (o.a. ontwikkeling van een planningsmodel) en is sinds 1973 onderzoeker bij het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf te Den Haag. Sedert 1979 is hij hoofd van de afdeling Onderbouwend Onderzoek van dit instituut.

Adres: Lage Gouwe 106, 2801 LJ Gouda, telefoon 01820-20977.

Figuur 1. Marge, kosten en winst in relatie tot vestigingsgrootte (voor winkels van hetzelfde type)



(schaalvergroting), wat ceteris paribus leidt tot een verkrapting van de procentuele marge, wat leidt tot een stijging van de kritische omzet, wat weer een impuls geeft aan de schaalvergroting. Voor een verdere bespreking wordt verwezen naar Nooteboom [4].

Hulp aan kleine winkels

De problematiek van de kleine winkels kan kernachtig als volgt worden samengevat: er is geen geld om de drempelkosten te betalen.

Kleine winkels hebben zich voor een deel gehandhaafd doordat de drempelarbeid zonder vergoeding is verschaft door de ondernemer of diens echtgenote, met als gevolg veel arbeid voor een laag gezinsinkomen. Naarmate dit steeds minder aanvaard werd zijn kleine winkels verdwenen.

Vanuit deze analyse is technisch gezien het meest voor de hand liggende beleid voor het scheppen van bestaansvoorwaarden voor kleine winkels als volgt: zoek een maatregel die het effect heeft van een verhoging van het ondernemersinkomen in de vorm van een vast bedrag per vestiging, als volledige of gedeeltelijke compensatie van de drempelkosten. Dat leidt echter tot ingrijpende maatregelen die raken aan de economische orde: een negatieve B.T.W. of inkomstenbelasting, of directe subsidies, die in hun uiterste consequentie zouden kunnen leiden tot een basisinkomen voor iedereen.³ Men schrikt hiervoor terug. Ook de psychologie en de moraal van de zelf-

standige ondernemer zelf schijnen zich tegen een dergelijke maatregel te verzetten. De wensen van sommige zelfstandige ondernemers zijn echter tegenstrijdig: enerzijds wil men niet dat de overheid structureel ingrijpt in de markt en in het dienstverleningsproces, maar anderzijds wil men een kans krijgen tegen de 'oneerlijke' concurrentie van grote bedrijven. Er is echter geen sprake van 'oneerlijkheid' buiten de markt om. De schaalvergroting is ingebakken in de structuur van de kosten en het marktmechanisme.

Men is voor hulp aan kleine winkels eerder geneigd om te denken aan investeringssubsidies en consulendiensten voor verbetering van de assortimentssamenstelling, winkelinrichting en dergelijke. Ik wil niets afdoen aan de waarde van dergelijke hulp. Een betere aanpassing van de aard en kwaliteit van het aanbod aan de vraag, binnen bestaande vestigingen, kan veelal nodig en nuttig zijn. Men moet echter onder ogen zien dat dergelijke maatregelen geen oplossing geven aan het structurele, van jaar tot jaar in de exploitatie optredende, probleem van de schaalnadelen ten gevolge van de drempelkosten.

De Noorse situatie

De Noorse regering voert sinds 1 januari 1976 een hulpprogramma uit voor detailhandelaren in dun bevolkte gebieden. Het betreft hier voornamelijk kleine kruidenierswinkels in kleine gemeenschappen

in landelijke gebieden. Het programma is gebaseerd op de aanbevelingen van een staatscommissie die in april 1973 werd ingesteld en in april 1975 rapporteerde. De opdracht van de commissie was een onderzoek van de gevolgen, voor zowel detailhandelaren als consumenten, van het concentratieproces in de detailhandel. Tussen 1963 en 1972 daalde het aantal vestigingen in de algemene levensmiddelenhandel landelijk met 17% van 12.664 naar 10.497, dat wil zeggen een gemiddelde daling van 217 vestigingen per jaar. Tussen 1972 en 1975 bedroeg de gemiddelde daling 383 vestigingen per jaar. In feite was het aantal sluitingen het grootst in de meer dichtbevolkte gebieden, maar de gevolgen werden het meest ernstig geacht in de landelijke gebieden. Tegen 1975 konden ongeveer 500 gemeenschappen worden beschouwd als zijnde 'zonder winkel' (dat wil zeggen meer dan 8 km naar de dichtstbijzijnde winkel) en 1300 winkels konden worden aangemerkt als 'laatste winkel' (dat wil zeggen met meer dan 4 km naar de dichtstbijzijnde winkel). 1000 daarvan werden geacht bedreigd te worden met sluiting. Zij lagen alle in gemeenschappen met minder dan 250 inwoners, wat betekende dat als men ze zou laten sluiten, ongeveer 80.000 meer consumenten meer dan 4 km zouden moeten afleggen om basisinkopen te doen. Men moet daarbij bedenken dat het in Noorwegen gaat om gemeenschappen op geïsoleerde plaatsen, soms zonder wegenverbindingen en meestal in gebieden met slechte wegen en weinig of geen openbaar vervoer.⁴

Men erkende dat er niet alleen in dun bevolkte gebieden maar ook in oude stadswijken sprake is van een probleem, maar men verleende prioriteit aan de dun bevolkte gebieden omdat daar de dreigende nood voor de consument het grootst was. In een latere fase zou men ook aandacht besteden aan verstelijkte gebieden.

Men verwierp de mogelijke oplossing door middel van rijdende winkels, omdat die niet de gewenste service zouden bieden, niet de gewenste sociale functie zouden vervullen, niet de nodige actieradius zouden hebben en in de winter te kampen zouden krijgen met de slechte begaanbaarheid van wegen.

Het Noorse programma

Er wordt gestreefd naar maatregelen om essentiële winkelfaciliteiten in dun bevolkte gebieden in stand

te houden; om de nood te voorkomen die door sluiting zou ontstaan; om de bevolkingsstructuur te stabiliseren en de migratie van het platteland naar de steden tegen te gaan.⁵

Dit leidde de commissie tot het voorstel van een hulpprogramma met vier onderdelen.

1. *Investeringshulp*, gericht op modernisering ten behoeve van betere efficiency, betere werkomstandigheden, grotere aantrekkelijkheid voor consumenten en daardoor meer klantentrouw. Deze hulp is een subsidie tot maximaal 150.000 kronen (bij de huidige koers ongeveer f 67.500) voor de aanleg van parkeerplaatsen, bouw of uitbreiding van de winkel, inrichting e.d. De subsidie bedraagt 35% van de geïnvesteerde som (50% in bepaalde gevallen) voor goedgekeurde investeringen boven de 30.000 kronen (\pm f 13.500).
2. *Exploitatiehulp* voor vestigingen die economisch niet levensvatbaar zijn. De hulp is afhankelijk van het potentiële aanbod van vaste klanten, niveau en samenstelling van de omzet, neveninkomsten (postkantoor, telefoon, benzinepomp), en de mate van de verleende diensten. Het maximumbedrag is 20.000 kronen (\pm f 9.000) per jaar.

Om in aanmerking te komen voor de hulp sub 1. en 2. moet een winkel voldoen aan een aantal criteria: hij moet een belangrijke rol spelen in de gemeenschap; moet een voldoende assortiment hebben om een evenwichtig diëet te bieden; moet het gehele jaar open zijn; moet minstens 4 km zijn verwijderd van de dichtstbijzijnde algemene levensmiddelenwinkel; moet een jaaromzet hebben (exclusief B.T.W.) van minder dan 1,5 miljoen kronen (\pm f 675.000); moet voor de investeringssubsidie een goede toekomst hebben; moet voor de exploitatiesubsidie blijven draaien in het jaar waarvoor de subsidie wordt verleend.

3. Voor winkels die de exploitatiesubsidie ontvangen is er een verdere subsidie tot een maximum van 20.000 kronen (f 9000) over 3 jaar voor *kleine investeringen* (inrichting, inventaris) boven de 5000 kronen, met een subsidiepercentage van 30 à 50%, afhankelijk van het omzetniveau.
4. Uitbreiding en aanpassing van reeds bestaande ondersteuning in de vorm van *bedrijfsadviesing*. De hulp betreft de reis- en verblijfkosten van ad-

viseurs en een deel van de advieskosten, afhankelijk van het omzetsniveau: een maximum van 15.000 kronen of 75% bij een jaaronzet tussen 0,5 en 1,2 miljoen kronen (f 225.000–f 540.000) en 30% bij een jaaronzet tussen 1,2 en 1,5 miljoen (f 540.000–f 675.000). Hier werd later aan toegevoegd: een uitbreiding voor de meest noordelijke gebieden, een cursus in modernisering en het gebruik van een assortimentsmodel.

5. Een *informatiecampagne* om de consumenten bewust te maken van de invloed van hun koopgedrag op de overlevingskansen van hun plaatselijke kruidenier. Dit werd ondersteund met de organisatie van bijeenkomsten in plaatselijke gemeenschappen. Het motto van de campagne was: 'Gebruik uw plaatselijke winkel als u hem niet wilt verliezen'.⁶

Op dit onderdeel van het programma wordt in dit artikel niet verder ingegaan.

Vergelijking tussen het Noorse en het Nederlandse beleid

Het bijzondere van het Noorse programma is de exploitatiesubsidie. Wij kennen in Nederland sinds kort ook een investeringsubsidie en al sinds meer jaren hulp op het gebied van bedrijfsadvisering. Daarnaast geven wij ook andere vormen van ondersteuning, zoals: bedrijfsbeëindigingshulp, B.T.W.-regeling kleine ondernemers, belastingvrije som in de inkomstenbelasting, fiscale oudedagsreserve, rijksgroepregeling oudere zelfstandigen (ROZ) e.d. De Nederlandse filosofie schijnt primair te zijn dat men een ondernemer binnen de bestaande marktverhoudingen in één keer op het goede spoor wil zetten (investering, advisering), en dat men incidenteel de ellende van sanering wil verzachten (bedrijfsbeëindigingshulp, omscholing, ROZ). Deze maatregelen zijn er meer op gericht om de werking van het marktmechanisme in relatie tot de exploitatiestructuur soepeler te laten verlopen, dan om het proces van schaalvergroting en concentratie om te buigen. De fiscale maatregelen (B.T.W.-regeling, belastingvrije som) gaan meer in de richting van een continue en structurele bijstelling, van jaar tot jaar, van de exploitatiestructuur ter stimulering van kleine ondernemingen. Men schijnt er echter voor terug te schrikken die lijn door te trekken naar een exploitatiesubsidie. Het Noorse programma doet dat wel.

De Noorse exploitatiesubsidie is vooral frappant in het licht van het in het voorgaande geschetste theoretische kader: de subsidie geeft beneden de 'kritische omzet', waar beneden gemiddeld geen positief economisch resultaat behaald wordt (zie figuur 1), een gedeeltelijke compensatie voor de drempelkosten. De kritische omzet voor een kruidenierszelfbedieningsbedrijf ligt in Nederland in de buurt van de ongeveer f 675.000 (1,5 miljoen kronen) waar beneden in Noorwegen de exploitatiesubsidie wordt verleend. De drempelkosten voor een vestiging met één afdeling (geen extra bedieningspunten) bedragen ruim één manjaar (2500 uur) plus de huisvestingskosten verbonden aan de drempel in de oppervlakte van de winkel (50 m²). Laten we zeggen dat de totale drempelkosten in guldens ongeveer f 25.000 bedragen. Het maximum van de Noorse subsidie van f 9000 (20.000 kronen) dekt dus de drempelkosten niet geheel, maar wel voor een behoorlijk deel, nl. voor ongeveer één derde.

De principiële betekenis van de exploitatiesubsidie is dat men ermee erkent dat het slechte rendement van kleine winkels niet primair, of althans niet alleen, is gelegen in een slechte bedrijfsvoering, met een slecht aangepast assortiment en een slechte inrichting van de winkel.

Voor zover dat wel het geval is, kan men verbetering brengen met investeringsubsidie en advisering. Daarenboven, of althans daarnaast, is er echter het probleem van de nadelen van een kleine schaal, als gevolg van de drempelkosten, die ook optreden bij de best mogelijke bedrijfsvoering bij een beperkt draagvlak van consumptieve bestedingen.

Mijn ervaring is dat ook zelfstandige ondernemers zelf huiverig zijn voor een exploitatiesubsidie van de staat. Dit antagonisme hebben de onderzoekers in Noorwegen ook ervaren.

Het is in het licht van de analyse van belang na te gaan hoe de ervaring met het Noorse programma is geweest. De volgende vragen dringen zich op:

- in hoeverre is er van de regelingen gebruik gemaakt?
- waar is meer gebruik van gemaakt: van de investeringsubsidie, die beter past in de traditionele benadering van de economische orde, of van de exploitatiesubsidie, die meer radicaal is en indruist tegen de opvattingen van de zelfstandige ondernemer zelf, maar in het licht van de theore-

tische analyse onmisbaar lijkt te zijn?

- hebben de maatregelen het beoogde doel van handhaving van essentiële voorzieningen in kleine kernen bereikt?

De Noorse ervaring

Verreweg het meest frappante resultaat is de hoge respons op de exploitatiesubsidie, 'ondanks het traditionele conservatisme van de meeste detailhandelaars en hun antagonisme tegen overheidsbemoeienis met het marktsysteem', zoals de onderzoekers opmerken.⁷

Volgens de registratie waren er in Noorwegen 1415 'laatste winkels' (zie het voorgaande). In 1976 werden aanvragen voor exploitatiesubsidie ontvangen van 1339 vestigingen, die voor 1026 vestigingen werden gehonoreerd. Volgens de onderzoekers suggereert dit dat bijna alle 'laatste winkels' (96%) een aanvraag deden en dat bijna driekwart succes had (voldeed aan de gestelde criteria).

De respons op het investeringsprogramma was veel geringer: 172 aanvragen, waarvan 71 werden toegekend. Volgens de onderzoekers suggereert dit dat slechts 5% van de 'laatste winkels' die subsidie kregen. Het aantal subsidies voor inrichting en inventaris bedroeg 86 (6%). Slechts 54 vestigingen maakten gebruik van de subsidie voor advisering.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de aantallen winkels waaraan de diverse soorten subsidies zijn verleend in de gehele periode 1976-1979.

Tabel 1. Aantal vestigingen met subsidie 1976-1979

	1976	1977	1978	1979
1. investeringssubsidie	71	107	123	81
2. exploitatiesubsidie	1.026	929	878	863
3. kleine investeringssubsidie	84	135	121	109
4. adviseringsubsidie	54	35	35	29

Bron: Kirby et al. [7], p. 13.

Tabel 2. Kosten van het programma in 1978

1. investeringssubsidie	11,0 miljoen kronen (± 5 miljoen gulden)
2. exploitatiesubsidie	7,9 " " (3½ " ")
3. kleine investeringssubsidie	1,1 " " (½ " ")
4. bedrijfsadviesing	0,1 " " (0,05 " ")
totaal	20,1 miljoen kronen (9 miljoen gulden)

Bron: Roven & Sjøholt [8], p. 5

De tabel geeft voor de exploitatiesubsidie een groot aantal te zien, dat echter in de loop der jaren daalt, met een indicatie van stabilisatie na 1978. De onderzoekers menen dat dit het gevolg zou kunnen zijn van een daling van het aantal vestigingen dat in aanmerking komt. Zij zeggen dat dit zou kunnen komen doordat het programma niet geheel succesvol is in de poging de daling van het aantal vestigingen tot stilstand te brengen. Men moet ook rekening houden met het feit dat de omzetgrens waarboven geen subsidie wordt toegekend over de jaren niet is bijgesteld voor inflatie (zodat men in de loop van de tijd zonder reële groei en alleen door inflatie de subsidie kan verliezen).

De tabel geeft voor de investeringssubsidie een klein aantal te zien, dat echter in de loop der jaren stijgt, om na 1978 respectievelijk 1977 weer te dalen. De onderzoekers menen dat de stijging het gevolg kan zijn van een leerproces. Men moet bij een vergelijking van de aantallen voor de exploitatiesubsidie en de investeringssubsidie ook bedenken dat de eerste naar de aard ervan een continue subsidie is, die jaren achter elkaar aan dezelfde vestiging wordt verleend, terwijl de investeringssubsidie, naar men mag aannemen, éénmalig is. Als we echter de aantallen investeringssubsidies over de vier jaren sommeren dan is het totale aantal (382) nog niet de helft van het aantal exploitatiesubsidies in het jaar waarin dat het laagst was (863 in 1979).⁸

Kirby et al. [7] geven geen informatie over de totale kosten van het programma; Roven en Sjøholt [8] doen dat wel, tot en met 1978. De totale kosten bedroegen over 1978 ongeveer 20 miljoen kronen (9 miljoen gulden). De specificatie van de kosten wordt gegeven in tabel 2.

Door combinatie van de kosten in tabel 2 en de aantallen uitkeringen in tabel 1 vinden we de gemiddelde uitkering per vestiging in 1978: investeringssubsidie: ± 40 duizend gld. (het maximum was 67½

duizend gld.); exploitatiesubsidie: \pm 4 duizend gld. (het maximum was 9 duizend gld.). In de periode 1963-'73 daalde het aantal vestigingen in de detailhandel in *voedingsmiddelen* met gemiddeld 511 per jaar. In 1973 en 1975 bedroeg de daling 543 vestigingen per jaar. Na invoering van het programma in 1976 is de nettodaling van het aantal vestigingen aanzienlijk verminderd. Tussen 1975 en 1977 bedroeg de daling gemiddeld 338 vestigingen per jaar. In de periode 1973-'72 bedroeg de daling voor de *algemene levensmiddelenhandel* (kruideniers) gemiddeld 217 vestigingen per jaar, in de periode 1972-'75 383 en in de periode 1975-'79 275 vestigingen per jaar. De onderzoekers constateren dat de daling in stedelijke gebieden sterker is (procentueel) dan op het platteland. Er zijn derhalve indicaties dat sinds de invoering van het hulpprogramma de daling van het aantal vestigingen is verminderd. De onderzoekers merken op dat 'Waar deze reductie van de grootte van het probleem algemeen beschouwd wordt als getuigenis van het succes van het hulpprogramma, moet men bedenken dat de correlatie tussen de invoering van de hulp en de ogenschijnlijke daling van de netto-afval niet noodzakelijk causaal is. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat tegen het eind van 1975 het distributiesysteem van voedsel een evenwichtssituatie naderde'.⁹

Conclusies

De onderzoekers stelden vast dat voor harde conclusies meer gegevens nodig waren. Deze constatering was voor de onderzoekers aanleiding om via enquêtes meer te weten te komen omtrent de ervaringen met het programma, knelpunten in de exploitatie, meningen van ondernemers en redenen voor sluiting. Er werd een mondelinge enquête gehouden onder 114 nog bestaande winkels, waarvan de helft wel en de helft niet in aanmerking kwam voor hulp. Er werd een schriftelijke enquête gehouden onder 125 vestigingen die tussen 1976 en 1980 gesloten waren (respons: 52). Men had tevens de beschikking over een onderzoek omtrent gesloten winkels van het ministerie van handel.

Ik zal hier niet diep ingaan op de resultaten van de enquêtes, die grotendeels overeenstemmen met de verwachtingen die men erover kon hebben. Zo bleek dat de meeste van de gesloten winkels een lage tot extreem lage omzet hadden en werden beheerd door

oudere ondernemers. De lage omzet was het gevolg van een te gering aantal klanten in het verzorgingsgebied en/of lekkage van koopkracht naar concurrerende winkelcentra. Voor de verdere details wordt verwezen naar Kirby et al. [7].

Wij wenden ons nu tot de eindevaluatie van de onderzoekers op basis van alle informatie die hun uiteindelijk ter beschikking stond.

De onderzoekers concluderen dat de gegevens wijzen op het belang van het programma voor de instandhouding van de dorpswinkel. Zo menen vele handelaren dat ze zonder de hulp zouden hebben moeten sluiten, terwijl het onderzoek van de gesloten winkels aangeeft dat voor velen ervan de hulp te laat kwam om sluiting te voorkomen. Over de exploitatiesubsidie merken de onderzoekers op dat hij 'in termen van het aantal subsidies de belangrijkste was en er weinig twijfel bestaat over het belang ervan voor het open houden van vele van de meer marginale bedrijven'.¹⁰ De ondernemers voelden aanvankelijk een aversie tegen een dergelijke maatregel, maar zij die ervoor in aanmerking kwamen hebben er in groten getale gebruik van gemaakt.

Wat betreft de investeringsubsidies 'werden minder subsidies gegeven, waaruit men zou kunnen afleiden dat die subsidie door de handelaren van minder waarde wordt geacht dan de exploitatiesubsidie. Niettemin meent tweederde van de ondervraagde handelaren dat de investeringsubsidies van belang waren voor de voortzetting van de kleine kruidenierswinkel in afgelegen landelijke gebieden'.¹⁰

De onderzoekers stellen vast dat de adviesdienst het minst succesvolle onderdeel van het programma was. De onderzoekers pleiten voor voortzetting, aanpassing en uitbreiding van het programma. Zij concluderen dat de maatregelen meer permanent zullen moeten zijn dan aanvankelijk was aangenomen. Dit geldt vooral voor de exploitatiesubsidie: de meerderheid van de in aanmerking komende bedrijven hebben sinds 1976 de hulp continu gehad, en men verwacht geen drastische wijziging van die situatie in de toekomst. Enkele bedrijven komen niet meer in aanmerking door reële groei, maar in de meeste gevallen wordt afval veroorzaakt door inflatie. Men pleit er dan ook voor om in de maximumomzet de inflatie mee te nemen. Men verwacht in de toekomst eerder een toename dan een afname van de vraag naar deze soort hulp.¹¹

Commentaar op de Noorse ervaring

Op grond van de theorie van de drempelkosten zou men het volgende verwachten:

- Voor het handhaven van kleine winkels kan een eenmalige investering niet volstaan. Een exploitatiesubsidie ter (gedeeltelijke) vergoeding van de drempelkosten is onmisbaar en is van alle mogelijke subsidies voor het gestelde doel de belangrijkste.
- Aangezien de exploitatiesubsidie de drempelkosten niet ten volle maar tot maximaal één derde deel dekt, en de gemiddelde uitkering ongeveer de helft van het maximum bedroeg, zal de afval van kleine winkels wel worden verminderd, maar niet geheel worden gestopt.
- De compensatie voor de drempelkosten dient naar de aard ervan continu te zijn en van jaar tot jaar te worden voortgezet.
- De winkels die toch nog afvallen zijn de kleinsten; de primaire oorzaak van sluiting is een te kleine omzetsomvang (door een te klein draagvlak van potentiële klanten en/of lekkage van koopkracht naar naburige winkelcentra).
- De kleine vestigingen die ondanks de problemen blijven bestaan worden in de meeste gevallen beheerd door oudere ondernemers, omdat die minder alternatieven hebben en vaak een aanvullend inkomen hebben uit hun pensioen.

De Noorse ervaring bevestigt deze verwachtingen.

Relevantie voor Nederland

In figuur 2 wordt de ontwikkeling van het aantal vestigingen in de algemene levensmiddelenhandel (kruideniers) in Nederland vergeleken met die in Noorwegen. In tabel 3 worden de procentuele dalingen gegeven.

Tabel 3. Procentuele daling van het aantal vestigingen in de algemene levensmiddelenhandel (kruideniers) (%)

	1963-66	1966-69	1969-72	1972-75	1975-78
Nederland	10	12	15	20	19
Noorwegen	4	6	7½	11½	
verschil	6	6	7½	8½	

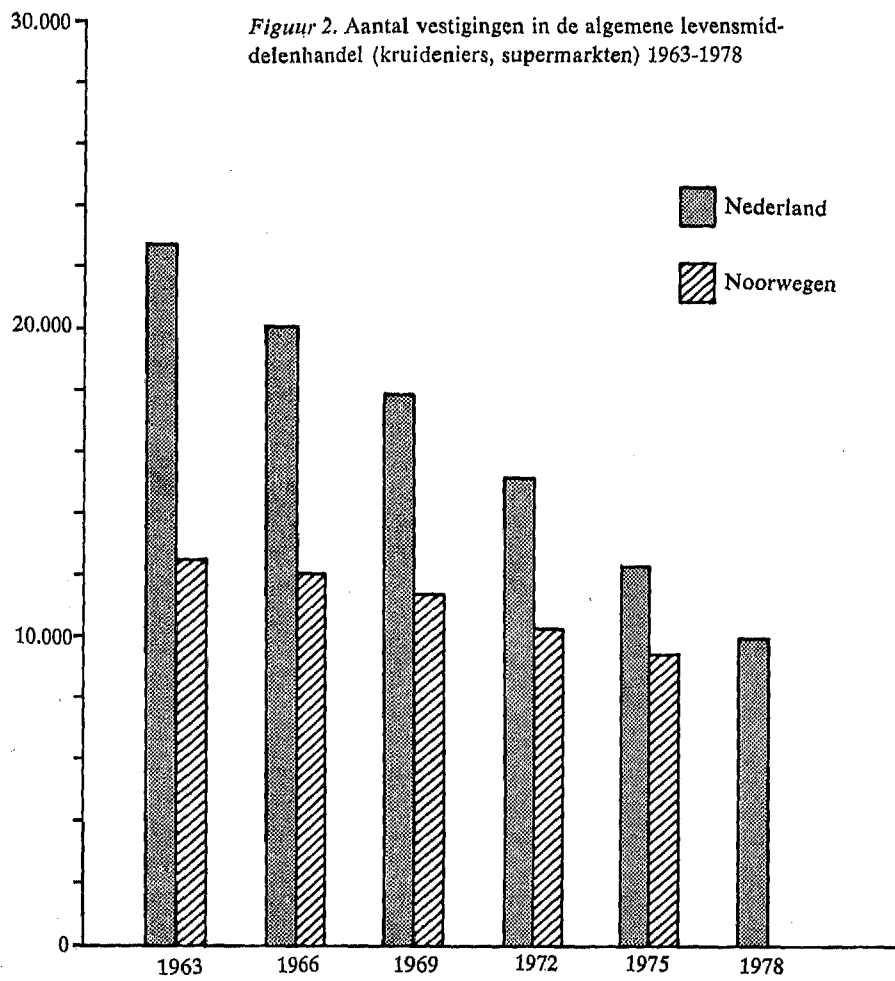
We zien dat in Nederland de daling steiler is verlopen dan in Noorwegen; zowel absoluut als procentueel.

Het verschil in procentuele daling nam tot 1975 zelfs toe. Het gevolg hiervan is dat het aantal vestigingen in Nederland nu niet veel meer is dan in Noorwegen, terwijl wij in 1963 bijna twee keer zoveel vestigingen hadden.

De Nederlandse situatie is niet dezelfde als de Noorse: in Noorwegen is een drie en een half keer zo kleine bevolking gespreid over een acht keer zo groot gebied; de Noorse ruimte is toegankelijker, met minder en minder goede wegen, die in de winter veelal niet of nauwelijks begaanbaar zijn, en heeft minder openbaar vervoer. De nood van kleine kernen zonder winkel is derhalve groter dan in Nederland.

Voor de minder mobiele groepen (ouderen, mensen zonder auto) is echter ook in Nederland het ontbreken van een winkel dichtbij een probleem. Het probleem is geringer in Nederland door de betere toegankelijkheid van de ruimte (wegen, klimaat, openbaar vervoer). Maar juist door die betere toegankelijkheid is het probleem van lekkage van koopkracht vanuit kleine naar grotere centra in Nederland groter. Vandaar ook dat de sanering in Nederland veel massaler is geweest dan in Noorwegen (zie figuur 2; tabel 3). Men zou samenvattend kunnen zeggen: in Nederland is het gewicht van het probleem geringer maar de omvang groter.

Men zou kunnen denken dat er momenteel in Nederland geen groot probleem meer is, op grond van de veronderstelling dat schaalvergroting en sanering zo langzamerhand zijn uitgewoed. Volgens de beschikbare informatie is dat echter juist in de laatste jaren allerminst het geval. Er treedt momenteel in de algemene levensmiddelenhandel een verhevigde concurrentiestrijd op, in het gevecht om de dalende consumptie. Dit leidt tot verkrapping van de handelsmarge. Voorts is er sinds 1975 sprake van een drastische verlaging van de produktiviteitsstijging in de algemene levensmiddelenhandel (zie Nooteboom [6]). Deze verschijnselen leiden tot een stijging van de kritische omzet (zie figuur 1). Men kan dus verwachten dat juist in de huidige situatie de schaalvergroting en sanering weer zal toenemen. Deze verwachting wordt bevestigd. Recente cijfers geven aan dat na een stabilisatie van de schaalomvang per winkeltype in de algemene levensmiddelenhandel in de jaren 1962-'74 (de discounters uitgezonderd), er vanaf 1975 weer sprake is van een drastische stij-



Bron: Kirby et al. [7] voor Noorwegen
EIM [9] voor Nederland

ging van het gemiddelde omzetvolume per vestiging voor elk van de winkeltypen (niet alleen de discounters maar ook de kruideniersbedieningsbedrijven, zelfbedieningsbedrijven en supermarkten).¹² Dat is zeer verontrustend. Ik concludeer dat ook in Nederland een tegen schaalvergroting en concentratie gericht beleid zijn relevantie allerminst heeft verloren.

Noten

¹ 'Van hetzelfde type', dat wil zeggen: vergelijkbaar qua assortiment (naar breedte en diepte), service (bediening, wachttijden, bezorging), eigen productie (verpakking, reparatie, installatie, eigen slacht bij slagers, broodproductie bij bakkers etc.) en wijze van bevoorrading (diensten door groothandel/industrie).

² Zie Nootboom [2].

³ Cf. Nootboom [5].

⁴ Over het Noorse programma en de ervaringen ermee wordt gerapporteerd in een boek (61 pagina's) geschreven door D. Kirby et al. [7]. Ik ontleen mijn informatie vrijwel letterlijk aan dat boek, en aan een lezing van Roven en Sjøholt [8].

⁵ Ik ontleen deze informatie weer vrijwel letterlijk aan Kirby et al. [7].

⁶ Roven & Sjøholt [8], p. 4.

⁷ Kirby et al. [7], p. 10.

⁸ Ibid., p. 9-15.

⁹ Ibid., p. 15.

¹⁰ Ibid., p. 54.

¹¹ Ibid., p. 55-60.

¹² Bron: EIM [9].

Literatuur

- [1] Nootboom, B., Schaaffecten en inkomensverdeling in de detailhandel, in *E.S.B.*, 13 juni 1977.
- [2] Nootboom, B., *Retailing: Applied Analysis in the Theory of the Firm*, proefschrift, J. C. Gieben, Uitgeverij/Amsterdam, 1980.
- [3] Nootboom, B., A New Theory of Retailing Costs, geaccepteerd voor publikatie in de *European Economic Review*.
- [4] Nootboom, B., Schaaffecten en dynamiek in de detailhandel, in *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*, juli/augustus 1981.
- [5] Nootboom, B., Basisinkomen: prikkel voor de kleine zelfstandige, en Basisinkomen: nieuwe kans voor de kleine schaal, in *NRC-Handelsblad*, 6 en 7 juli 1981.
- [6] Nootboom, B., Productivity Growth in the Grocery Trade, Research Paper *EIM*, nr. 8103, juni 1981.
- [7] Kirby, D.; Olsen, J. A.; Sjøholt, P. & Stølen, J., *The Norwegian Aid Programme to Shops in Sparsely Populated Areas*, Norwegian Fund for Market and Distribution Research, 1981.
- [8] Roven, E. & Sjøholt, P.: The Norwegian Assistance Programme for Small Shops in Sparsely Populated Areas, lezing PTRC Summer Annual Meeting, University of Warwick, juli 1979.
- [9] EIM: 'Samenstelling Levensmiddelenhandel 1950-1974/78', EIM afdeling onderbouwend onderzoek, 16 december 1980.