

Vestigingswet

Gevestigde belangen

Onlangs heeft minister Andriessen van Economische Zaken een eerste versie van het contourenplan *Ondernemen op niveau – naar een modern vestigingsbeleid voor het midden- en kleinbedrijf* aan de branche-organisaties gezonden. Hij wil de vestigingseisen voor tachtig branches afschaffen, terwijl er voor 27 branches wel regelingen blijven bestaan.

Vestigingswetgeving

De vestigingswetgeving is ontstaan tijdens de economische crisis van de jaren dertig. Veel mensen die toen door de grote werkloosheid geen bron van inkomsten hadden, namen hun toevlucht tot het zelfstandig ondernemerschap zonder dat ze daarvoor over voldoende kennis en kapitaal beschikten. Om de grote toestroom van onbekwamen een halt toe te roepen werd met de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937 (VWK) een drempel opgeworpen voor toetreding tot de markt. De VWK maakte het mogelijk op verzoek van het betrokken bedrijfsleven het vestigen van een nader omschreven bedrijf te binden aan een vergunning. Om de vergunning te krijgen moest een ondernemer voldoen aan minimumeisen van kredietwaardigheid, handelskennis en vakbekwaamheid, de zogenaamde vestigingseisen. Vestiging zonder vergunning werd strafbaar. Het doel was ongeschikten te weren, indirect werd overbezetting in branches met overwegend kleinbedrijf tegengegaan. Capaciteitsbeperking was uitdrukkelijk niet de bedoeling: een vergunningenstelsel op basis van het behoefte-element zou de toestroom van nieuwe levensvatbare ondernemingen in de weg staan. Onder de VWK zijn er voor veel branches vestigingsregelingen gemaakt en in sommige gevallen ook weer afgeschaft.

Na de oorlog is de vestigingswetgeving gemoderniseerd in de vorm van de nu nog geldende Vestigingswet Bedrijven 1954. De werkingssfeer werd verruimd en het werd mogelijk in een vestigingsregeling te volstaan

met slechts één of twee van de drie vestigingseisen. Ook bij deze wijziging werd capaciteitsbeperking uitdrukkelijk afgewezen.

In de jaren zestig bleken de vele vestigingsbesluiten voor de branches in de detailhandel een veel te knellend keurslijf. Winkeliers wilden verwante producten gaan verkopen of zich op een klein gebied specialiseren, supermarkten ontstonden. Ondanks bezwaren van nagenoeg alle branche-organisaties, die vreesden voor verlies aan vakbekwaamheid, kwam er in 1971 één vestigingsregeling voor de hele detailhandel, neergelegd in de Vestigingswet detailhandel (VWD).

Er gelden nu voor 87 branches vestigingsregelingen, twintig branches hebben er één aangevraagd. De honorering van deze verzoeken van het betrokken bedrijfsleven is opgehouden in verband met de voorgomen versobering van de wetgeving.

Branchekenmerken

Van alle vestigingen in Nederland die onder de VWB zouden kunnen vallen is 78% ook werkelijk geregeld. Om wat voor branches gaat het?

- Circa 80% van alle vestigingen binnen de bedrijfstakken heeft minder dan vijf werknemers.
- In het merendeel van de branches zijn er minder dan 5.000 vestigingen.
- De afzet is voornamelijk op de binnenlandse markt gericht; deze markt wordt gekenmerkt door veel aanbieders en veel vragers.
- De binnenlandse leveringen vinden voor het grootste deel plaats aan gezinshuishoudingen (consumenten); de bouwnijverheid en installatiebedrijven leveren echter voornamelijk aan andere bedrijven.
- Het productieproces is relatief arbeidsintensief, met name in de bedrijfsklassen handel, horeca, reparatie en overige dienstverlening.
- Het betreft voornamelijk traditionele branches waarvan de invloed op de economische ontwikkelingen gering is.

Vergeleken met niet geregelde branches is de dynamiek (het aantal vestigingen en oprichtingen) kleiner. Illegale vestigingen komen vrij veel voor. In 1988 meenden dertien van de 82 ondervraagde branche-organisaties dat er meer dan 20% illegaal gevestigden in hun branche waren. Slechts vier branches meenden dat il-

legale vestigingen bij hen niet voorkwamen. 28 branche-organisaties gaven een organisatiegraad van minder dan 40% op en 12 van meer dan 70%. Veel branches hebben behalve met de vestigingswetgeving ook te maken met andere wetten en regelingen, die betrekking hebben op de kwaliteit van het produkt, de wijze van inrichting, de uitoefening van het bedrijf of de ligging en uitbreidingsmogelijkheden. Te denken valt bij voorbeeld aan de Warenwet, milieuwetten, de Winkelsluitingswet en de Wet op de ruimtelijke ordening.

Natuurlijk zijn niet alleen de onder de vestigingswetten geregelde branches onderworpen aan eisen voor vestiging. Er is titelbescherming voor onder andere advocaten, accountants, makelaars en (para-) medische beroepen. Banken en verzekeringsinstellingen kennen hun eisen. Van de uitoefening van deze beroepen hangen dikwijls grote financiële of gezondheidsbelangen af. Veiligheid en gezondheid zijn criteria om inbreuken op de vestigingswetgeving eerder te vervolgen.

Kosten en baten

De vestigingswetgeving stelt eisen aan beginnende ondernemers, waaraan kan worden voldaan met bepaalde erkende diploma's en/of eisen van leeftijd en ervaring. In feite leggen de wetten een leerplicht op. De bedoeling was oorspronkelijk niet-gekwalificeerde 'eendagsvliegen' van de markt te weren. Nu is de officiële doelstelling 'bevordering van goed ondernemerschap'. Of deze doelstelling met de wetten wordt bereikt is niet vast te stellen, alleen al omdat onduidelijk is wat goed ondernemerschap inhoudt. Bovendien grijpt de wet alleen aan op het moment van toetreding tot de markt; voor de latere wijze van bedrijfsuitoefening is er geen garantie, al mag worden aangenomen dat er van de leerplicht een zeker positief effect op de bedrijfsuitoefening zal uitgaan. Veel starters blijken goede vakmensen te zijn maar hun ondernemerskennis schiet te kort, waardoor de invloed van de minimale drempel vanuit de vestigingswetgeving op het zakelijke succes gering is.

1. *Gevestigde belangen, een beleidsanalytische studie over de vestigingswetgeving*, SIBAS, 1988.

Het ontstaan van een wijldvertakt ondernemersonderwijs kan gezien worden als een bate van de vestigingswetgeving. In feite lopen twee motieven voor regulering – ordening en kwaliteitsbevordering – voortdurend door elkaar. Wat het orderingsaspect betreft ligt de belangrijkste bate – bescherming tegen concurrentie door branchevreemden en onbekwamen – bij een relatief goed georganiseerde belangengroep, namelijk de zittende ondernemers.

De kosten aan ondernemerszijde bestaan uit tijd en geld die zij moeten investeren in opleidingen en in het verkrijgen van vergunningen. Aan de kant van de overheid en andere uitvoerende instanties (Kamers van Koophandel, PBO-organen, rechterlijke macht) zijn er ca. 220 mensjaren per jaar gemoeid met het uitvoeren en handhaven van de wetgeving

Uitvoering contourenplan

Ook volgens het contourenplan moet de kwaliteit van het ondernemerschap centraal staan. Of daarvoor een vestigingsregeling nodig is hangt af van de doelmatigheid, effectiviteit en controleerbaarheid van dergelijke regelingen. Kennelijk scoorden de bestaande en voorgenomen regelingen voor 80 branches laag op deze drie criteria, want de minister wil voor deze branches geen toetredingsdrempels meer opwerpen, ook al omdat de gemiddelde bedrijfsuitoefening vrij eenvoudig wordt geacht.

Voor 15 branches wil de minister wel eisen aan algemene ondernemersvaardigheden (blijven) stellen. Het gaat dan vooral om bedrijven die met eten en drinken te maken hebben en dus met verschillende andere wetten zoals de Warenwet en de Hinderwet, om opticiens en audiocisten, die vermoedelijk een ingewikkelde administratie hebben in verband met verzekeringen, de detailhandel en het goud- en zilver-smidsbedrijf. De Vestigingswet detailhandel werkt tot ieders tevredenheid. De schotten tussen de verschillende branches die de VWB zo hinderlijk maken bestaan daar al lang niet meer. Bijkomend argument voor het stellen van eisen aan deze ondernemingen zou kunnen zijn dat de investeringen nogal groot zijn zodat bij mislukking door onvoldoende ondernemersvaardigheden de kapitaalvernietiging groot zal zijn. Voor twaalf branches blijven er zowel ondernemers- als vakbekwaamheidseisen gelden. Dat zijn grof ge-

zegd bedrijven voor bouw (aannemers) en sloop, installatiebedrijven en auto- en carrosserieherstelbedrijven. Voor deze bedrijven geldt dat de mondigheid van de consument relatief gering is en dat slecht uitgevoerde operaties grote materiële schade en veiligheidsrisico's kunnen opleveren. Er komt bij dat het hier gaat om goed georganiseerde branches en onderwijsinstanties. Een voordeel van de versobering zou een tijdelijke vergroting van de dynamiek in niet meer gereguleerde branches kunnen zijn. De armslag van ondernemers zal groter worden, omdat zij naast hun eigen activiteiten ook verwante en zelfs branchevreemde activiteiten kunnen gaan uitvoeren. Aan het laatste bestaat bij zittende ondernemers vaak weinig behoefte. Voor de vakbekwaamheid hoeft niet direct te worden gevreesd. De meeste ondernemers zien zich vooral als vaklieden. Uit onderzoek blijkt dat het met het vakmanschap meestal wel in orde is². In 1988 voorspelden wij dat het effect op de werkgelegenheid niet erg groot zal zijn. Sommige werknemers zullen voor zichzelf beginnen en tenzij de vraag in die branche sterk zou aantrekken, zal dat ten koste gaan van werkgelegenheid in gevestigde bedrijven. Alleen voor het ondernemersonderwijs kunnen de gevolgen in eerste instantie schadelijk zijn.

Ondernemersonderwijs

Het onderwijs van belang voor de vestigingswetten is het beroeps- en ondernemersonderwijs. Het kan via drie leerwegen worden gevolgd:

- het cursorische branchegerichte onderwijs;
- het dagonderwijs;
- het leerlingwezen.

Op dagonderwijs en leerlingwezen zullen de voorgenomen maatregelen niet zoveel effect hebben. Anders ligt dat voor het cursorische onderwijs. Voor bijna de helft van de branches vormt dat de uitsluitende of voornaamste weg naar het ondernemerschap. De verantwoordelijkheid ervoor ligt primair bij het bedrijfsleven zelf. Het onderwijs wordt deels gesubsidieerd en staat ook onder toezicht van de onderwijsinspectie. De erkenning van de diploma's maakt het mogelijk eisen te stellen aan het onderwijs. Afschaffing van de leerplicht zal deelneming aan dit onderwijs ongunstig beïnvloeden, zeker in het euforische begin van de vrijheid. De overheid kan het effect

hiervan mitigeren door goede startersvoorlichting. Een beetje ondernemer zal trouwens inzien dat vakonderwijs nuttig is. Ook nu volgen veel ondernemers, zonder verplichting, applicatiecursussen en wordt er onderwijs gevolgd in branches zonder vestigingsregeling.

Zelfregulering

Indien het contourenplan volgens de wensen van de minister wordt uitgevoerd, zal het betrokken bedrijfsleven vermoedelijk toch pogen de kwaliteit van het ondernemerschap en een zekere ordening te bevorderen. Daartoe bestaan wel mogelijkheden, die soms ook nu al toepassing vinden. Gedacht kan worden aan erkenningsregelingen, waarbij alleen op grond van bepaalde criteria erkende ondernemers lid kunnen worden van een branchevereniging. Een erkenningsregeling kan ook uitgaan van belanghebbende derden, zoals nutsbedrijven of verzekeringen, die risico's lopen als werkzaamheden niet vakkundig worden uitgevoerd. Daarnaast kan het invoeren van een garantieregeling of een klachtenregeling de kwaliteit van de leden van een branchevereniging bevorderen, al heeft zo iets geen invloed op de niet-leden. De consument kan dan naar eigen behoefte kiezen. Binnen een branche kunnen franchising en ketenvorming een gunstige invloed hebben op de kwaliteit. Te verwachten valt dat bij het wegvallen van vestigingseisen ook banken bij het verschaffen van aanvangskapitaal zullen kijken naar goed ondernemerschap, eventueel in de vorm van een goed ondernemingsplan. In een tijd waarin zoveel technische en demografische veranderingen optreden lijkt het opwerpen van toetredingsdrempels minder zinvol dan vroeger. Of bedrijfjes het ook volhouden hangt af van de aanwezigheid van voldoende ondernemerschap. Maar dit kan, zoals hierboven uiteengezet, ook op andere wijze dan door vestigingsregelingen verworven worden.

Lyda Verstegen

De auteur was projectleider van het onderzoek *Gevestigde belangen*, waarop dit artikel grotendeels is gebaseerd. Zij is werkzaam als consultant management en bestuur in Den Haag.

2. H.J.M. van den Tillaart e.a., *Zelfstandig ondernemen*, ITS/EIM, Nijmegen, 1981; idem, *Zelfstandig ondernemen - het blijft een zaak van maatwerk*, ITS, Nijmegen, 1987.