

Vergaderjaar 1986–1987

19 743

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

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 juli 1987

I. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen die in het voorlopig verslag zijn opgenomen. Ik constateer met genoegen dat de doelstelling van het wetsontwerp – verbetering van de handhaving en vereenvoudiging van de vestigingswetgeving – de instemming heeft van de leden van de commissie. Bij de behandeling van de opmerkingen en vragen heb ik de volgorde waarin zij in het voorlopig verslag zijn opgenomen gevolgd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom het zo lang heeft geduurd alvorens dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend. Zij wezen er hierbij op dat de Sociaal-Economische Raad al in november 1982 over de in het wetsvoorstel opgenomen onderwerpen heeft geadviseerd.

Ik wil deze leden erop wijzen dat het advies van november 1982 alleen betrekking had op de verbetering van de handhaving van de vestigingswetgeving. In december 1984 heeft de Sociaal-Economische Raad geadviseerd over het voornemen om de kredietwaardigheid in de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Drank- en Horecawet te schrappen. De voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is na dit advies ter hand genomen. De uitwerking heeft ruim een jaar gevegd, waarna het wetsvoorstel in maart 1986 aan de Raad van State voor advies kon worden voorgelegd.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of er nog meer maatregelen ter bevordering van een goede naleving van wettelijke voorschriften te verwachten zijn. Zij refereerden hierbij aan hetgeen de regering heeft aangekondigd in kamerstukken II 1979/1980, 15 380, nr. 3.

Wat betreft de vestigingswetgeving worden thans geen nadere maatregelen overwogen die specifiek gericht zijn op de bevordering van een goede naleving van de wettelijke voorschriften. Ik verwacht wel dat de voorgenomen versoepeling van de vestigingswetgeving – waarop ik hieronder zal ingaan – positieve gevolgen zal hebben voor de handhaving van de vestigingswetgeving. Een minder ingewikkelde regeling leidt naar mijn verwachting tot minder problemen in de sfeer van opsporing en berechting van overtredingen.

De leden van de fractie van D66 vroegen in de eerste plaats naar oorzaken van het tijdstip van indiening van het onderhavige wetsvoorstel. Ik ben daarop hierboven reeds ingegaan in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie. Voorts vroegen zij of in het licht van de integrale discussie over de vestigingswetgeving het thans ingediende wetsvoorstel nog wel nodig is. Zij vroegen of het niet verstandiger zou zijn de integrale discussie over de vestigingswetgeving af te wachten.

Ik stem deze leden toe dat door het tijdsverloop de discussie over de versoering van de vestigingswetgeving en de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de tijd gezien dicht bij elkaar liggen. Desondanks meen ik dat het onjuist zou zijn om het wetsvoorstel, waaraan in de praktijk behoefte bestaat, pas af te handelen na de besluitvorming over de versoering. Dat is ook niet nodig. De elementen in dit voorstel die er toe strekken om de naleving van de vestigingswetgeving te bevorderen zijn ook voor een versoerde vestigingswetgeving van belang. Bovendien betekent de afschaffing van de kredietwaardigheidseis dat nu reeds een vereenvoudiging van de wetgeving kan worden bereikt.

Ik teken hierbij aan dat ik het wat betreft de klussenproblematiek verstandig acht om hiervoor thans geen deeloplossingen te ontwikkelen. Het betreft hier de problemen die klussenbedrijven hebben met de huidige gedetailleerde vestigingswetgeving. Nu binnenkort een discussie zal worden gevoerd over de vestigingswetgeving als zodanig, verdient het de voorkeur deze problematiek bij die discussie te betrekken. Ik kom in het vervolg nog op dit punt terug.

Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg of er enig inzicht bestaat in de omvang van de beunhazerij. Tevens wilde hij weten of er resultaten zijn te constateren van de reeds in werking getreden maatregelen tegen beunhazerij.

Voor ik op deze twee vragen inga wil ik, meer in het algemeen, aangeven wat in de context van dit wetsvoorstel bedoeld is met het begrip beunhazerij. Onder beunhazerij wordt hier verstaan het onrechtmatig, dat wil zeggen zonder een vergunning of ontheffing, uitoefenen van een bedrijf waarvoor een vestigingsregeling geldt. In het spraakgebruik heeft – afhankelijk van de context – beunhazerij ook de betekenis van ondeskundige bedrijfsuitoefening en het overtreden van wetgeving in de sfeer van belastingen, sociale verzekeringen e.d. Deze aspecten zijn niet in het begrip beunhazerij zoals dat hier gebruikt wordt begrepen. Uit het voorlopig verslag maak ik op dat meerdere leden het begrip beunhazerij breder opvatten. In deze memorie van antwoord wordt bij de beantwoording van de opmerkingen en vragen ter zake slechts ingegaan op het overtreden van de vestigingswetgeving.

Er bestaat geen cijfermatig inzicht in de omvang van de overtreding van de vestigingswetgeving. Wel kan een indicatie daarvan worden afgeleid uit de onderzoeken van de Economische Controledienst. De onderstaande gegevens dienen naar mijn oordeel echter voorzichtig gehanteerd te worden omdat deze dienst in hoofdzaak op klacht of aanwijzing van overtreding overgaat tot het instellen van een onderzoek. In 1985 heeft men 13.666 onderzoeken ingesteld naar de naleving van de Vestigingswet Bedrijven 1954 en de Vestigingswet detailhandel. In 3490 gevallen is proces-verbaal opgemaakt; dit is 25% van het aantal onderzoeken.

In het kader van de bestrijding van de beunhazerij is tot nu toe alleen de registratie van vestigingsvergunningen gedeeltelijk ingevoerd, zoals hieronder zal worden aangegeven. Thans is nog niet in cijfers aan te geven welk effect deze maatregel heeft gesorteerd. Wel kan worden opgemerkt dat het werk van de Economische Controledienst door deze maatregel aanzienlijk wordt vereenvoudigd.

Tot slot van de inleidende opmerkingen ga ik kort in op de doelstelling van de vestigingswetgeving. Een beschouwing hierover is op zijn plaats omdat de voorgestelde maatregelen mede tegen de achtergrond van de

doelstelling gezien moeten worden. De vestigingswetgeving heeft tot doel een goede bedrijfsuitoefening te bevorderen. Zij beoogt een regeling te scheppen voor die situaties waarin door een ongebreidelde toevloed van onbekwamen in een branche de goede bedrijfsuitoefening in gevaar komt. De overheid kan alleen ingrijpen indien de brancheleden daarom verzoeken. Het instrument dat gehanteerd wordt is het opwerpen van een drempel tot de toetreding door het stellen van minimumeisen die na overleg met de branche worden vastgesteld.

Het voorgaande betekent dat de vestigingswetgeving primair de belangen van het bedrijfsleven beoogt te dienen door onbekwamen en eendagsvliegers te weren. Daarnaast is een goede bedrijfsuitoefening doorgaans van betekenis voor derden zoals de leveranciers, kapitaalverstrekkers, afnemers e.d.; het gaat hier echter om afgeleide belangen die het hanteren van het instrument vestigingswetgeving op zich niet kunnen rechtvaardigen. Ik kom hierop in het vervolg terug, met name bij het onderwerp groepsactierecht.

II. Beunhazerijbestrijding

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering aan te geven, waarom het gegevensbestand op grond van het Besluit registratie vestigingsvergunningen en -ontheffingen (Stb. 1982, 480) beperkt is tot de in de memorie van toelichting (pagina 2) genoemde bedrijven. Zij vroegen daarbij tevens welke stappen worden ondernomen om ook de gegevens van de vele andere bedrijven in een bestand op te nemen.

Inmiddels is de derde beschikking op grond van het Besluit registratie vestigingsvergunningen en ontheffingen tot stand gekomen. In deze beschikking is een volgens een tijdschema opgestelde registratievolgorde vermeld voor alle bedrijven, die onder een krachtens de Vestigingswet Bedrijven 1954 vastgesteld vestigingsbesluit vallen. Per 1 juni 1987 zijn als laatste het Vestigingsbesluit kleinhandel in gebruikte en ongeregelde goederen 1958 (Stb. 630) en het Vestigingsbesluit algemene ambulante handel 1962 in het door de N.V. Databank Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland gehouden geautomatiseerde gegevensbestand opgenomen.

Het nieuwe artikel 26a van de Vestigingswet detailhandel (zie artikel II van het onderhavige wetsvoorstel) regelt de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent een openbare registratie van de ingevolge de Vestigingswet detailhandel verleende vergunningen en ontheffingen.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden voorts willen vernemen wanneer vereenvoudigingsvoorstellen voor de vestigingswetgeving aan de Kamer worden voorgelegd.

Vanaf begin januari 1987 is een beleidsanalytisch onderzoek naar de vestigingswetgeving gaande. Er wordt naar gestreefd dit onderzoek eind 1987 af te ronden waarna ik de Kamer in de eerste helft van 1988 zal berichten over mijn voornemens betreffende de hoofdlijnen van de toekomstige vestigingswetgeving. Ik moge hierbij ook verwijzen naar mijn brief d.d. 29 april 1987 over dit onderwerp.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden enkele vragen over de zogenaamde klussenbedrijven, in het bijzonder de ideëel getinte klussendienst. Wat betreft de vraag of klussendiensten in beginsel wel onder het bereik van de Vestigingswet Bedrijven 1954 vallen, deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Het geldt hier immers werkzaamheden die, normaal gesproken, bedrijfsmatig worden verricht.

Dat bij de ideëel getinte klussendiensten het winstoogmerk niet op de voorgrond staat is niet relevant; artikel 1, tweede lid, van de wet bepaalt met zoveel woorden dat ook bedrijven zonder winstoogmerk ondernemingen in de zin van de wet zijn.

Via de mogelijkheid van ontheffingverlening kan in bijzondere gevallen of bij gewichtige belangen soulaas worden geboden. Zo kan bijvoorbeeld, in geval een voorziening noodzakelijk is, op grond van plaatselijke of regionale omstandigheden ontheffing worden verleend.

Naar aanleiding van de vraag van de P.v.d.A.-fractie of toch niet een aparte regeling voor de klussenbedrijven overwogen moet worden merk ik op dat het treffen van een zodanige regeling weinig voordeel biedt. In de eerste plaats zij opgemerkt, dat achter de term klussenbedrijven een grote variëteit van bedrijfsuitoefening schuil gaat.

Het is naar mijn mening niet mogelijk een vestigingsregeling te ontwerpen die qua reikwijdte en eisen aansluit bij het «klussenbedrijf» zoals zich dit in de praktijk manifesteert. Een aanvullend probleem is het ontbreken van concrete opleidingsmogelijkheden voor ondernemers die een klussenbedrijf willen beginnen. Bovendien staat het scheppen van een afzonderlijke vestigingsregeling voor klussenbedrijven, naast de bestaande vestigingsregelingen, haaks op het streven naar vereenvoudiging van de vestigingswetgeving. Gelet op de voorgenomen versobering acht ik een dergelijke regeling voorhands niet wenselijk.

Bovendien wil ik eerst de uitkomsten van de beleidsanalyse afwachten en mij beraden op de hoofdlijnen van de toekomstige vestigingswetgeving alvorens initiatieven te overwegen inzake nieuw te ontwerpen of te wijzigen vestigingsregelingen in het kader van de huidige vestigingswetgeving.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten, naar aanleiding van de vereenvoudiging van de bewijslast, op, dat naar hun mening onvoldoende aandacht wordt besteed aan het rechtsbeschermingsaspect. Ik wil hier graag nader op ingaan.

Vooropgesteld moet worden dat het wetsvoorstel meer beoogt dan een vereenvoudiging van de bewijslast ten aanzien van het bedrijfsmatige karakter van bepaalde handelingen door de invoering van een onweerlegbaar vermoeden te dier zake. Het introduceert een verdergaande gelijkstelling, waardoor in aangewezen bedrijven het reclame maken op zichzelf als bedrijfsmatige handeling in de zin van artikel 4a, eerste lid, van de wet wordt aangemerkt.

Zij die op deze wijze hun diensten of goederen aanbieden begeven zich op de markt en treden daardoor in concurrentie met andere aanbieders. Als zij niet over de benodigde vergunning of ontheffing beschikken is er sprake van oneerlijke concurrentie.

Nochtans zou zich bij een enkel vestigingsbesluit wel de situatie kunnen voordoen dat er geen sprake is van bedrijfsmatig handelen. Te denken valt aan de particulier, die via een advertentie wat oud meubilair aan de man wil brengen. Zou artikel 4a, derde lid (nieuw), van de wet ten aanzien van het Vestigingsbesluit kleinhandel in gebruikte en ongeregelde goederen 1958 (Stb. 630) van toepassing zijn, dan is deze particulier schuldig aan overtreding van artikel 2 van dat besluit. In een geval als dit zou een uitbreiding van de bedrijfsomschrijving als hier voorgesteld niet beantwoorden aan het gestelde doel; vandaar dat van vestigingsbesluit tot vestigingsbesluit zal moeten worden gezien of artikel 4a, derde lid (nieuw), van de Vestigingswet Bedrijven 1954 toepassing verdient. Bij die toetsing zal naar verwachting blijken dat zulke problemen zich niet zullen voordoen bij die bedrijfsmatige activiteiten, bij de uitoefening waarvan de beunhazerij een reëel probleem vormt.

Naar aanleiding van het op pagina 2 van de memorie van toelichting gestelde vroegen de leden van de D66-fractie voorts waarom 40% van de gemeenten niet bereid bleek tot vaststelling van de bouwregistratieverordening.

De redenen die veelvuldig door gemeenten zijn aangevoerd om niet over te gaan tot vaststelling van de bouwregistratieverordening zijn:

a. artikel 168 van de gemeentewet kan niet als grondslag dienen voor het vaststellen van die verordening aangezien bestrijding van beunhazerij een rijkstaak is en niet de huishouding van de gemeente betreft;

b. het behoort niet tot de taak van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht toezicht uit te oefenen op de naleving van economische wetgeving, en

c. uit de verordening vloeien aanzienlijke financiële lasten voor de gemeenten voort die niet door het Rijk worden gecompenseerd.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat op 18 maart 1986 door de toenmalige bewindslieden van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij de Raad van State een voorstel van wet tot herziening van de Woningwet voor advies aanhangig is gemaakt. In dat wetsvoorstel is – wat betreft de bouwregistratieverordening – uitvoering gegeven aan de beleidsvoornemens van het Actieprogramma deregulering (woning) bouwregelgeving (kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 7). Deze beleidsvoornemens komen er – kort samengevat – op neer, dat in de Woningwet wordt voorgeschreven dat gemeenten een openbaar register van verleende bouwvergunningen moeten houden, waarin bij de wet genoemde gegevens, vergelijkbaar met die van de bouwregistratieverordening, moeten worden aangetekend. Tevens is in dat wetsvoorstel uitvoering gegeven aan de tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor het dienstjaar 1985 in de Tweede Kamer door de toenmalige minister van dat ministerie gedane toezegging (Handelingen II 1984/85, blz. 1184–1185) dat de Woningwet, naast de in de reeds in eerdergenoemd Actieprogramma aangegeven zin, voorts zodanig zal worden aangepast dat tegemoet wordt gekomen aan de bedoelingen van de eind juni 1984 door de Kamer aanvaarde motie-De Beer/Te Veldhuis (kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 32). Die toezegging behelsde onder meer dat het wetsvoorstel zal inhouden dat een aanvraag om een bouwvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, dat zal worden uitgevoerd door een onderneming, vergezeld moet gaan van een bewijs van inschrijving van die onderneming in het door de desbetreffende Kamer van Koophandel en Fabrieken te houden register van verleende vestigingsvergunningen en ontheffingen daarvan. Bij die regeling zou tevens de mogelijkheid geopend worden ook reeds tot indiening van de aanvraag om een bouwvergunning over te gaan, indien op het moment van die indiening nog niet bekend is welke onderneming het bouwwerk zal bouwen.

Het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet zal nu de Raad van State advies heeft uitgebracht zo spoedig mogelijk na het zomerreces bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De leden van de D66-fractie stelden eveneens de problematiek van de klussendiensten aan de orde. Zij vroegen in dit verband wat de achtergrond is van het in de memorie van toelichting vermelde voornemen om te komen tot vereenvoudiging van vestigingsregelingen. Hierbij is als voorbeeld genoemd het samenvoegen van de regelingen voor loodgieters, waterfitters en gasfitters en centrale verwarmingsinstallateurs.

In genoemde sectoren is sprake van een vervaging van grenzen tussen de verschillende branches. In toenemende mate worden deze werkzaamheden in één onderneming uitgeoefend. Samenvoeging van diverse regelingen leidt er toe dat de ondernemers in deze sector met één vergunning kunnen volstaan. De problemen die ontstaan – ook voor de klussenbedrijven – door het gedetailleerde karakter van de regelgeving worden hiermee verminderd.

De leden van de D66-fractie daarentegen waren van oordeel dat door samenvoeging van regelingen het voldoen aan de vestigingseisen wordt bemoeilijkt.

Een dergelijke samenvoeging van regelingen zou naar mijn oordeel niet mogen leiden tot een cumulatie van de afzonderlijk gestelde eisen van vakbekwaamheid. Dit betekent dat bij samenvoeging de specifieke vakbekwaamheidseisen minder accent krijgen.

De leden van de D66-fractie hielden voorts een pleidooi ten gunste van klussenbedrijven. Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat

deze bedrijven een goede reden van bestaan kunnen hebben. Dit geldt echter ook voor tal van andere bedrijven en is op zich geen reden om ten aanzien van de klussenbedrijven de vestigingswetgeving niet van toepassing te laten zijn. Ik moge deze leden voor mijn opvatting over klussendiensten verwijzen naar hetgeen ik in antwoord op de desbetreffende vragen en opmerkingen van de P.v.d.A.-fractie heb gesteld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van het lid van de R.P.F.-fractie met betrekking tot de controle merk ik het volgende op. Vermindering van gedetailleerde bepalingen die onvoldoende aansluiten op de ontwikkelingen in de economische infrastructuur zal ongetwijfeld bijdragen tot een verbetering van de controle op de naleving van de vestigingsvoorschriften. Concrete voorstellen tot die vermindering zullen afhankelijk zijn van de resultaten van het beleidsanalytisch onderzoek waarvan reeds eerder in deze memorie melding is gemaakt.

III. Openlijke klantenwerving

De leden van de C.D.A.-fractie betuigden hun instemming met het voorstel om uit openlijke klantenwerving de conclusie te trekken dat een bedrijfsmatige activiteit plaatsvindt. Zij waren echter van oordeel dat de controle van de openlijke klantenwerving, gezien het grote aantal advertentiemedia, in de praktijk veel inspanning zal vergen. Zij betreurden het voorts dat het voor bedrijven mogelijk zal zijn door een vage aanduiding van het aanbod van producten of diensten zich aan de werking van deze bepaling te onttrekken. Op dit punt verzochten zij de regering om een nadere argumentatie van de voorgestelde bepaling.

Allereerst wil ik er op wijzen dat de voorgestelde mogelijkheid om per vestigingsbesluit onder de uitoefening van het aangegeven bedrijf tevens te verstaan het openlijk aanduiden of doen aanduiden van de bereidheid om die handelingen te verrichten niet het enige bewijsmiddel is.

In daarvoor in aanmerking komende gevallen zal de advertentie bepaling, vergeleken met de huidige situatie, bepaald tot minder controlearbeid van de ECD leiden. Tijdrovende waarnemingen om vast te stellen dat vergunningplichtige handelingen worden verricht en dat zulks bedrijfsmatig geschiedt kunnen dan immers achterwege blijven, als gevolg van de in artikel 4a, derde lid, van de wet neergelegde begripsuitbreiding.

Een openbaar aanbod om bepaalde handelingen te verrichten kan echter alleen dan volledig als bewijs van het uitoefenen van een bepaald bedrijf dienen, indien dat openbare aanbod ondubbelzinnig betrekking heeft op handelingen die onder een bepaalde bedrijfsomschrijving vallen. Hier kunnen zich in de praktijk inderdaad problemen voordoen, doordat advertenties e.d. zo geformuleerd kunnen worden dat daaruit niet zonder meer kan worden afgeleid dat het hier vergunningplichtige handelingen betreft. Het is niet mogelijk om een dergelijke ontduiking te ondervangen. Hierbij dient bedacht te worden dat overtreding van de vestigingswetgeving een strafbaar feit is dat langs strafrechtelijke weg wordt gesanctioneerd. In dezen dient rekening gehouden te worden met bewijsrechtelijke regels in het strafrecht. Een daarvan is dat het openbaar ministerie moet bewijzen dat een strafbaar feit is gepleegd. Een openlijke klantenwerving kan alleen als bewijsmiddel dienen, indien daaruit ondubbelzinnig blijkt dat het aanbod betrekking heeft op het verrichten van handelingen die in een bepaald vestigingsbesluit aan een vergunning gebonden zijn. Het is in het strafrecht niet aanvaardbaar aan de verdachte de bewijslast op te leggen dat een openbaar aanbod geen betrekking heeft op een bepaalde vergunningplichtige activiteit.

Het bovenstaande neemt overigens niet weg dat openlijke klantenwerving kan bijdragen tot het bewijs dat de aangeboden handelingen bedrijfsmatig worden verricht.

De leden van de D66-fractie konden zich eveneens vinden in de voorgestelde bepaling. Wel merkten zij op dat aan klussenbedrijven op dit

moment niet te veel in de weg gelegd moet worden. Wat dit laatste betreft ben ik van mening dat het onjuist zou zijn om klussendiensten in dezen op een van de wet afwijkende wijze te behandelen. In het voorgaande heb ik reeds aangegeven op welke manier aan klussenbedrijven in bepaalde gevallen tegemoet gekomen kan worden.

Deze leden vroegen voorts of het in de praktijk wel duidelijk zal zijn wat als openlijk aanduiden of doen aanduiden van de bereidheid om vergunningplichtige handelingen te verrichten, moet worden beschouwd. Zij vroegen voorts wie hier in eerste instantie over heeft te oordelen en welk beleid in dezen gevoerd zal worden.

De voorgestelde bepaling is bewust zo ruim geformuleerd dat voorkomen wordt dat bepaalde vormen van openlijke klantenwerving bij voorbaat van de bepaling zouden worden uitgezonderd. De keerzijde hiervan is dat in grensgevallen vragen kunnen rijzen. Mijns inziens behoeft echter niet gevreesd te worden voor verschillen in uitleg van de bepaling. De Economische Controledienst – de opsporingsinstantie die het overgrote deel van de onderzoeken in het kader van vestigingswetgeving voor haar rekening neemt – zal in eerste aanleg deze bepaling in haar opsporingsactiviteit moeten toepassen. Deze dienst is zeer wel in staat om, te zamen met het openbaar ministerie, hiervoor een eenduidige gedragslijn te ontwikkelen. Het uiteindelijke oordeel is uiteraard aan de rechter; door middel van jurisprudentie zal waar nodig meer duidelijkheid ontstaan over de reikwijdte van de voorgestelde bepaling.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts of de voorgestelde bepaling toch niet ruimte biedt tot ontduiking doordat advertenties geen duidelijk aanknopingspunt met een bepaald vestigingsbesluit bevatten. Deze leden moge ik verwijzen naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie. Ik voeg hieraan toe dat het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld, het aanbieden om «klussen om of in uw huis» te verrichten, anders dan deze leden veronderstellen, niet noodzakelijkerwijs overtreding betekent van een vestigingsregeling. Immers de betrokkene zou er zich op kunnen beroepen dat hij alleen beoogt werkzaamheden te verrichten die in het geheel niet onder een vestigingsregeling vallen.

Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 4a is dus geen panacee voor alle opsporingsproblemen rond de vestigingswetgeving. Overigens zij hier herhaald wat in paragraaf 3.3. van de memorie van toelichting werd gezegd: een advertentie die al te vaag is geformuleerd zal daardoor aan werfkracht inboeten.

IV. Groepsactie

Alvorens in te gaan op de in het voorlopig verslag gestelde vragen over de groepsactie roep ik allereerst in herinnering dat de Tweede Kamer op 9 december 1986 een motie van mevrouw Groenman aanvaardde, waarin de regering wordt uitgenodigd op een zo kort mogelijke termijn het collectief actierecht voor consumentenorganisaties wettelijk te regelen (Kamerstuk II, 19 754, nr. 6). Zoals ik in mijn brief van 4 februari 1987, mede namens de Minister van Justitie, meedeelde wordt thans in een werkgroep van Justitie- en EZ-ambtenaren bestudeerd wat de implicaties van de uitvoering van deze motie zouden zijn. Daarbij wordt niet alleen acht geslagen op de consumentenorganisaties, maar worden ook de belangen van andere collectieve belangenbehartigingsorganisaties in de overwegingen betrokken. Onder deze omstandigheden ligt het niet voor de hand reeds thans over te gaan tot heroverweging van de in het wetsvoorstel neergelegde beperking van het groepsactierecht tot werkgeversorganisaties en pbo-lichamen.

Gezien de bereidheid van de regering uitvoering van genoemde motie serieus te overwegen is er anderzijds naar mijn mening geen reden om, vooruitlopend op de terzake te nemen beslissing, de behandeling van het

wetsvoorstel op te schorten. Daardoor zouden immers de instrumenten tot beunhazerijbestrijding die in het voorstel zijn vervat nodeloos lang ongebruikt blijven.

Mijn tweede opmerking vooraf betreft de bevoegdheid van de rechter om vast te stellen aan wie een groepsactierecht toekomt. In de jurisprudentie tekent zich een lijn af waarbij de burgerlijke rechter in toenemende mate organisaties die collectieve belangen behartigen ontvankelijk verklaart in hun vorderingen; men zie hierover de artikelen van prof. mr. E. H. Hondius en mr. P. R. Rodrigues en van drs. M. A. Heldeweg en mr. F. J. Fernhout in het Nederlands Juristenblad van 1 november 1986. Dergelijke ontvankelijkverklaringen komen tot stand zonder dat de wetgever uitdrukkelijk een groepsactierecht voor dergelijke organisaties heeft vastgelegd. Met andere woorden: het (thans) niet opnemen van een actiebevoegdheid voor consumenten- en werknemersorganisaties in het onderhavige wetsvoorstel leidt er niet toe dat dergelijke organisaties nooit in een actie tegen overtreding van de onderhavige vestigingswetten zullen worden ontvangen. Wat (vooralsnog) ontbreekt is een wettelijke vastlegging van die ontvankelijkheid.

Bij de behandeling van de vragen die in het voorlopig verslag omtrent deze kwestie gesteld zijn zal ik de overwegingen die mij bij de opstelling van het wetsontwerp hebben geleid nader toelichten. Ik wil daarmee niet vooruitlopen op de uitkomsten van de studie die thans naar aanleiding van de motie-Groenman wordt verricht.

In antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie over het recht van groepsactie voor werknemersorganisaties in het belang van de bescherming van de werkgelegenheid merk ik het volgende op. Ik wijs erop dat de onderhavige vestigingswetten ten doel hebben een goede bedrijfsuitoefening te bevorderen, terwijl bij de Drank- en Horecawet ook het consumentenbelang tot de doelstellingen behoort. Hoewel een goede bedrijfsuitoefening van belang kan zijn voor de werkgelegenheid is van een direct verband tussen dat doel van de vestigingswetgeving en werkgelegenheid geen sprake. Werkgelegenheid is immers vooral afhankelijk van algemene economische factoren waaronder een goed ondernemingsklimaat een van de belangrijkste is.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen om een nadere, uitvoerige argumentatie om het groepsactierecht niet toe te kennen aan organisaties van consumenten en werknemers, waarbij ook het verschil tussen de Drank- en Horecawet en de Vestigingswet Bedrijven 1954 met betrekking tot het – al of niet – als afzonderlijk element aanvaarden van het consumentenbelang aan de orde zou moeten komen.

Ik heb aan de in de memorie van toelichting gegeven argumentatie niets wezenlijks toe te voegen. Uitgangspunt was de wens het civiele rechtsverkeer niet zwaarder met actiebevoegdheden te belasten dan, gelet op de eigenlijke doelstelling van de vestigingswetgeving, nodig en aanvaardbaar is. Geconstateerd moet worden dat dit uitgangspunt aan een voortdurende herwaardering onderhevig is. In dat opzicht dient de hierboven aangeduide studie naar aanleiding van de motie-Groenman te worden afgewacht.

Naar aanleiding van de vragen over dit onderwerp van de leden van de V.V.D.-fractie merk ik allereerst op dat niet uitgesloten is dat zich situaties voordoen waarin (groepen van) consumenten c.q. werknemers bij een actie tegen een overtreder van de vestigingswetgeving belang hebben. Die belangen zullen echter, gezien de oogmerken van dergelijke (groepen van) belanghebbenden, niet gelegen zijn in de handhaving van de vestigingswetgeving maar in bezwaren tegen de wijze van bedrijfsvoering, het sociale beleid of de kwaliteit van de prestaties van de betrokken ondernemer. Bij de afweging die in het wetsvoorstel is gemaakt tussen de bescherming van het rechterlijk apparaat tegen al te veel procedures enerzijds en de mogelijkheden voor organisaties om de rechter in te kunnen schakelen anderzijds heeft dit verschil in belang ertoe geleid het

groepsactierecht slechts op beperkte schaal in dit wetsvoorstel vast te leggen. Ik moge deze leden ook verwijzen naar onderstaand antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie.

De vraag van de leden van de D66-fractie over het risico van een overmaat aan gerechtelijke procedures als gevolg van het groepsactierecht kan als volgt worden beantwoord. Reeds thans hebben, ingevolge de geldende jurisprudentie, ondernemersorganisaties de mogelijkheid uit eigen hoofde civielrechtelijk op te treden tegen overtreders van de vestigingswetgeving; in dat opzicht doet het wetsvoorstel niet veel meer dan codificeren van bestaand recht. Van een overmaat aan procedures is thans echter geen sprake. Wettelijke regeling van het groepsactierecht voor ondernemersorganisaties zal daarom naar verwachting niet tot een aanzienlijk groter beroep op de burgerlijke rechter leiden dan thans het geval is.

Minder stellige uitspraken kunnen in dit opzicht gedaan worden over uitbreiding van het wettelijk groepsactierecht tot consumentenorganisaties, waarvoor de leden van de D66-fractie pleiten. Op de vraag in hoeverre een goede bedrijfsuitoefening geacht kan worden ook het belang van de consument te dienen ben ik reeds ingegaan. In ieder geval is bij de handhaving van de beide vestigingswetten niet sprake van een direct belang van de consument. Het verschijnsel van beunhazerij, dat alleen kan ontstaan doordat consumenten, al dan niet bewust, van de diensten van beunhazen gebruik maken, wijst wellicht eerder in de tegengestelde richting.

In de memorie van toelichting heb ik reeds aangegeven dat een vordering van de consument tegen een ondernemer niet gebaseerd zal zijn op het enkele feit, dat laatstgenoemde onbevoegd – in strijd met de vestigingswetgeving – zijn bedrijf uitoefent: dit vormt in wezen nooit de kern van de door de consument aangevoerde bezwaren; de afnemer zal alleen in actie komen als de betrokken leverancier wanprestatie pleegt. In dit soort gevallen zal alleen de individuele consument de betrokken ondernemer voor de burgerlijke rechter kunnen dagen.

Van een gekunsteld onderscheid in dezen tussen beide vestigingswetten en de Drank- en Horecawet, waarover de leden van de D66-fractie opmerkingen maakten, is naar mijn mening geen sprake. Enerzijds kan geconstateerd worden, dat de doelstelling van beide eerstgenoemde wetten niet het consumentenbelang omvat; anderzijds is het zo, dat het consumentenbelang wel binnen de doelstellingen van de Drank- en Horecawet valt. Zoals reeds eerder is betoogd heeft de wens om het rechtsverkeer zo min mogelijk te belasten tot de conclusie geleid dat consumentenorganisaties alleen in het kader van de Drank- en Horecawet, waar het consumentenbelang wel in de doelstelling is opgenomen, actiebevoegd dienen te worden. De leden van de D66-fractie doen naar mijn mening onvoldoende recht aan de bestaande verschillen in doelstelling. De zaak komt er heel anders uit te zien als de beslissing over het toekennen van een groepsactierecht aan consumentenorganisaties in het kader van beide wetten wordt losgemaakt van de doelstelling van die wetten. Dat komt aan de orde in de eerder genoemde studie over de implicaties van de uitvoering van de motie-Groenman.

Ten aanzien van de desbetreffende vraag van het lid van de R.P.F.-fractie deel ik mee dat de rol van organisaties en particulieren bij de bestrijding van de beunhazerij beperkt van aard is. Er worden wel eens klachten gedeponereerd bij de Economische Controledienst die tot een onderzoek leiden en op beperkte schaal worden civielrechtelijke acties geëntameerd. Gelet op het voorgaande kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over strafvervolgning na een civielrechtelijke actie. In het algemeen kan worden gesteld dat het openbaar ministerie bij de beslissing of tot strafvervolgning dient te worden overgegaan acht zal slaan op een eerder gedane, civielrechtelijke uitspraak.

V. Afschaffing kredietwaardigheid

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de C.D.A.-fractie over de aanpassing van de vestigingseisen inzake vakbekwaamheid en handelskennis kan ik het volgende opmerken. Ik ben van oordeel, dat in het toekomstige vestigingsbeleid de handelskenniseisen zo moeten worden aangepast en gemoderniseerd, dat gewaarborgd wordt dat degenen die aan deze eisen voldoen, voldoende inzicht hebben in de problematiek van het runnen van een bedrijf.

Daardoor zullen toekomstige ondernemers beschikken over een zodanige kennis van problemen betreffende de financiering van een onderneming dat zij bij de start van een onderneming kunnen overzien of het ondernemingsplan financieel verantwoord is. Deze opzet is in overeenstemming met hetgeen in het regeerakkoord is neergelegd over een groter accent op de algemene aspecten van het ondernemerschap, waardoor ook het financiële inzicht van ondernemers verbetert. De aanpassing van de vestigingseisen is een aspect dat bij de onlangs gestarte beleidsanalyse betreffende de vestigingswetgeving in beschouwing is genomen.

De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie betreffende het wettelijk kader voor een regeling van garantiefondsen laat zich niet in abstracto beantwoorden.

Dat zal moeten worden gezien aan de hand van de concrete situatie. In theorie zijn zowel een afzonderlijke wet als onderbrenging in een bestaande wet denkbaar. De vestigingswetgeving vormt daarvoor naar mijn mening echter niet het geëigende kader. De vraag van deze leden naar de uitzonderingsgevallen waarin voor zo'n wettelijke regeling zou worden gekozen in plaats van een regeling door de betrokken bedrijfsgenoten kan thans evenmin worden beantwoord. Uitgangspunt is dat regeling van dit soort zaken een aangelegenheid voor het betrokken bedrijfsleven en de consumentenorganisaties is.

Uit het voorgaande antwoord op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie volgt dat ik met de leden van de V.V.D.-fractie van mening ben dat bij het totstandbrengen van garantiefondsen het beginsel van zelfregulering voorop dient te staan.

De leden van de D66-fractie vroegen naar het aantal malen dat een vestigingsvergunning wordt geweigerd omdat niet aan de kredietwaardigheidseis is voldaan. De Kamers van Koophandel konden ter zake geen cijfers verschaffen; dergelijke weigeringen worden niet afzonderlijk geregistreerd. Wel werd van die zijde opgemerkt dat, mede als gevolg van de omstandigheid dat de kredietwaardigheid zich niet gemakkelijk laat meten slechts sporadisch, in zeer evidente gevallen, tot een weigering op grond van het ontbreken van kredietwaardigheid wordt besloten.

De leden van de D66-fractie informeerden tevens welke garantiefondsen op dit moment bestaan. Het meest bekende voorbeeld van een financieel garantiefonds is dat van de reiswereld. Daarnaast bestaan er in diverse branches-regelingen die garanderen dat indien een afnemer reeds voor een aangekocht goed een aanbetaling heeft gedaan en de leverancier niet aan zijn leveringsverplichting kan voldoen, bijvoorbeeld door faillissement, de leveringsverplichting door een andere ondernemer wordt overgenomen. Dergelijke regelingen komen voor bij de leveranciers van keukens, parket en meubels en de aannemers in de particuliere woningbouw. Voor zover mij bekend zijn er geen nieuwe garantiefondsen in voorbereiding.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar het moment waarop een wettelijke regeling betreffende garantiefondsen wel aan de orde zou zijn wijs ik op het hierboven vermelde uitgangspunt van zelfregulering. Dit leidt ertoe dat mijn inziens voor een wettelijke regeling alleen aanleiding is, indien de bedrijfsgenoten en consumentenorganisaties noch uit eigen beweging, noch door stimulerend beleid van de overheid tot een vrijwillige

regeling komen en het gaat om een zo gewichtige aangelegenheid dat de overheid niet van een wettelijke regeling kan afzien.

Ik kan de leden van de D66-fractie niet volgen in hun redenering betreffende de rol van de consumentenorganisaties bij de totstandkoming van garantiefondsen en het niet toekennen aan deze organisaties van een wettelijk groepsactierecht. Uit het feit dat die organisaties een rechtstreeks belang hebben bij garantiefondsen volgt toch niet, dat zij zo'n belang ook hebben bij de handhaving van de vestigingswetten van EZ?

VI. Dereguleringstoets

Het vestigingswettelijke gedeelte van de Drank- en Horecawet, zo merk ik naar aanleiding van een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie op, zal naar de Vestigingswet Bedrijven 1954 worden overgebracht bij gelegenheid van de totstandkoming van de nieuwe alcoholwetgeving, die zal worden voorbereid na afhandeling door de Tweede Kamer van de Nota Alcohol en samenleving (Kamerstukken II 1986/87, 19 243, nrs. 2 en 3).

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie merk ik op dat in beginsel alle vestigingsbesluiten voor aanvulling in verband met artikel 4a, derde lid (nieuw), van de Vestigingswet Bedrijven 1954 in aanmerking komen. Hiervan moet echter worden afgezien in die gevallen waarin een te grote discrepantie tussen het uitgangspunt van artikel 4a, derde lid, en de feitelijke situatie zal bestaan (zie hierboven onder III). Voorts zal het bij sommige besluiten geen zin hebben artikel 4a, derde lid, toe te passen, bijvoorbeeld wegens het niet voorkomen van beunhazerij; in dit verband valt te denken aan het Vestigingsbesluit begrafenisbedrijf 1958.

VII. Artikelen

De wijzigingen opgenomen in de onderdelen I, D en III, B van het wetsontwerp houden, zo kan in antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie worden gesteld, inderdaad verband met het schrappen van de kredietwaardigheidseis. Hierdoor worden alleen eisen aan de beheerder en de bedrijfsleider gesteld en niet meer aan de ondernemers. Dit verklaart dat het woord «ondernemers» in artikel 10, eerste lid, van de Vestigingswet Bedrijven 1954 kan vervallen. De zinsnede «voor zover het betrekking heeft op het voldoen aan de gestelde eisen van handelskennis en vakbekwaamheid» is eveneens overbodig geworden. Nu de kredietwaardigheidseis wordt geschrapt zijn er geen andere eisen dan van handelskennis en vakbekwaamheid.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
A. J. Evenhuis