

MIDDENSTANDSBELEID, REALITEIT OF LEUZE

J.M.M.J. Clerx

Inleiding

Eerst bij het begin van deze eeuw begon de Nederlandse regering met het voeren van een middenstandspolitiek. Middenstanders verenigden zich rond de eeuwwisseling in algemene organisaties, zich bewust van de eigen plaats in de maatschappij met een eigen problematiek, waarvoor de belangstelling van de landsregering diende te worden gewekt.¹

Samenwerking binnen de middenstand kwam zo vijftientig jaar later tot stand dan binnen de arbeiderswereld. Die achterstand voor de middenstand moet vooral worden verklaard uit zijn sterk ontwikkeld gevoel voor vrijheid en zelfstandigheid. "Ook hier zag men duidelijk den vloek van het liberalisme met zijn dwazen stelregel: ieder voor zich en God voor ons allen. Het laat-maar-waaien systeem had geen stand in Nederland sterker aangetast dan den middenstand."²

Het geven van een correcte omschrijving van het begrip middenstand is moeilijk. De meeste definities bestaan uit "een aanéénrijging van kenmerken, welke men bij een bepaalde groep van personen, die men tot den middenstand wil rekenen, op meer of minder scherpe wijze kan waarnemen."³ In zijn dissertatie "De middenstand als sociologische categorie", onderscheidt W. Dumon liefst dertien categorieën van definities van middenstand. Dumon komt in totaal tot 65 definities omdat binnen elke categorie ook nog meerdere omschrijvingen bestonden. In deze verhandeling wordt een definitie gehanteerd volgens het criterium van de bedrijfseconomische zelfstandigheid.⁴ Het is de omschrijving die wordt gebruikt in de eerste middenstandsnota, die eind 1953 door het kabinet aan het parlement werd aangeboden. Hierin wordt de middenstand aangeduid als "de maatschappelijke groepering der zelfstandige, risicodragende ondernemers in het midden- en kleinbedrijf op het gebied van handel,

¹ HTK 1953-1954, Bijl. 3378, nr. 2, Middenstandsnota 1954, p. 7.

² *Jaarboekje voor den R.K. georganiseerden middenstand*, Ned. Rooms-Katholieken Middenstandsbond (z.p. 1917) p. 115.

³ P.A. van den Dungen, *De middenstandsbeweging in Nederland* (Tilburg 1937) p. 7.

⁴ W. Dumon, *De middenstand als sociologische categorie. Een explorerend onderzoek naar het middenstandsbelegrip* (Leuven 1963) p. 33-35.

nijverheid en dienstverlening.⁵ Niet tot de middenstand worden derhalve gerekend het midden- en kleinbedrijf in de agrarische sector en in de visserij, evenmin als de ambtenaren en andere salaris- en loontrekkenden en bovendien de beoefenaren van de vrije beroepen.

Gedurende de zittingsperiode van het kabinet-Drees-Van Schaik werd door het parlement relatief veel aandacht geschonken aan het middenstandsbeleid. Die ruime aandacht liet zich onder meer verklaren uit het belang van de middenstand voor het economische leven. Sterker nog: het karakter van de samenleving werd in hoge mate bepaald door het midden- en kleinbedrijf. Zo bedroeg het totale aantal personen dat werkte in 1950 3.896.000. Hiervan konden 960.000 personen ofwel 38% worden gerekend tot het midden- en kleinbedrijf.⁶ Het nationale inkomen bedroeg in 1950 f. 15,6 mld., waaraan de middenstand f. 2,2 mld. bijdroeg. Zijn aandeel in het nationale inkomen bedroeg daarmee ca. 14%, welk percentage nagenoeg gelijk was aan dat van de landbouw. De middenstand omvatte derhalve een grote bevolkingsgroep met een belangrijk inkomens- en werkgelegenheidsaspect.

De middenstandspolitiek vormt een onderdeel van het algemeen sociaal-economische beleid, omdat de middenstand een onderdeel vormt van het bedrijfsleven. Een specifieke middenstandspolitiek, wel passend binnen het algemeen economisch beleid, viel alleen te rechtvaardigen in zoverre er zich in de middenstand typische problemen manifesteerden die afweken van de problematiek van het overige bedrijfsleven.

Het algemene sociaal-economische beleid van het kabinet-Drees-Van Schaik veranderde van inhoud en toonzetting vergeleken met het beleid van zijn naoorlogse voorgangers, omdat de nadruk meer kwam te liggen op de ondernemingsgewijze produktie. De centrale rol die de overheid na de Tweede Wereldoorlog vervulde in het economische leven, werd geleidelijk vervangen door een meer subsidiaire benadering. Alleen wanneer het bedrijfsleven de hem toebedeelde taak niet of onvoldoende kon vervullen, was er een actieve rol voor de overheid in het economische leven weggelegd.⁷ De middenstandspolitiek van de overheid onderging de gevolgen van deze koerswijziging. De overheid zag het als haar taak voor deze sector algemene voorwaarden te scheppen, die het de middenstander mogelijk moesten maken, zijn ondernemersfunctie uit te

⁵ HTK 1953-1954, Bijl. 3378, nr. 2, Middenstandsnota 1954, p. 10.

⁶ *Middenstand en vestiging*, College van Advies der Anti-Revolutionaire Partij nr. 16 ('s-Gravenhage 1960) p. 4.

⁷ J.M.M.J. Clerx, "K.V.P. en P.v.d.A. en het naoorlogse economische beleid", *Christen Democratische Verkenningen* 7 (1987) nr. 10, p. 419.

oefenen. De overheid moest bijvoorbeeld de uitwassen bestrijden, die een ordelijk economisch verkeer bedreigden.

Een specifiek middenstandsbeleid werd bemoeilijkt door de sterke differentiatie binnen de middenstand. De middenstand was horizontaal gedifferentieerd in de vorm van de detailhandel, grossierderij, ambacht en kleine industrie, elk weer uiteenvallend in een aantal branches met specifieke problemen. Verticale differentiatie was er gemeten naar de bedrijfsomvang wat betreft omzet en personeelssterkte. Geografische differentiatie impliceerde dat bepaalde bedrijven niet in alle regio's in dezelfde mate vertegenwoordigd waren.

De problemen van de middenstander werden doorgaans geweten aan het fiscale beleid van de overheid en aan maatregelen van administratieve aard, alsmede aan de concurrentie van het grootwinkelbedrijf. Deels vloeiden deze problemen echter ook voort uit een gebrek aan deskundigheid bij de interne organisatie.

Hierbij viel vooral te denken aan een ineffectieve bedrijfsadministratie en de mede hierop gebaseerde inefficiënte bedrijfsvoering. Een goede scholing in de vorm van het middenstandsonderwijs kon deze tekortkomingen verhelpen. Een constructieve middenstandspolitiek moest derhalve enerzijds worden ingebed in de algemeen sociaal-economische politiek en anderzijds inspelen op de problemen rond de specifieke karakteristiek van de middenstand.

Volgens het Tweede Kamerlid E.P. Verkerk (ARP) kon binnen het middenstandsbeleid een onderscheid worden gemaakt tussen het formele en materiële beleid. Onder de formele politiek kon worden begrepen het beleid gericht op regelgeving voor de middenstand zoals maatregelen met betrekking tot de vestigingswetgeving en het middenstandskrediet. De materiële middenstandspolitiek viel moeilijker te omschrijven: "Ik kan mijn bedoeling misschien het duidelijkst omschrijven door te zeggen, dat die middenstand en zijn belangen de Minister van Economische Zaken dag en nacht voor ogen moeten staan, ook al is slechts een zijdelings verband met die belangen aanwezig en ook, indien de vraag of middenstandsbelangen worden geraakt, slechts wordt gesteld als een zelfconstrôle van de Minister, of hij in dezen beantwoordt aan de verwachtingen, welke de middenstand met recht van hem mag koesteren. Onder deze materiële middenstandspolitiek valt heel wat meer dan onder die formele middenstandspolitiek."⁸ Het betrof in principe het algemene regeringsbeleid zoals de fiscale politiek en het loon- en prijsbeleid waarvan de middenstand in dubbele zin afhankelijk was, namelijk als consument en als middenstander. Het middenstandsbeleid was in de praktijk een resultante van het onderwijsbeleid,

⁸ HTK 1948-1949, p. 455.

het fiscale beleid, de vestigingswetgeving en het beleid rond de sociale zekerheid.

Evenals het industrialisatiebeleid werd het middenstandsbeleid dan ook multi-departementaal gevoerd, met het ministerie van Economische Zaken als coördinatiepunt. De coördinerende rol van het ministerie van Economische Zaken werd verzorgd door het Directoraat voor de Middenstand. Dit directoraat dat uit drie afdelingen bestond, behartigde vooral de economische belangen van de middenstand. Zijn beleid tot verheffing en versterking van de middenstand was gebaseerd op drie grondslagen namelijk, "de bevordering van een krachtig organisatieleven in de middenstand, de versterking van zijn financiële kracht en de opvoering van handels- en vakbekwaamheid."⁹

Middenstandspolitiek in historisch perspectief

In ons land werd voor het eerst in het begin van deze eeuw het middenstandsvraagstuk als landelijk probleem aan de orde gesteld. Dat gebeurde rond de eeuwwisseling omdat het beeld van de maatschappij grondig veranderd was door de industriële revolutie die plaatsvond in de 19e eeuw. De grootschalige mechanisatie in de produktie dreigde ambachtelijke vervaardiging te verdringen.

De middenstand die in de 19e eeuw een vrij zeker bestaan had geleid stond "aanvankelijk hulpeloos en niet begrijpend in deze stormachtige periode."¹⁰ Door gebrek aan organisatie dreigde de middenstand door het "geweld" van de industriële revolutie en aan ontwikkelingen binnen de arbeidersbeweging ten onder te gaan.

Minister-president Abraham Kuyper (1901-1905) liet de middenstand in 1903 weten dat deze primair zelf initiatieven moest ontwikkelen om het gevaar het hoofd te bieden. "De middenstand staat, wat initiatief en activiteit betreft, ten deze ver bij de arbeidende klasse achter, en eerst naarmate de middenklasse uit eigen initiatief krachtiger en met meer energie zal opkomen, zal het mogelijk worden voor de Regeering, te zien, of ook in het belang van die klasse iets kan worden gedaan."¹¹

Het kabinet-Kuyper toonde echter ook zelf initiatief bij het oplossen van de middenstandsproblematiek. Het begreep dat een goed functionerende mid-

⁹ *Gids voor de middenstand 1947*. Directoraat voor de Middenstand van het Ministerie van Economische Zaken (z.p., z.j.) p. 17.

¹⁰ *HTK 1953-1954*, Bijl. 3378, nr. 2, Middenstandsnota 1954, p. 7.

¹¹ A. Kuyper, *Parlementaire redevoeringen II. Ministerieele redevoeringen* (Amsterdam z.j.) p. 138.

denstand van groot belang was voor de maatschappelijke ontwikkeling. In 1904 werd een Staatscommissie voor den handeldrijvenden en industrieelen middenstand geïnstalleerd, met als belangrijkste taak te onderzoeken welke maatregelen de overheid moest nemen in het belang van de middenstand.¹² De commissie bracht rapporten uit over het vakonderwijs (1907), de oprichting van de middenstandskamers (1908) en over een wettelijke regeling betreffende de winkelsluiting (1909). Tastbare resultaten leverde dit tot de Eerste Wereldoorlog echter niet op, mede omdat de middenstand nog onvoldoende was georganiseerd, zodat zinvol overleg niet mogelijk was.¹³

De middenstand begreep zijn positie en begon zich te organiseren. De eerste stap op weg naar een landelijke organisatie van de middenstand met de bedoeling de middenstandsbedrijven te overkoepelen, werd gezet op het Derde Internationale Congres voor de Handeldrijvende Middenstand, dat op initiatief van de Amsterdamsche Winkeliersvereniging te Amsterdam in 1902 werd gehouden. Het belangrijkste positieve resultaat was, dat de vergadering mede op basis van een preadvies over de landelijke organisatie van de middenstand, besloot tot oprichting van een Nederlandsche Bond van Vereenigingen van den Handeldrijvenden Middenstand. Deze neutrale bond werd al in 1905 omgedoopt tot De Middenstandsbond. De neutrale bond had als uitgangspunt dat de politieke en godsdienstige overtuiging van de aangesloten verenigingen moest worden gerespecteerd. Maar de discussies over de Tariefwet van de katholieke minister van Financiën M.J.C.M. Kolkman in het kabinet Heemskerk (1909-1913) fungeerden als slijtzwam binnen de neutrale bond. Deze wet beoogde de invoerrechten te verhogen. Mede met behulp van deze verhoging wenste Kolkman de stijgende uitgaven voor onderwijs, defensie en sociale zekerheid te financieren. Binnen de neutrale bond was de grote meerderheid voorstander van een vrijhandelspolitiek. Op een vergadering op 16 oktober 1911 werd een motie aangenomen, waarin werd aangedrongen op verwerping van het betreffende wetsvoorstel. Zo kwam de neutrale bond in politiek vaarwater en in aanvaring met de politieke overtuiging van enkele aangesloten verenigingen. De katholieke middenstanders traden uit de neutrale bond en stichtten in 1915 de Nederlandsche Rooms-Katholieke Middenstandsbond. Vormde de Tariefwet de aanleiding voor de uittreding, de dieper liggende oorzaak was gelegen in de overtuiging dat men zich op principiële grondslag, dit is op grond van godsdienstige overtuiging, moest organiseren, waardoor ook

¹² *Van middenstand tot midden- en kleinbedrijf. Een terugblik op vijftig jaar E.I.M. en een halve eeuw midden- en kleinbedrijf* (z.p., z.j.) p. 8, 9.

¹³ *Ibidem.*

de middenstand verzuimd raakte.¹⁴ In 1918 werd vervolgens de Vereniging van den Christelijken Handeldrijvende en Industrieelen Middenstand in Nederland opgericht welke naam in 1935 werd omgedoopt tot Christelijke Middenstandsbond.

Het einde van de Eerste Wereldoorlog bracht een aantal fundamentele veranderingen. Tegen het einde van deze oorlog deden zich in Europa, grote sociale en revolutionaire beroeringen voor die belangrijke politieke en maatschappelijke verschuivingen veroorzaakten, met een dreigende uitloop naar Nederland. Zowel tijdens een vergadering van zijn partij (de SDAP) als in de Tweede Kamer, verkondigde P.J. Troelstra dat de tijd voor de arbeidersklasse rijp was om de macht over te nemen. In dit revolutionaire klimaat ontstond bij de regerende partijen het gevoel dat snel ingrijpende hervormingen noodzakelijk waren.¹⁵ Begunstigd door de tijdgeest werd hieraan met voortvarendheid gewerkt. Zo werd het algemeen kiesrecht ingevoerd en bracht de Arbeidswet de achturige werkdag. Bij deze sociaal-economische ingrepen en aanpassingen in de maatschappelijke orde liet de regering zich voortaan adviseren door officiële adviesinstanties. Voor de middenstand ontstond een dergelijk adviescollege door de erkenning van de Middenstandsraad in 1919, door P.J.M. Aalberse (RKSP), de minister van Arbeid in het eerste kabinet Ruys de Beerenbrouck (1918-1922).¹⁶ Het erkenningsbesluit hield in dat de raad de minister zowel gevraagd als ongevraagd van advies kon dienen over zaken die de middenstand betroffen.¹⁷ De Middenstandsraad vervulde een belangrijke rol bij het concipiëren van een middenstandspolitiek, die veel resultaten zou afwerpen. In het kader van de nieuwe maatschappelijke ordening ontstond ook de wet op de Kamers van Koophandel van 26 maart 1920. Met deze wet, evenals de Arbeidswet afkomstig van minister Aalberse, kreeg de middenstand een officiële plaats in dit vertegenwoordigende orgaan van het bedrijfsleven, doordat de Kamers voortaan werden gesplitst in de afdeling groot- en kleinbedrijf.¹⁸

Het ontbrak evenwel aan feitelijk inzicht in de economische toestand van de middenstand. Dit inzicht was noodzakelijk alvorens verantwoorde beleidsbeslissingen voor de middenstand konden worden getroffen. Samen met

¹⁴ J.H. Pompe, *De kleine middenstand in Nederland. Een vergelijkende studie tussen de oude en de nieuwe middenstand* (Deventer 1980) p. 70.

¹⁵ P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940* (9e druk; Assen 1987) p. 228.

¹⁶ KB, 4 sept. 1919, nr. 50.

¹⁷ Van den Dungen, *De middenstandsbeweging in Nederland*, p. 72.

¹⁸ Voor een beschouwing over de ontwikkeling van de Kamers van Koophandel, vgl. J.M.M.J. Clerx, "Kamer van Koophandel: van slaapkamer, via rustkamer naar werk-kamer", *Kroniek van het ambacht/klein- en middenbedrijf* 41 (1987) nr. 5, p. 87-91.

de Kamers van Koophandel en de middenstandsbonden stichtte de katholieke minister van Arbeid, Handel en Nijverheid, I.J. Verschuur in 1930 het Economisch Instituut voor den Middenstand, dat de regering van veel feitelijk, veelal statistisch materiaal over de middenstand voorzag.

Intussen was in 1929 de economische crisis uitgebroken die ook voor de middenstandsbedrijven vaak desastreuze gevolgen had. Veel bedrijven konden het hoofd niet boven water houden en moesten sluiten. Mede als reactie op de crisis begon de overheid ordenend en regulerend op te treden ten aanzien van de middenstand. Ze zag het als haar taak de functie van het midden- en kleinbedrijf te beschermen. Haar politiek was gebaseerd op drie grondslagen, namelijk de verheffing van de stand door opvoering van de bekwaamheid der ondernemers, versterking van de financiële kracht van de middenstand door kredietmaatregelen en bevordering van de organisatie van de middenstanders.¹⁹

Er kwam wetgeving tot stand betreffende de winkelsluiting (1930), de winkelwerktijden (1930) en het uitverkopen en opruimen (1935). Het hoogtepunt van de wetgevende arbeid vormde ongetwijfeld de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937. "Vast staat, dat zij wel de hoeksteen is van het middenstandsbeleid, dat sinds 1937 gevoerd wordt."²⁰

Deze wet gaf een mogelijkheid om het peil van de bedrijfsuitoefening te verhogen en onverantwoorde vestiging tegen te gaan, mits het georganiseerde bedrijfsleven zelf het initiatief nam. Was dat het geval dan stelde de overheid bij nieuwe vestiging in een bepaalde branche, door middel van een vestigingsbesluit, eisen ten aanzien van handelskennis, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid. De nieuwe ondernemingen waren door de vestigingseisen beter toegerust in de concurrentiestrijd. De wetgeving was voor de middenstand acceptabel omdat ze gedecentraliseerd en in nauw overleg met de betreffende bedrijfstak zou worden uitgevoerd.²¹ Een vestigingsbesluit betekende overigens niet dat een bedrijfstak "gesloten" was; iedereen die kon aantonen te voldoen aan de vereisten voor vestiging, kon een bedrijf beginnen. De regeling had derhalve als opzet "dat de nieuweling zijn vak verstond en het financieel een poosje kon uitzingen."²²

¹⁹ HTK 1953-1954, Bijl. 3378, nr. 2, Middenstandsnota 1954, p. 9.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ A.F.H.C. Schrijvers, "Enige notities over het Klein- en Middenbedrijf" in: *Economische Wetenschap en Economische Politiek* (Leiden 1952) p. 333.

²² "De voorontwerpen Vestigingswet 1951 en Bedrijfsvergunningenwet 1951", *De Industrie* 5 (1950) nr. 24, p. 541.

Het wetsontwerp ontmoette in het parlement "nagenoeg geen oppositie." Volgens H. Vos (SDAP) had men hier "eens niet een bureaucratische regeling, die leidt in staats-socialistische richting", maar het schiep "algemene voorwaarden, waarop het bedrijfsleven zich zelf zal kunnen saneren."²³ Rooms-katholieke en sociaal-democratische kamerleden vonden wel dat het wetsontwerp niet ver genoeg ging. Ze wilden het verlenen van een vestigingsvergunning ook nog laten afhangen van het bestaan van een behoefte aan een nieuwe onderneming. Het ontbreken van dit element betekende volgens A.W. IJzerman (SDAP) voor menige branche dat ordening "niets beters zou zijn dan hazepaper zonder haas."²⁴ J. Schilthuis (SDAP) toonde zich weliswaar voorstander van opneming van het behoefte-element in het wetsontwerp, maar erkende dat het moeilijk was hiervoor objectieve criteria vast te stellen. H.C.J.H. Gelissen (RKSP), minister van Handel, Nijverheid en Scheepvaart in het derde kabinet Colijn (31 juli 1935 - 24 juni 1937), verzette zich tegen de opneming van het behoefte-element in het wetsontwerp. Een dergelijk element paste "alleen in een 'genormaliseerde' maatschappij van eenheidsmensen."²⁵ Een amendement van E.J.M. Stumpel (RKSP) dat de uitreiking van een vergunning tot vestiging wilde koppelen aan de bezetting in een bepaalde bedrijfstak, was voor Gelissen onaanvaardbaar en werd door Stumpel ingetrokken.

In de praktijk bleek de wet goed te werken, alhoewel de invloed van de wet op de kwaliteitsverbetering uiteraard niet exact viel vast te stellen.²⁶

Ook bij de versterking van de financiële kracht en bij de bevordering van de organisatie van de middenstand, vervulde de overheid een aanvullende rol. Het financiële weerstandsvermogen van de middenstand werd door de overheid gunstig beïnvloed door het scheppen van nieuwe kredietvormen, die onder overheids-garantie door de Middenstandsbank werden verleend, zoals onder meer het werktuigenkrediet uit 1939.

Voor wat betreft de organisatie binnen de middenstand, lag het initiatief bij het bedrijfsleven zelf. De overheid zag voor zich zelf hierin alleen een stimulerende taak, wanneer initiatieven op dit gebied door de middenstand zelf werden genomen.

Bij het begin van de Tweede Wereldoorlog moest het "natuurlijk orderingsverloop (...) het veld ruimen voor een stringent optreden van de Regering op

²³ P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940*, deel V (Assen, z.j.) p. 405.

²⁴ *Ibidem*, p. 406.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ G. Kuiper, "De middenstanders als categorie in onze samenleving" in: *Middenstand en Maatschappij* (s-Gravenhage 1962) p. 3.

economisch terrein."²⁷ De bezetter wenste het bedrijfsleven dienstbaar te maken aan zijn ideologische en militaristische doeleinden door de instelling van nieuwe organen met verordenende bevoegdheid. De uitvoering werd opgedragen aan de Commissie-Woltersom. Elke onderneming werd met gelijksoortige bedrijven samengevoegd tot een vakgroep. De vakgroepen werden vervolgens gekoppeld tot bedrijfsgroepen voor zover ze een gemeenschappelijk kenmerk hadden, zoals het gebruik van eenzelfde grondstof. Boven de bedrijfsgroepen stond een zestal hoofdbedrijfsgroepen (industrie, ambacht, handel, verkeer, bankwezen en het verzekeringswezen), die vervolgens weer werden overkoepeld door een Raad van het Bedrijfsleven. De mogelijkheid tot vestiging voor middenstandsbedrijven werd door het Besluit Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf (BAVK) uit 1941 verder aan banden gelegd. Volgens dit besluit was een vergunning nodig voor nieuwe vestigingen in alle takken van de detailhandel, kleine nijverheid en voor een aantal dienstverleningsbedrijven waarvoor de Vestigingswet 1937 niet gold. Bij de beoordeling van de aanvragen voor een vergunning werd vooral gelet op de behoefte aan vestiging en de grondstoffenvoorraad. Door middel van het BAVK konden dezelfde toelatingseisen worden gesteld ten aanzien van handelskennis, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid, als golden voor die branches die onder de Vestigingswet vielen. Met dit besluit werd een bedrijfstak in feite "gesloten" verklaard voor vestiging. Door de toenemende goederenschaarste werd in 1943 het BAVK ook van toepassing verklaard op die bedrijfstakken die onder de Vestigingswet 1937 vielen. Voor deze bedrijfstakken golden derhalve twee vestigingsvergunningen omdat de Vestigingswet uit 1937 gehandhaafd bleef. "Het BAVK werd zodoende een aanvulling op de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937, door middel waarvan het behoefte-element werd gehanteerd en de werkingssfeer werd verruimd."²⁸ Naarmate de oorlog langer duurde, zette het economisch verval verder door. De produktie en de voorraden daalden, de uitvoer ging bijna uitsluitend nog naar Duitsland. In die situatie bleek de positie van de middenstand relatief beter te zijn dan die van het grootwinkelbedrijf. De middenstand was kleiner en flexibel en kon de voorraden gemakkelijker aanvullen, omdat de fabrikanten vooral bekibbelden op grote orders afkomstig van het grootwinkelbedrijf. Tijdens, zowel als de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog waren de meeste goederen op de bon. Met de schaarste nam ook de zwarte handel, de

²⁷ G.W. Groeneveld, *De zelfstandige middenstand in het kader van den economischen wederopbouw* (z.p. 1946) p. 5.

²⁸ G.F.A. de Jong, *Vestigingswet en dynamiek* (Leiden 1962) p. 66.

zogenaamde "gifhandel" toe. Ook de middenstand maakte zich hieraan schuldig. "Hoe dit zij, het dient openlijk te worden erkend, dat vele middenstanders van de omstandigheden hebben geprofiteerd (...)."29 De verkoop floreerde zodanig goed dat ook de overjarige goederen, de zogenaamde "winkeldochters", gemakkelijk aan de man konden worden gebracht.³⁰ Hierdoor was de liquiditeitspositie van de middenstand direct na de oorlog erg gunstig. Via geldsanering en fiscale maatregelen in de vorm van de vermogensaanwasbelasting en de heffing ineens, maatregelen waartoe minister van financiën P. Lieftinck (PvdA) direct na de Tweede Wereldoorlog besloot, ondergingen de liquide middelen echter een gevoelige aderlating. Loon- en prijsbeheersing was gedurende de eerste naoorlogse jaren onvermijdelijk. De regering probeerde zo inflatie te voorkomen en de kansen voor de export gunstig te beïnvloeden. Uiteraard stonden hierdoor ook de handelsmarges van de middenstand onder druk.

Onmiddellijk na de oorlog werd het BAVK nog toegepast wegens de schaarste aan grond- en hulpstoffen. Ondernemers in het midden- en kleinbedrijf moesten over een vestigingsvergunning beschikken alvorens ze een bedrijf konden beginnen. De regering hanteerde het BAVK als een instrument om leiding te geven aan het herstel van het midden- en kleinbedrijf. In de eerste jaren na de oorlog bleven er derhalve bij vestiging van een middenstandsbedrijf twee regelingen gelden, namelijk de Vestigingswet Kleinbedrijf uit 1937 en het Besluit Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf uit 1941.

Toen de goederenvoorziening ruimer werd, kon vanaf 1948 bij de toepassing van het BAVK, meer de nadruk worden gelegd op de bekwaamheidseisen. Hierdoor ontstond een doublure voor die bedrijfstakken die reeds onder de Vestigingswet 1937 vielen. Voor deze bedrijfstakken werd daarom het BAVK in 1949 niet meer van toepassing verklaard. Hoewel het BAVK nog enige tijd gehandhaafd bleef, werd in de praktijk derhalve gewerkt volgens de Vestigingswet Kleinbedrijf, met dien verstande dat bekwaamheidseisen voor alle bedrijfstakken werden gesteld.³¹

Partijprogramma's en regeringsbeleid

29 E.J. Tobi, *De middenstand* (Amsterdam 1948) p. 45.

30 *Ibidem*, p. 31.

31 "Het Bedrijfsvergunningenbesluit 1941", *De Industrie* 3 (1948) nr. 4, p. 76. Het BAVK viel op 1 juli 1955 met de inwerkingtreding van de Vestigingswet 1954.

Bij de verkiezingen van 1948 benadrukten VVD, ARP en CHU in hun respectieve beginsel- en verkiezingsprogramma's dat de middenstand zich zo vrij mogelijk moest kunnen ontwikkelen.

De CHU stelde dat de middenstand gelijke ontplooiingskansen moest krijgen als andere beroepsgroepen, die eveneens goederen en diensten leverden aan de bevolking. Noodzakelijk geachte prijs- en distributieregelingen moesten een eenvoudig karakter dragen, tijdig worden gepubliceerd en vooral een redelijke beloning voor kleine zelfstandigen mogelijk maken. De KVP toonde zich voorstander van een doelmatige organisatie van de middenstandsbedrijven gericht op het versterken van deze bedrijven. Het midden- en kleinbedrijf diende speciale bescherming van de overheid te krijgen tegen onredelijke en onnodige uitbreiding van het grootbedrijf. De PvdA wenste bescherming van het gezonde midden- en kleinbedrijf binnen het kader van een op het algemeen belang gerichte welvaartspolitiek. Het gezonde midden- en kleinbedrijf moest worden bevorderd door deloyale concurrentie tegen te gaan en rationalisatie op vrijwillige basis te bevorderen. Het behoefte-element behoorde te worden gehanteerd bij een beslissing op een verzoek voor een vestigingsvergunning. Voorts moesten de kredietmogelijkheden worden verruimd.

Na de verkiezingen ontstond een vier-partijen-kabinet van KVP, PvdA, CHU en VVD met Drees als minister-president.

In het regeerakkoord spraken de coalitiepartners af te streven naar een gezond midden- en kleinbedrijf in ambacht en verkeer. Het cadeaustelsel zou worden geregeld en de kredietmogelijkheden verruimd terwijl tevens de Winkelsluisingwet zou worden gewijzigd.

In de regeringsverklaring was slechts één zin speciaal gewijd aan de middenstandspolitiek. "Een gezonde ontwikkeling van de middenstand in detailhandel zowel als in het ambacht zal worden nagestreefd."³² KVP-fractie leider C.P.M. Romme leverde kritiek op deze summere mededeling: "Ik lees in de Regeringsverklaring, dat een gezonde ontwikkeling van de middenstand zal worden bevorderd; en dan lees ik een punt. (...) Men kan moeilijk zeggen: Nu weet ik het."³³

Zowel P.J. Oud (VVD) alsook minister-president W. Drees stelde zich op het standpunt dat de regeringsverklaring geen litanie van voornemens moest zijn. Het was naar hun mening veel nuttiger de regering geleidelijk aan haar beleid te laten ontwikkelen en het vervolgens met de betreffende vakminister te bespreken bij de afzonderlijke begrotingsbehandeling.

³² *HTK* 1948, p. 25.

³³ *Ibidem*, p. 36.

Een constructieve middenstandspolitiek?

De verantwoordelijke minister van Economische Zaken, J.R.M. van den Brink (KVP) wenste een "constructieve" middenstandspolitiek te voeren. Deze politiek berustte op drie peilers.³⁴

Allereerst moest de organisatie van de middenstand worden bevorderd. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kon bij de organisatie van het midden- en kleinbedrijf een belangrijke rol vervullen. Tot nog toe was men er onvoldoende in geslaagd het midden- en kleinbedrijf te organiseren. Met de PBO moest dit beter lukken omdat regelingen dan bindend konden worden opgelegd. Research, onderwijs en voorlichting die het peil van de middenstand verhoogden, moesten vooral in het kader van de PBO worden aangepakt, waarbij voor het bedrijfsorgaan primair een stimulerende rol was weggelegd.³⁵

Als tweede peiler van de middenstandspolitiek gold de verheffing van de stand door verbetering van de vakbekwaamheid van de ondernemers. Hoofdinstrument daartoe vormde de Vestigingswet Kleinbedrijf, die eisen stelde aan de ondernemer wat betreft vakbekwaamheid, handelskennis en kredietwaardigheid.

Het derde fundament voor de middenstandspolitiek bestond uit een versterking van de financiële kracht van de ondernemers. In de praktijk gebeurde dit onder meer door het scheppen van bijzondere kredietvormen voor de middenstand. Zo werd direct na de Tweede Wereldoorlog de herstell kredietregeling getroffen die de middenstanders de mogelijkheid bood hun bedrijven opnieuw te starten. In mei 1950 werd een bijzondere kredietregeling in het leven geroepen die tot doel had liquiditeitsproblemen van overigens gezonde middenstandsbedrijven die daarin via normaal bankkrediet niet konden voorzien, op te vangen.³⁶

Materiële middenstandspolitiek

De fundamenten voor de constructieve middenstandspolitiek van minister Van den Brink weken zodoende niet af van die uit de jaren dertig. Een constructieve middenstandspolitiek kwam tot stand door middel van een materiële en formele middenstandspolitiek.

³⁴ *HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-X, nr. 11, Rijksbegroting voor Economische Zaken voor het dienstjaar 1950, MvA, p. 25, 26.*

³⁵ *HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-I, Rijksbegroting voor het Huis der Koningin, nr. 7, MvA, p. 28.*

³⁶ *Keesings Historisch Archief, 1949-1950, p. 8785.*

De materiële middenstandspolitiek betrof het algemene regeringsbeleid met betrekking tot de middenstand, zoals dat onder meer werd gevoerd in de vorm van de fiscale politiek en het loon- en prijsbeleid, tegenwoordig facetbeleid genoemd.

Wat betreft de fiscale politiek bestond binnen de middenstand en in het parlement veel onrust over de verhoging van de omzetbelasting die per 1 juli 1947 van 2 op 3% was gebracht. De onvrede bij de middenstanders over de in hun ogen ongerechtvaardigde maatregel uitte zich in protestbijeenkomsten en zelfs in de oprichting van een middenstandspartij die bij de parlementsverkiezingen in 1948 40.000 stemmen haalde.

De omzetbelasting werd in Nederland geheven volgens het zogenaamde cascdestelsel. Elke ondernemer, van fabrikant tot kleinhandelaar, betaalde de belasting over zijn omzet. De eenmaal geheven belasting bleef op de goederenprijs rusten, zodat bij elke volgende heffing een cumulerend effect optrad.³⁷

De omzetbelasting was een typische verbruiksbelasting: uiteindelijk moest de consument de belasting betalen. Maar de verhoging per 1 juli 1947 mocht niet worden doorberekend, hetgeen een zware last betekende voor de middenstand. Uit een verklaring van de regering bleek dat ze haar beleid gericht op prijsstabilisatie niet wenste te doorbreken. "Ook een geringe stijging dient echter onder de huidige moeilijke omstandigheden te worden vermeden, voor zover de mogelijkheid aanwezig is, dat de bestaande winstmarges, honoraria enz. niet strikt voldoen aan het binnen het kader der huidige prijs- en loonpolitiek toelaatbare."³⁸ Slechts in een uitzonderingsgeval kon met machtiging van het Directoraat-Generaal voor de Prijzen tot een prijsverhoging worden overgegaan.

Het niet mogen doorberekenen van de omzetbelasting stond overigens niet alleen; er werden de middenstanders nog andere lastenverzwaringen opgelegd, die niet konden worden afgewenteld op de consument, zoals een verhoging van de kinderbijslagpremie, een verhoging van de vakantietoelagen en de loonbijslag van één gulden. Deze loonbijslag werd gegeven ter compensatie van de subsidieverlaging met 330 mln. per 8 november 1948.³⁹

De regering stelde zich op het standpunt dat de ondernemers deze lastenverzwaringen in het algemeen niet mochten doorberekenen in de consumptie-

³⁷ C.P. Tuk, *Wet op de omzetbelasting 1968* (2e druk; Deventer 1979) p. 4.

³⁸ *HTK 1946-1947*, Aanhangsel, 1e en 2e kamer, nr. 239, p. 253.

³⁹ *HTK 1948-1949*, Bijl. A, 1000-I, nr. 6, Bijl. I van de MvA, Regeringscommuniqué van 27 October 1948, betreffende de Nederlandse Regeringspolitiek inzake lonen en prijzen, p. 32.

prijzen. Centraal in het economische beleid stond immers de politiek gericht op industrialisatie en exportbevordering. Een belangrijke voorwaarde voor de exportbevordering vormde een zo stabiel mogelijke prijsontwikkeling. Aan de loonbijslag was wel ter compensatie een herziening van de fiscale winstvaststelling gekoppeld. Beoogd werd dat ondernemingen voldoende middelen beschikbaar kregen voor vervanging en modernisering van het industriële apparaat. Via fiscale herwaardering van bedrijfsmiddelen, vervroegde afschrijving en verlenging van de verliescompensatie probeerde de regering de vermogensvorming binnen de bedrijven te bevorderen. Dit beleid was echter primair gericht op het grootbedrijf en minder op het kleinbedrijf. Volgens Van den Brink was "op dit punt bijzondere waakzaamheid geboden."⁴⁰ Verder werd ook de ondernemingsbelasting opgeheven. Deze belasting werd geïnd naar twee grondslagen, de bedrijfsopbrengst en het bedrijfskapitaal. In de belastingherziening die op 1 juli 1949 bij het parlement werd ingediend, werd voorgesteld de ondernemingsbelasting naar de grondslag van het bedrijfskapitaal op te heffen. Deze belasting werd geheven zowel over het eigen als over het vreemd vermogen en onafhankelijk van het feit of er winst of verlies was gemaakt. Met de afschaffing van de belasting naar de grondslag van het bedrijfskapitaal verdween een van de factoren die de beschikbaarstelling van risicodragend kapitaal belemmerden. De afschaffing van de ondernemingsbelasting naar de grondslag van het bedrijfskapitaal leidde tot een verlaging van de belastingdruk voor de bedrijfslichamen zoals de NV. De devaluatiegolf die op zondag 18 september 1949 over Europa trok, waarbij de Nederlandse gulden met 30% ten opzichte van de dollar devalueerde, gaf de Nederlandse regering aanleiding haar belastingvoorstellen te herzien. Kern van de wijziging vormde het voorstel de terugwerkende kracht aan de belastingvoorstellen te ontnemen. De financiële ruimte die hierdoor ontstond gaf Lieftinck de mogelijkheid het parlement voor te stellen de gehele ondernemingsbelasting af te schaffen. "Met name is daarbij gedacht aan de talrijke middenstandsbedrijven waarop juist bij een betrekkelijk matige winst de ondernemingsbelasting zwaar drukt."⁴¹ Weliswaar bestond de mogelijkheid de ondernemingsbelasting als bedrijfslast voor de fiscale winstberekening af te trekken, maar dat baatte vele middenstanders met een geringe winst weinig, eenvoudigweg omdat er niets af te trekken viel. Volgens Lieftinck moesten de middenstanders "ondanks hun geringe draagkracht door de heffing van de

⁴⁰ *HTK 1948-1949*, p. 470.

⁴¹ *HTK 1949-1950*, Bijl. 1251, Belastingherziening 1949 - wijziging van de ondernemingsbelasting, nr. 7, Nadere mededelingen inzake de aanhangige belastingontwerpen, p. 27.

ondernemingsbelasting naar de bedrijfsopbrengst 8 à 10% meer afstaan dan zonder die heffing het geval was."⁴²

Een Directoraat-Generaal voor de Middenstand?

De middenstandsbelangen ressorteerden formeel onder de minister van Economische Zaken, doch in de praktijk kwamen de maatregelen tot stand met instemming van andere ministeries, zoals Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, Financiën en Justitie. De greep van de eerst verantwoordelijke minister op de materiële middenstandspolitiek was zodoende bescheiden. In het parlement werd daarom meerdere malen gevraagd om een versterking van de rol van het departement van Economische Zaken door een meer centrale positie voor het Directoraat voor de Middenstand.

Veel leden in het parlement waren van oordeel, dat Van den Brink het initiatief moest nemen om de bij het middenstandsbeleid betrokken departementen, onder de coördinerende leiding van het Directoraat van de Middenstand, tot een meer doelgerichte politiek te brengen.

J.J.R. Schmal (CHU) had het gevoelen, dat de stem van het Directoraat voor de Middenstand in het ambtelijk geheel in vele gevallen deed denken aan een "vox clamantis in deserto."⁴³ Hij wenste een zodanige positie voor het directoraat, "dat het zich inderdaad ten volle kan doen gelden, dat het optredende in het belang van de middenstand, de zekerheid heeft met ernst te worden beluisterd en er zich tevens van verzekerd mag houden, dat de heren op die andere departementen niet alleen maar vriendelijk luisteren maar ook dienovereenkomstig handelen."⁴⁴

Van den Brink erkende dat het interdepartementale contact ten aanzien van de middenstandsproblematiek intensivering behoefde: "Reeds geruime tijd overweeg ik dan ook de instelling van een interdepartementale commissie voor de middenstandspolitiek. Mede naar aanleiding van de discussies in de Kamer meen ik, dat tot de bevordering van de instelling van een dergelijke commissie thans snel dient te worden overgegaan."⁴⁵ Tijdens de behandeling van de begroting voor het dienstjaar 1950 bleek dat de Kamer van het bestaan van een interdepartementale commissie nog niets had vernomen. "Er zou komen een interdepartementale commissie voor de middenstandspolitiek, want de

⁴² *Ibidem*, nr. 8, MvA, p. 40.

⁴³ *HTK* 1948-1949, p. 424.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 471.

Minister was van oordeel, dat er meer interdepartementaal contact moest zijn wegens het gebrek aan coördinatie van hetgeen de verschillende departementen op middenstandsgebied verrichten. Het is merkwaardig hoe weinig er gedurende het afgelopen jaar van dit alles tot verwerkelijking is gekomen.⁴⁶ Volgens Van den Brink was de commissie echter al in de zomer van 1949 met haar werkzaamheden begonnen, maar het "werk van een dergelijke commissie, die uit vertegenwoordigers van de bij de middenstandspolitiek in de ruime zin van het woord betrokken departementen bestaat, treedt uiteraard niet naar buiten."⁴⁷ De verwachting was dat de commissie in toenemende mate tot de coördinatie in het beleid van de betrokken departementen zou bijdragen.

De politieke positie van de middenstand in de regering werd versterkt omdat tijdens de ministerraadsvergadering van 5 december 1949 werd besloten de portefeuille van staatssecretaris Van der Grinten uit te breiden met middenstandszaken.⁴⁸ Hij zou zich voortaan gaan bezighouden met de dagelijkse problemen van de middenstand. Van den Brink kreeg zo meer tijd voor het meer algemene economische beleid. Vooral de KVP drong er bij monde van Romme en F.J.H. Bachg bij de minister op aan de interdepartementale commissie onder de leiding van de staatssecretaris te plaatsen. Daarmee zou men volgens Romme "in die interdepartementale commissie zelf meteen het element van de politieke verantwoordelijkheid van de Regering hebben vervat."⁴⁹ Naar de opvatting van Bachg behoorde een goede middenstandspolitiek in deze tijd te zijn "als een dubbelkorig *Te Deum* of *Veni Creator*, waarin de zang wordt geleverd door een centraal maatschappelijk orgaan in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de tegenzang door een interdepartementaal Overheidsorganisme onder hoge en politiek verantwoordelijke leiding."⁵⁰ Aanvankelijk wenste Van den Brink het ambtelijk en het politieke overleg strikt gescheiden te houden. In de memorie van antwoord behorend bij de rijksbegroting voor het dienstjaar 1951 toonde hij zich bevreesd, "dat vermenging van het ministerieel en het ambtelijke niveau aan de discussies in laatstgenoemde Commissie niet ten goede zou komen."⁵¹ Tijdens het debat over de vaststelling van zijn begroting

46 *HTK* 1949-1950, Bijl. A, 1400-X, nr. 9, VV, p. 8.

47 *Ibidem*, nr. 11, MvA, p. 26.

48 KB, 27 dec. 1949, nr. 27.

49 *HTK* 1950-1951, p. 446.

50 *Ibidem*, p. 670.

51 *HTK* 1950-1951, Bijl. A, 1900-X, Rijksbegroting voor Economische Zaken voor het dienstjaar 1951, nr. 10, MvA, p. 24. Gedoeld wordt op de Interdepartementale Commissie voor Middenstandsvraagstukken.

kwam hij op zijn opvatting terug. Hij erkende dat met ambtelijke commissies onder politieke leiding ook goede ervaringen waren opgedaan. Hij verwees daarvoor naar de Interdepartementale Commissie voor Lonen en Prijzen, waarvan staatssecretaris van Sociale Zaken A.A. van Rhijn (PvdA) voorzitter was. "Waar de Staatssecretaris van Economische Zaken zich in het bijzonder bezighoudt met de behandeling van de dagelijkse problemen van de middenstand op het hoogste niveau, ben ik tot de conclusie gekomen dat een wijziging in het voorzitterschap inderdaad aangewezen is, waarbij de directeur van de middenstand vice-voorzitter van deze commissie zal worden."⁵²

Naast een beter gecoördineerd middenstandsbeleid door een interdepartementale commissie werd ook de instelling van een Directoraat-Generaal voor de Middenstand noodzakelijk geacht. Volgens Schmal was de weg die middenstandsvraagstukken moesten doorlopen langs ambtelijke en politieke kanalen te lang. Allereerst werd een dergelijk vraagstuk behandeld door het Directoraat voor de Middenstand, vandaar ging het naar het Directoraat-Generaal voor Handel en Nijverheid, waaronder het Directoraat voor de Middenstand ressorteerde. Daarna kwam het op het bureau van de secretaris-generaal om vervolgens via de staatssecretaris bij de minister terecht te komen. "Dat is een lange weg en de ervaring leert, dat, als aan een patiënt door zo'n grote hoeveelheid van geneesmeesters wordt gearbeid, dat dan, ik wil niet zeggen de toeleg, maar het resultaat veelal is, dat zijn ziel wordt gedood."⁵³

Tijdens de behandeling van de begroting voor het dienstjaar 1951 herhaalde Schmal zijn wens om een Directoraat-Generaal voor de Middenstand in te stellen. Naar zijn mening steunde de departementale indeling over het algemeen meer "op de noodzakelijkheden van de ervaring dan op een tevoren geconcipeerde opzet."⁵⁴ Reeds jaren bestond een Directoraat-Generaal voor de Arbeid en voor de Landbouw. "Dan staat het voor mij althans vast, dat er ook hier en nu terdege plaats is voor een Directoraat-Generaal voor de Middenstand."⁵⁵

Ook Schilthuis (PvdA) toonde zich voorstander van de verandering van het Directoraat voor de Middenstand in een Directoraat-Generaal, "niet uit prestigeoverwegingen voor de middenstand of op andere dergelijke gronden, maar omdat door deze verandering de organisatie ten aanzien van de middenstand

52 *HTK 1950-1951*, p. 689.

53 *HTK 1949-1950*, p. 675.

54 *HTK 1950-1951*, p. 647.

55 *Ibidem*.

betere kansen zou kunnen bieden op direct contact met de Regering, op een snellere en vlottere behandeling der zaken."⁵⁶

Verkerk benadrukte dat de middenstandspolitiek te lijden had van het feit dat het versnipperd was over vier departementen. Hij zag onder meer in beter overleg tussen de betrokken departementen en in een prominentere rol voor de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) bij de besluitvorming over de middenstandsproblematiek, mogelijkheden om de belangen van de middenstand beter te behartigen.⁵⁷

Dat nog niet was overgegaan tot de stichting van een directoraat-generaal voor de middenstand hing volgens Van den Brink vooral samen met het feit dat de belangen van de middenstand moeilijk los konden worden gemaakt van die van handel en nijverheid.⁵⁸ Hij zou zich over de vraag of een apart directoraat-generaal noodzakelijk was, nog eens rustig beraden.⁵⁹

⁵⁶ *Ibidem*, p. 643.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 672, 673.

⁵⁸ *HTK 1950-1951*, Bijl. A, 1900-X, nr. 10, MvA, p. 34.

⁵⁹ *HTK 1950-1951*, p. 689.

Formele middenstandspolitiek

De wetgevende arbeid op het gebied van de middenstand verliep zeer moeizaam. Dit gaf aanleiding tot forse kritiek in het parlement op de minister van Economische Zaken, omdat eerder aangekondigde wetsontwerpen betreffende vestiging, de winkelsluiting en het cadeaustelsel, alsmaar niet bij het parlement werden ingediend.

De vestigingswetgeving moest worden aangepast omdat er in feite twee regelingen in werking waren, namelijk de Vestigingswet Kleinbedrijf uit 1937 en het BAVK uit 1941. In de praktijk werd de Vestigingswet uit 1937 toegepast, maar dat gebeurde in de ogen van de middenstand op een veel te soepele wijze, waardoor het aantal vestigingen sterk toenam.

Uit een becijfering van N. van den Heuvel (KVP) bleek dat in 1948 slechts een kwart van de verleende vestigingsvergunningen was uitgereikt op grond van verworven diploma's.⁶⁰ In middenstandskringen nam de ongerustheid over de toepassing van de wet dan ook toe. Men drong aan op strengere straffen bij wetsovertreding, in de vorm van hogere boetes en strakker omschreven en stringenter toegepaste vereisten voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning.

Schilthuis vertolkte de opvatting dat bij de aanpassing van de vestigingswetgeving ook rekening moest worden gehouden met het behoefte-element. Hij herhaalde hiermee het standpunt, dat hij had ingenomen tijdens de debatten over de Vestigingswet in 1937 en dat nader was uitgewerkt in het Plan van de Arbeid.⁶¹ In navolging van de vooroorlogse minister van Handel, Nijverheid en Scheepvaart Gelissen wees ook Van den Brink deze opvatting af met als hoofdargument dat een objectieve norm om de behoefte te bepalen, niet viel vast te stellen.⁶²

Na de Tweede Wereldoorlog bleek dat de bestaande voorschriften voor wat betreft de winkelsluiting niet meer voldeden aan de gewijzigde sociaal-economische omstandigheden. Bovendien bestond er een verscheidenheid aan regelingen op dit gebied, namelijk de Winkelsluitingswet 1930, het Winkelsluitingsbesluit 1941 en het Koninklijk Besluit van 10 oktober 1945. In de praktijk gaf die veelheid aan regelingen aanleiding tot problemen.⁶³

⁶⁰ HTK 1949-1950, p. 701.

⁶¹ *Het Plan van de Arbeid* (Amsterdam 1935) p. 210-218. Vgl. p. 57 van dit artikel.

⁶² HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-X, Rijksbegroting voor Economische Zaken voor het dienstjaar 1949, nr. 9, MvA, p. 23.

⁶³ HTK 1949-1950 Bijl. 1665, Regeling van de winkelsluiting, nr. 3, MvT, p. 3.

Tijdens de oorlog had de bezetter het nodig geoordeeld een nieuwe regeling te maken voor de sluiting en de openstelling van winkels. Deze regeling werd vastgelegd in het Winkelsluitingsbesluit uit 1941. Direct na de oorlog werd de regeling voor sluiting en openstelling van winkels opnieuw aangepast. Een wijziging van de Winkelsluitingswet bleek op korte termijn niet haalbaar. De verwachtingen omtrent de goederenpositie liepen te zeer uiteen en derhalve ook de behoefte aan verkooptijd. Een voorlopige regeling omtrent sluiting en openstelling van winkels werd daarom vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 10 oktober 1945.

Een wettelijke regeling op het gebied van het cadeaustelsel moest tot opzet hebben, de uitwassen van het cadeaustelsel in de vorm van prijsversluiting en oneerlijke concurrentie te beteugelen. Vòòr de Tweede Wereldoorlog was wetgeving op dit gebied steeds tegengehouden door de belanghebbende industrie, die op de produktie van die cadeau-artikelen was ingesteld.

Onder meer het kamerlid Th.S.J. Hooij (KVP), die tevens vice-voorzitter van de Nederlandse Katholieke Middenstandsbond was, drong erop aan de wetgeving op het gebied van het cadeaustelsel snel af te werken, omdat de betreffende industrie nog niet de kans had gekregen zich na de Tweede Wereldoorlog van de gevolgen ervan, voldoende te herstellen: "Wanneer wij deze tijd voorbij laten gaan, dan heeft zich weer inmiddels een dergelijke industrie ter vervaardiging van deze goeddeels oneconomische prullaria gevestigd."⁶⁴

G.W.M. Huysmans (KVP), de minister van Economische Zaken in het kabinet Beel had in de middenstandsraad aangekondigd, dat gedurende het dienstjaar 1948 als het enigszins mogelijk was, wetsontwerpen bij het parlement zouden worden ingediend tot wijziging van de Vestigingswet, een gewijzigd ontwerp op de Winkelsluitingswet en een Wet op het Cadeaustelsel, ontwerpen waarop al lang werd gewacht.

Dat belette het parlement niet om het beleid van Huysmans terzake, in het voorlopig verslag op de rijksbegroting 1948 voor het departement van Economische Zaken, fors te bekritisieren. Er was volgens een aantal kamerleden sprake van "een niet verantwoorde achterstand in wetgeving. Een waarschuwend woord lijkt hier op zijn plaats. De verbitterde stemming in de vooroorlogse periode, die helaas een aantal zwakkere middenstandselementen in het vaarwater van het extremisme heeft doen verzeilen, was mede te wijten aan de jarenlange achterstand in de wetgeving op middenstandsterrein. Geen Regering kan ongestraft een bevolkingsgroep jaar in jaar uit laten vragen om

⁶⁴ HTK 1949-1950, p. 686.

vervulling van dezelfde vervulbare wensen, terwijl niemand begrijpt, waarom die niet vlot kunnen worden bevredigd."⁶⁵

In zijn reactie op deze krasse kritiek stelde Huysmans dat hij had gedacht reeds in het dienstjaar 1947 een aantal wetsontwerpen te kunnen indienen, maar "verschillende omstandigheden, zoals de overbelasting ten Departemente en de onzekerheid, welke in menig opzicht nog in de verhoudingen in de middenstand bestaat, hebben dit belet."⁶⁶ Bij deze gelegenheid beloofde de minister dat het wetsontwerp Winkelsluiting binnen afzienbare tijd bij het parlement zou worden ingediend. De Vestigingswet Kleinbedrijf verkeerde in een vergevorderde staat van voorbereiding want, aan "het voorontwerp tot wijziging van de Vestigingswet Kleinbedrijf wordt ten Departemente de laatste hand gelegd."⁶⁷ Het wetsontwerp over de regeling van het cadeaustelsel zou de Kamer nog voor het einde van de zittingsperiode 1947-1948 bereiken.

Deze beloften werden niet waargemaakt. Vervolgens kondigde de regering in de troonrede van 21 september 1948 aan dat de indiening van enkele wetsontwerpen op het gebied van de middenstandspolitiek te verwachten viel. Minister van Economische Zaken Van den Brink preciseerde in zijn begroting voor 1949 dat het betrof een herziening van de Vestigingswet Kleinbedrijf, een nieuwe Winkelsluitingswet, een Wet op het Cadeaustelsel en een nieuwe Wet op de Kamers van Koophandel.⁶⁸ De Kamer reageerde teleurgesteld op de mededeling in de troonrede: "Men kan waardering opbrengen voor de soberheid van deze passage, doch zij is wel zeer teleurstellend, indien men bedenkt, dat hier waarschijnlijk wordt bedoeld op die wetsontwerpen, welke sedert 1946 achterstallig zijn en welke indiening ook verleden jaar publiekelijk werd aangekondigd."⁶⁹

Volgens Bachg was er in de eerste jaren na de oorlog over het beleid ten aanzien van de middenstand terecht geklaagd over een gebrek aan psychologie. Een heel belangrijke rol speelde de psychologie in de kwestie van de achterstand in wetgeving op middenstandsgebied. "Ik hoop, dat de Minister er nu inderdaad in zal slagen in het lopende jaar de drie onderwerpen waarover

⁶⁵ HTK 1947-1948, Bijl. A, 600-X, Rijksbegroting voor Economische Zaken voor het dienstjaar 1948, nr. 4, VV, p. 6.

⁶⁶ *Ibidem*, nr. 6, MvA, p. 20.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-X, nr. 2, MvT, p. 9.

⁶⁹ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-I, Rijksbegroting voor het Huis der Koningin voor het dienstjaar 1949, nr. 4, VV, p. 9.

het hier gaat, met de Kamer af te werken, opdat wij een volgend jaar hierover niet meer behoeven te spreken."⁷⁰

Schilthuis sprak de vrees uit dat het advies van de Economische Raad weer tot wijzigingen zou leiden die de indiening zouden vertragen.⁷¹ Maar Van den Brink stelde de Kamer gerust. Na de ontvangst van het advies van de Economische Raad hoopte hij dat met spoed de wetsontwerpen, "die voor de ontwikkeling van de middenstand op lange termijn van grote betekenis zijn, bij deze Kamer zullen kunnen worden ingediend."⁷²

Gedurende het zittingsjaar werd alleen het wetsontwerp op de Kamers van Koophandel bij het parlement ingediend. Dit wetsontwerp had echter niet specifiek betrekking op het midden- en kleinbedrijf omdat het ook de positie van het grootbedrijf in de Kamers regelde.

Van de drie achterstallige wetsontwerpen werd in 1949 alleen een voorontwerp-Winkelsluitingswet gepubliceerd. Het gebrek aan wetgeving leidde opnieuw tot scherpe kritiek op de minister. Er was niet veel gedaan voor de middenstand omdat van de beleidsvoornemens weinig was verwerkelijkt. "Er is geen enkel wetsontwerp ingediend en van de andere voornemens is naar buiten toe ook niets gebleken."⁷³ De indruk bestond "dat de Minister ten aanzien van de middenstand minder voortvarendheid betoont dan ten aanzien van andere onderdelen van het economische beleid."⁷⁴

Volgens Van den Brink moest een ontwerp-Vestigingswet Kleinbedrijf mede worden gezien in het kader van het in de toekomst te voeren algemeen vestigingsbeleid, waarbij ook de vervanging van het bedrijfsvergunningenbesluit aan de orde kwam. Beslissingen konden eerst worden genomen na overleg met de Benelux-partners en de betreffende organisaties uit het bedrijfsleven: "Overtuigd van de urgentie streeft ondergetekende er naar de totstandkoming van deze wet zoveel mogelijk te bevorderen."⁷⁵

Ten aanzien van het cadeaustelsel overwoog de minister helemaal geen wet in te dienen, maar deze kwestie over te laten aan het betreffende publiekrechtelijk orgaan.

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer constateerde Hooij dat indiening van twee van de drie achterstallige wetsontwerpen verder af was "dan

⁷⁰ *HTK 1948-1949*, p. 461.

⁷¹ *Ibidem*, p. 437.

⁷² *Ibidem*, p. 472.

⁷³ *HTK 1949-1950*, Bijl. A, 1400-X, nr. 9, VV, p. 8.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁷⁵ *HTK 1949-1950*, Bijl. A, 1400-X, MvA, nr. 11, p. 26.

drie jaar geleden, want toen was het geluid van de Regering in dit opzicht positiever dan thans."⁷⁶

Ten aanzien van het ontwerp-Vestigingswet Kleinbedrijf had Hooij namelijk uit de reactie van Van den Brink afgeleid: "Tweede Kamer, denk niet, dat dit spoedig zal gebeuren, want er moet nog heel wat gestudeerd worden."⁷⁷

Alhoewel de regeling van het cadeaustelsel beter door het publiekrechtelijke bedrijfsorgaan kon worden afgehandeld, vreesde Hooij dat dit opnieuw tot uitstel zou leiden; hij drong daarom aan op een spoedige indiening van een wetsontwerp.

J.G.H. Cornelissen (VVD) kwam na de bestudering van de beleidsvoornemens van de minister "tot dezelfde conclusie als dikwijls zovele middenstanders hebben getrokken, nl. dat op hun gebied niets gebeurt, ondanks de vele voornemens, het vele gepraat en geconfereer."⁷⁸ Voor het uitstel van de indiening van wetten, "welke practisch de gehele middenstand betreffen, worden verschillende motieven aangevoerd, die alle, zonder uitzondering, wijzen op een uitstel op lange termijn."⁷⁹

Ook Verkerk gaf duidelijk blijk van zijn ongenoegen. "Vóór de zomer van 1950 behoren enkele van de aangekondigde wetten in het *Staatsblad* te zijn verschenen."⁸⁰

Van den Brink kon weinig toevoegen aan hetgeen in de memorie van antwoord was gesteld. "Ook ik betreur het, dat het niet mogelijk was, om op een tijdstip, dat ik gaarne zelf zou hebben gezien, met deze wettelijke maatregelen te komen."⁸¹ Hij weet het uitstel aan het van vele zijden inwinnen van uitvoerig advies, waarmee voorkomen kon worden dat een regeling werd "getroffen van achter het schrijfbureau."⁸² Wat betreft de wettelijke regeling van het cadeau-stelsel was hij bereid het door Hooij aangevoerde argument van de vertraging bij de besluitvorming mee te nemen. Hij bleef echter voorstander van een regeling door een publiekrechtelijk orgaan: "Niet alleen omdat ik van mening ben, dat op die wijze een dergelijke materie het beste kan worden geregeld, maar tevens omdat het op die wijze mogelijk is, iets zeer concreets aan te bieden, als het ware een soort bruidsschat mee te geven, waarin een dergelijk publiekrechtelijk orgaan onmiddellijk een oefenmogelijkheid vindt, waardoor

76 *HTK* 1949-1950, p. 686.

77 *Ibidem*.

78 *Ibidem*, p. 693.

79 *Ibidem*.

80 *Ibidem*, p. 696.

81 *Ibidem*, p. 720.

82 *Ibidem*.

bovendien een indruk omtrent de verdere ontwikkelingsmogelijkheid van deze organen zal kunnen worden verkregen."⁸³

Gedurende het begrotingsjaar 1950-1951 werd een ontwerp-Winkelsluitingswet bij het parlement ingediend, terwijl tevens een voorontwerp-Vestigingswet verscheen.

Ook nu hadden vele leden weer bezwaren tegen de trage gang bij het ontwerpen van regelingen voor de middenstand. Het ontwerp-Winkelsluitingswet was te laat ingediend, terwijl de wetsontwerpen betreffende het cadeaustelsel en vestiging nog steeds op zich lieten wachten. Bij de vele kleine middenstanders die toch al in moeilijke omstandigheden verkeerden, was volgens veel kamerleden het gevoel ontstaan, "dat zij door de Regering worden achtergesteld bij de overige bevolkingsgroepen."⁸⁴ Ze stelden Van den Brink hiervoor verantwoordelijk, hoewel niet alle problemen op het terrein lagen van de minister van Economische Zaken. Maar "de kern van het middenstandsbeleid, dat het gezonde klimaat voor de middenstand moet teweegbrengen" lag wel op het werkterrein van de minister.⁸⁵

De minister erkende dat het in de eerste jaren na de oorlog moeilijk was geweest de wetgeving op gang te brengen. Daarin was naar zijn mening een kentering gekomen omdat verschillende wetten van kracht waren geworden of in een vergevorderd stadium van voorbereiding verkeerden. Hij wees hierbij op de wet op de bedrijfsorganisatie, de Wet op de Kamers van Koophandel en het wetsontwerp op de winkelsluiting, terwijl het voorontwerp-Vestigingswet voor advies aan de SER was aangeboden.

Conclusies

Het middenstandsbeleid van Van den Brink verschilde nauwelijks van het vooroorlogse beleid. Het beleid was gericht op een verbetering van de organisatie en verheffing van de stand via een verbetering van de vakbekwaamheid en een verbetering van de financiële kracht van de middenstand. Daartoe werd een constructieve middenstandspolitiek gevoerd, die in navolging van Verkerk kon worden onderscheiden in materieel en formeel beleid. De materiële middenstandspolitiek kwam onvoldoende tot zijn recht door het ontbreken van een afdoende interne departementale organisatiestructuur. Andere departementen hadden over het algemeen andere belangen te behartigen en te

83 *Ibidem.*

84 *HTK 1950-1951, Bijl. A, 1900-X, nr. 9, VV, p. 7.*

85 *Ibidem, p. 7, 8.*

weinig oog voor de specifieke problematiek van de middenstand. Hoewel Lieftinck door de afschaffing van de ondernemingsbelasting de middenstand financieel tegemoet kwam, moest speciaal dit departement het vaak ontgelden. Volgens Schmal was het departement van Financiën vooral werkzaam "om de ziel van de middenstand te doden."⁸⁶

Het parlement drong aan op een verbetering binnen de organisatie van het middenstandsbeleid door de instelling van een Directoraat-Generaal voor de Middenstand, zoals dat reeds lang bestond voor de landbouw. De eenheid en coördinatie in het beleid kon zo worden bevorderd. Tevens maakte een directoraat-generaal directer contact met de regering mogelijk wat de afhandeling van middenstandsproblemen zou bevorderen. De minister onderschreef de gedachte dat meer coördinatie noodzakelijk was, maar vond hiervoor de instelling van een apart directoraat-generaal niet vereist. Wel stelde hij een interdepartementale commissie voor middenstandsvraagstukken in. Een dergelijke commissie had echter geen eenduidige invloed op het beleid, omdat de commissieleden afkomstig waren van verschillende departementen, waarvoor het middenstandsbeleid vaak minder belangrijk was. Vooral door druk van de KVP werd de politieke betekenis van de commissie vergroot. Romme zorgde er immers voor dat de interdepartementale commissie onder voorzitterschap van staatssecretaris Van der Grinten kwam te staan. Zo werd de laatstgenoemde rechtstreeks betrokken bij de besluitvorming en tevens directer politiek aanspreekbaar voor het functioneren van de commissie.

De formele middenstandspolitiek in de vorm van wetgeving die specifiek bedoeld was voor de middenstand, kwam volstrekt onvoldoende uit de verf. Sedert 1946 werden wetsontwerpen omtrent vestiging, het cadeaustelsel en de winkelsluiting in het parlement aangekondigd, maar eind 1950 was alleen het wetsontwerp op de Winkelsluiting bij het parlement ingediend. De minister beriep zich op het feit dat gedurende de eerste naoorlogse jaren wetgeving moeilijk kon worden gerealiseerd, omdat primair maatregelen werden genomen gericht op het herstel van de oorlogsschade. Wel werden verschillende maatregelen van kracht of bevonden zich eind 1950 in een vergevorderd stadium van voorbereiding, waarbij de middenstand rechtstreeks of zijdelings was betrokken. Te denken viel hierbij aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie, de Wet op de Kamers van Koophandel en het wetsontwerp op de Winkelsluiting. Daarmee werden de gedane beloften aan de middenstand echter niet ingelost.

⁸⁶ HTK 1948-1949, p. 423.

In de middenstand ontstond verbittering en men voelde zich achtergesteld bij de werknemers en de landbouw waarvoor wel specifieke wetgeving tot stand kwam.

Het parlement stelde de gebreken in het beleid wel aan de kaak maar nam met de ontwijkende antwoorden van de minister genoegen. Centraal in de aandacht van Van den Brink stond het beleid gericht op industrialisatie en liberalisatie, waarin hij voortvarend en met veel succes te werk ging. Ondanks de grote aandacht die het parlement aan het middenstandsbeleid besteedde vormde het ontbreken van beleid op dit terrein voor het parlement geen reden de minister in politieke problemen te brengen. Zodoende bleef het middenstandsbeleid meer leuze dan realiteit.