

Zitting 1980–1981

16 712

## Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### 1. ALGEMEEN GEDEELTE

##### 1.1. Inleiding

Dit wetsontwerp beoogt een wettelijke regeling te treffen ten behoeve van de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau voor categorieën vrije-beroepsbeoefenaars. Een dergelijke vaststelling is noodzakelijk bij de uitvoering van het prijs-/inkomensbeleid en dient plaats te vinden in het bredere kader van en met het oog op het bevorderen van evenwichtige inkomensverhoudingen. Het prijs-/inkomensbeleid ten aanzien van de vrije-beroepsbeoefenaars dat de Regering gedurende de afgelopen jaren op basis van de Prijzenwet heeft gevoerd, heeft steeds de steun mogen genieten van een grote meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Bij de vrije-beroepsbeoefenaars gaat het bij de toepassing van de Prijzenwet, evenals bij de overige dienstverleners, om de prijs voor een dienst. De structuur van het vrije beroep brengt met zich mee, dat in vele gevallen prijs en inkomen zo-  
zeer met elkaar samenhangen dat regulering van de prijs belangrijke gevolgen heeft voor het inkomen van de beroepsbeoefenaar. Prijsbeleid en inkomensbeleid zijn daarom nauw met elkaar verweven.

Er zijn twee redenen waarom de Regering thans met dit wetsontwerp komt.

Ten eerste is onlangs gebleken dat er onzekerheid over bestaat of de Prijzenwet mag worden gebruikt als basis voor de uitvoering van het prijs-/inkomensbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaars, nu de overwegingen die daarbij vanuit het oogpunt van een evenwichtig inkomensbeleid in het geding zijn in bepaalde gevallen zouden leiden tot een aanmerkelijke inkomensdaling. De Regering heeft in een eerder stadium overwogen daartoe de Prijzenwet aan te passen, maar is bij nader inzien tot de conclusie gekomen dat de in dit wetsontwerp gekozen benadering de beste weg is.

Ten tweede groeit de behoefte aan een nadere wettelijke regeling van de procedures, volgens welke normen voor een aanvaardbaar inkomensniveau worden vastgesteld, naarmate het prijs-/inkomensbeleid grotere consequenties heeft voor de inkomens van sommige categorieën vrije-beroepsbeoefenaars. Reeds eerder stelde de Regering de vraag of het overleg met de vrije-beroepsbeoefenaars nader diende te worden geregeld, namelijk in de adviesaanvraag dd. 19 juni 1979 aan de Sociaal-Economische Raad over een raamwet op de inkomensvorming.

De hoofdlijnen van het prijs-/inkomensbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaars liggen vast in verscheidene stukken van de Regering aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (laatstelijk de gedrukte stukken 15 994, nrs. 2, 3 en 4). De Tweede Kamer heeft in meerderheid met deze hoofdlijnen ingestemd (vergelijk onder meer Handelingen Tweede Kamer 1979/1980, blz. 6149–6176; 6290). Omdat echter de materie waarmee men te maken heeft bij de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau nog onderwerp is van overleg en van advisering door de Sociaal-Economische Raad, heeft het wetsontwerp in afwachting van meer definitieve wetgeving een tijdelijk karakter.

Naar het oordeel van de Regering kon met de indiening van dit wetsontwerp niet eerst een advies ter zake van de Sociaal-Economische Raad worden afgewacht, omdat thans de wettelijke basis ontbreekt om een belangrijk onderdeel van het prijs-/inkomensbeleid, namelijk de zogenaamde afbouw van positieve restposten, uit te voeren. Ook de Tweede Kamer steunt dat onderdeel van het beleid, hetgeen kan worden toegelicht door te wijzen op de motie-Engwirda (gedrukte stukken 1979/1980, 15 899, nr. 48), die door deze Kamer met overgrote meerderheid is aangenomen. Daarin spreekt de Kamer onder meer de mening uit «dat de afbraak van de zogenaamde positieve restposten van medische specialisten in het door de Regering voorgenomen tempo dient plaats te vinden (...)». De Regering acht een voortgezette uitvoering van het prijs-/inkomensbeleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaars met name ook van groot belang in het kader van een alle inkomensgroepen omvattend inkomensbeleid.

Dit alle inkomensgroepen omvattend inkomensbeleid is noodzakelijk en gezien de benarde sociaal-economische situatie waarin ons land thans verkeert, urgent met het oog op de inkomensmatiging die nodig is ten behoeve van behoud van sociale en collectieve voorzieningen en van werkgelegenheid. In dit verband vormen wettelijke maatregelen om inkomensmatiging in de sector van de vrije beroepen te kunnen bewerkstelligen een essentieel element. Doordat de weg die in eerste instantie was ingeslagen, namelijk een voorgenomen wijziging van de Prijzenwet, niet begaanbaar is gebleken en daarmee kostbare tijd verloren is gegaan, dienen dergelijke maatregelen naar het oordeel van de Regering thans op zo kort mogelijke termijn te worden gerealiseerd. Het gegeven dat de Sociaal-Economische Raad nog geen advies over deze materie heeft uitgebracht, is overigens, zoals hiervoor gesteld in de overwegingen die ertoe hebben geleid dit ontwerp een tijdelijk karakter te geven, mede betrokken.

Bij de beoordeling van het wetsontwerp dient men in aanmerking te nemen dat het niet is gericht op het vaststellen van individuele inkomens. De normen met betrekking tot gemiddelde inkomens, die wel grote consequenties voor individuele inkomens kunnen hebben, vinden toepassing bij de vaststelling van een tarief. Een zekere spreiding van inkomens binnen een beroepsgroep die aan de meeste categorieën vrije-beroepsbeoefenaars eigen is, blijft hiermee in stand.

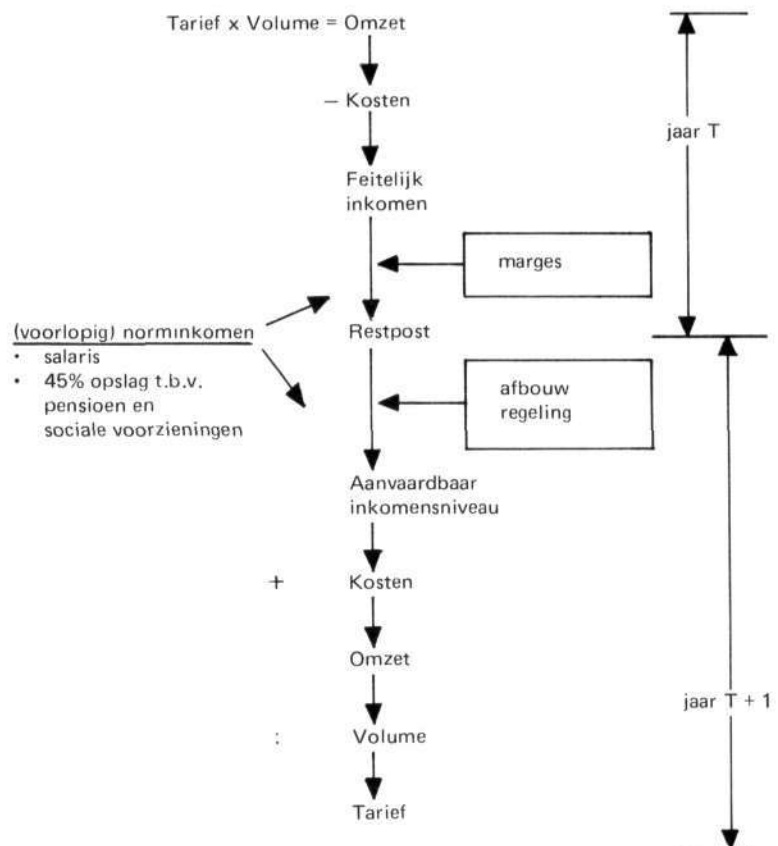
Ten einde een goede beoordeling mogelijk te maken van de wijze waarop de normering van inkomens in de praktijk uitwerkt, wordt alvorens nader in te gaan op de hoofdlijnen van het wetsontwerp eerst een korte uiteenzetting gegeven van de systematiek van het prijs-/inkomensbeleid.

## **1.2 Systematiek van het prijs-/inkomensbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaars**

In het prijs-/inkomensbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaars wordt het gemiddeld verdiende inkomen van een categorie getoetst aan het voor die categorie vastgestelde voorlopige norminkomen, terwijl voor een enkele categorie het voorlopige norminkomen in samenhang met een normatieve praktijkomvang ook wordt gebruikt als uitgangspunt voor een normatieve berekening van het tarief.

Op de begrippen norminkomen en aanvaardbaar inkomensniveau wordt in 1.4.2 uitvoeriger ingegaan.

Schematisch en vereenvoudigd kan de systematiek van het prijs-/inkomensbeleid als volgt worden weergegeven:



Omzet en kosten in het jaar T worden geënquêteerd of bepaald door extrapolatie van de betreffende gegevens uit enquêtes uit voorgaande jaren. De marges die in acht worden genomen zijn marges voor onzekerheid en bepaalde risicofactoren, zoals bij voorbeeld conjunctuurrisico. Kosten en omzet in het jaar T + 1 worden geschat. Over verschillende elementen vindt thans overleg plaats, bij voorbeeld over de samenhang tussen de wijze van enquêteren en de omvang van de opslag voor sociale voorzieningen.

Bij de enquêtering en de bepaling van het gemiddeld verdiende inkomen wordt rekening gehouden met het feit dat het vrije beroep ook in BV-vorm kan worden uitgeoefend.

### 1.3. Omschrijving van vrije beroepen

Een scherpe theoretische afbakening van vrije beroepen is moeilijk te geven. Daarom is in de wetstekst afgezien van een omschrijving van het begrip vrije-beroepsbeoefenaar. In het algemeen is sprake van een vrij beroep indien de volgende twee kenmerken optreden:

- a. zelfstandige beroepsuitoefening in economische zin, dat wil zeggen voor eigen rekening en risico;
- b. professionele dienstverlening, voornamelijk bestaande uit hoofdarbeid, waarvoor een – dikwijls hogere – opleiding is vereist.

Deze twee kenmerken worden als volgt toegelicht:

De zelfstandige beroepsuitoefening (kenmerk a) is duidelijk in het geval het beroep in juridische zin zelfstandig wordt uitgeoefend, namelijk wanneer

een natuurlijk persoon alleen (de solist) of met anderen gezamenlijk (de maatschap) een beroep uitoefent. Een juridisch andere constructie die per beroepsgroep in verschillende mate voorkomt, is die van een rechtspersoonlijkheid bezittende werkgever die een onderneming drijft die uitsluitend of in hoofdzaak is gericht op de uitoefening van een bepaald beroep. Deze laatste constructie, die om bij voorbeeld fiscale redenen wordt gekozen, kan zeer wel vallen onder de term voor eigen rekening en risico. Men kan hier bij voorbeeld denken aan een besloten vennootschap met een of meer directeurs, die het gehele of nagenoeg gehele aandelenkapitaal bezitten. Wel kan door verschillen in het fiscale regime het besteedbaar inkomen voor een vrije-beroepsbeoefenaar die zijn beroep in BV-vorm uitoefent groter zijn dan het besteedbaar inkomen van iemand die het vrije beroep als natuurlijk persoon uitoefent, bij overigens gelijke omzet en kosten.

De juridisch zelfstandige enerzijds en de persoon die de facto voor eigen rekening en risico opereert via een rechtspersoonlijkheid bezittende werkgever anderzijds worden in de praktijk beiden als vrije-beroepsbeoefenaar beschouwd en behandeld. Daar het bij het prijs-/inkomensbeleid gaat om de tariefstelling voor in beide gevallen soortgelijke dienstverlening, is het wenselijk deze bestaande praktijk te continueren. Ook uit het oogpunt van de cliënt is deze continuering wenselijk.

Het professionele karakter (kenmerk b) van de dienstverlening onderscheidt de vrije beroepen, die vroeger ook wel werden aangeduid als intellectuele beroepen, van andere zelfstandige beroepen. De scheidslijn is overigens niet scherp te trekken. Hoewel professionele dienstverlening uiteraard ook voorkomt bij instellingen waar personen de jure noch de facto voor eigen rekening en risico werkzaam zijn, betreft het hier een wezenlijk kenmerk van het vrije beroep.

Bij het bovenstaande dient voorts nog te worden opgemerkt dat de omvang van de onderneming waarin het vrije beroep wordt uitgeoefend sterk uiteenloopt en dat ook overigens grote verschillen bestaan tussen en soms ook binnen de verschillende vrije beroepen.

Ten slotte is het de Regering uit ervaring met het tot dusverre gevoerde prijs-/inkomensbeleid bekend dat somtijds een categorie vrije-beroepsbeoefenaars diensten verleent die behoren tot het werkterrein van een andere categorie. In de praktijk heeft dit tot op heden bij toepassing van de prijsvoorschriften geen problemen opgeleverd. Indien zich desondanks in de toekomst problemen voordoen, kunnen deze worden opgelost door middel van een adequate formulering in het desbetreffende prijsvoorschrift enerzijds en een zo nodig nadere uitwerking van het uitgangspunt dat bij het vaststellen van een aanvaardbaar inkomensniveau wordt uitgegaan van de normale wijze van functioneren (zie 1.4.2) anderzijds.

Hoewel het moeilijk is om vrije beroepen theoretisch scherp af te bakenen, kan in de praktijk een zekere consensus worden geconstateerd, over de vraag welke beroepen tot het vrije beroep kunnen of moeten worden gerekend. Het rapport van de Werkgroep Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaren (1974), dat van grote invloed is geweest op het prijs-/inkomensbeleid, bevatte een eerste beleidsgerichte opsomming van vrije beroepen. In het kader van het overleg dat de laatste jaren wordt gevoerd tussen de betrokken bindwsliden en de organisaties van vrije-beroepsbeoefenaars, is een zekere praktijk gegroeid wat betreft de vraag welke beroepen tot de vrije beroepen worden gerekend.

Ten slotte kan ook worden gewezen op de sector-prijsbeschikkingen, die jaarlijks bij de verslaggeving over het gevoerde prijs-/inkomensbeleid worden vermeld.

Rekening houdend met de theoretische problemen en aansluitend op de gegroeide praktijk is in het wetsontwerp gekozen voor aanwijzing van categorieën vrije-beroepsbeoefenaars bij algemene maatregel van bestuur (artikel 1, 2de lid). De aanwijzing van een beroep als vrij beroep in het kader van deze wet is van meer permanente aard dan de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau. Dit laatste zal zo nodig van tijd tot tijd opnieuw

kunnen worden gezien. De aanwijzing van een vrije beroep heeft tot gevolg dat in beginsel de algemene beleidslijnen van het prijs-/inkomensbeleid op dit beroep van toepassing zijn en dat het overleg over de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau een aanvang kan nemen. Dan wel op grond van deze wet kan worden voortgezet.

In *bijlage 1* wordt een opsomming gegeven van de categorieën beroepsbeoefenaars die tot dusverre in het kader van het prijs-/inkomensbeleid als vrije-beroepsbeoefenaars worden beschouwd. Daarnaast kunnen nog andere beroepen worden aangewezen, zoals de belastingconsulenten.

#### **1.4. Evenwichtige inkomensverhoudingen en een aanvaardbaar inkomensniveau**

##### *1.4.1. Algemeen*

Algemene beleidslijnen voor het inkomensbeleid zijn uiteengezet in de Interim-Nota Inkomensbeleid (1975, gedrukte stukken 13 399) en de memorie van antwoord van het ontwerp van Wet openbaarheid van inkomens uit arbeid (1979; gedrukte stukken 14 467). In september 1978 heeft de Sociaal-Economische Raad advies uitgebracht inzake enkele grondslagen voor een beleid gericht op redelijke inkomensverhoudingen. Op grond daarvan kan worden gesteld dat sprake is van evenwichtige inkomensverhoudingen indien de verschillen tussen inkomens aanvaardbaar zijn vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid of van doelmatigheid. Uitgangspunt is daarbij de fundamentele gelijkwaardigheid van alle mensen. Het gaat in verband met dit wetsontwerp om inkomen uit arbeid of daarmee de facto gelijk te stellen inkomen uit of toename van vermogen.

Het criterium rechtvaardigheid houdt in dat het aanvaardbaar is, indien grotere inspanningen of offers bij de inkomensvorming leiden tot een hoger inkomensniveau. Het criterium doelmatigheid houdt in dat een hoger inkomensniveau aanvaardbaar kan zijn op grond van factoren als aanleg en opleiding, indien dat dienstig is voor een optimale aanwending van de productieve krachten in onze samenleving en voor de totstandkoming van een gewenst marktevenwicht. Inkomensverschillen die hun ontstaansgrond vinden in factoren als gebrekkige werking of ondoorzichtigheid van de markt, traditie, sociaal milieu en relaties zijn niet aanvaardbaar.

Indien inkomensverschillen op grond van een dezer criteria in beginsel aanvaardbaar zijn, zal de omvang ervan moeten worden gezien op basis van de algemene beleidslijnen, na overleg met betrokkenen en met inachtneming van de praktijk.

Toetsing van inkomensverschillen zal met meer nadruk moeten plaatsvinden naarmate de sociaal-economische situatie noodzaakt tot een sterkere inkomensmatiging, zulks vanuit de gedachtegang dat meer aanvaardbare inkomensverhoudingen een betere voorwaarde vormen voor een noodzakelijke algemene matiging waarbij overigens de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen. Daarnaast draagt de overheid een grotere directe verantwoordelijkheid voor de aanvaardbaarheid van inkomensverschillen naarmate de inkomens voor een groter deel uit de collectieve middelen worden gefinancierd of naarmate de inkomensvorming sterker van overheidswege wordt gereguleerd of beschermd.

Hoe de beoordeling van inkomensverschillen met behulp van de genoemde criteria in de praktijk dient plaats te vinden, is niet exact aan te geven. Recepten zijn hier niet goed mogelijk. Aan de beantwoording van de vraag welke inkomensverschillen aanvaardbaar zijn, zal veeleer een maatschappelijk dan een wetenschappelijk proces vooraf dienen te gaan. Het begrip aanvaardbaar duidt in dit verband ook op het overlegkarakter van het inkomensbeleid. Maatschappelijke opvattingen omtrent wat ten aanzien van inkomensverhoudingen redelijk is, zullen van invloed zijn op het inkomensbeleid, in het kader waarvan wordt vastgesteld wat met het oog op evenwichtige inkomensverhoudingen als aanvaardbaar is aan te merken.



#### 1.4.2. *Vrije-beroepsbeoefenaars*

Met betrekking tot de vrije-beroepsbeoefenaars heeft de Regering bij brief van de Minister van Sociale Zaken dd. 19 maart 1980 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (gedrukte stukken 15 899, nr. 26) de algemene uitgangspunten geformuleerd voor de vaststelling van zogenaamde norminkomens. Over deze uitgangspunten vindt thans overleg plaats in een werkgroep waaraan wordt deelgenomen door personen uit de kring van vrije beroepen. Het norminkomen wordt in deze brief als volgt omschreven: «Onder norminkomen wordt verstaan een inkomen dat, uitgaande van een bepaalde wijze van functioneren binnen een beroepsgroep, in het kader van het prijs-/inkomensbeleid aanvaardbaar wordt geacht. Dit norminkomen wordt gebruikt als uitgangspunt voor de tariefvorming en gehanteerd als toetsingsgrootte voor het gemiddelde verdiende inkomen van een beroepsgroep. Daarbij wordt gelet op functiekenmerken en eventuele bijzondere omstandigheden voor zover die voor het inkomen relevant zijn en in globale en gemiddelde zin representatief geacht worden voor de beroepsuitoefening in de betrokken beroepsgroep.» Deze omschrijving sluit aan op de definitie van norminkomen in de Wet tarieven gezondheidszorg.

In het wetsontwerp is niet het begrip «norminkomen» opgenomen maar het ruimere begrip «aanvaardbaar inkomensniveau». De redenen hiervoor zijn dat over de exacte afbakening van het begrip norminkomen nog overleg plaatsvindt en dat bij de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau ook rekening zal kunnen worden gehouden met andere omstandigheden, waaronder de aanvaardbaarheid van het tempo van wijzigingen in inkomensniveaus. Het begrip aanvaardbaar inkomensniveau omvat dus niet alleen het norminkomen maar ook de jaarlijkste tussenstappen tussen feitelijk inkomen en norminkomen (de zogenaamde afbouwregeling), indien de stap van feitelijk naar norminkomen in één jaar te groot en uit het oogpunt van inkomensbeleid niet aanvaardbaar zou zijn. Het aanvaardbaar inkomensniveau is het niveau waarop jaarlijks de vaststelling van het maximumtarief wordt gebaseerd.

De aanvaardbaarheid van een inkomensniveau voor een categorie vrije-beroepsbeoefenaars zal in de praktijk veelal worden bepaald door vergelijking van de vrije beroepen met werknemersfuncties bij de overheid of in het bedrijfsleven die qua aard en niveau van functioneren zo goed mogelijk kunnen worden vergeleken. Verschillen zullen daarbij moeten worden beoordeeld met behulp van de in 1.4.1 aangegeven criteria. Met eventueel aanwezige bijzondere kenmerken van het vrije beroep zal daarbij rekening dienen te worden gehouden. Een bepaald vrij beroep kan bij voorbeeld bijzondere commerciële vaardigheden vereisen. Uit pragmatische overwegingen zal vooralsnog het accent liggen op een vergelijking met functies bij de overheid. Hoe een vergelijking in de praktijk moet plaatsvinden wordt in overleg nader uitgewerkt.

Een aanvaardbaar inkomensniveau voor een categorie vrije-beroepsbeoefenaars zal worden vastgesteld uitgaande van een normale wijze van functioneren in het betrokken vrije beroep. Bij de vaststelling zal rekening worden gehouden met specifieke aspecten van het vrije beroep, zoals de omstandigheid dat op de vrije-beroepsbeoefenaar geen sociale werknemersverzekeringen van toepassing zijn en dat de totale premie voor de pensioenvoorziening bij werknemers meestal niet direct in het genoten salaris tot uitdrukking komt, maar wel in het inkomen van de vrije-beroepsbeoefenaar is begrepen. Een en ander neemt overigens niet weg dat het vrije beroep ook in BV-vorm kan worden uitgeoefend, in welk geval bedoelde voorzieningen wel van toepassing zijn.

Zoals opgemerkt zal bij de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau indien nodig ook rekening worden gehouden met de aanvaardbaarheid van het tempo waarin het feitelijk inkomensniveau wordt aangepast aan het niveau dat gezien een normale wijze van functioneren redelijk is (de zogenaamde afbouwregeling). Met name in het geval dat een grote positie-

ve restpost aanwezig is en de inkomensaanpassing grote neerwaartse mutaties met zich meebrengt, betekent dit voor betrokkenen dat het overleg dat over het tempo van aanpassing plaatsvindt, ook een wettelijke basis krijgt. Dit is van belang omdat een belangrijke aanleiding tot dit wetsontwerp juist wordt gevormd door het feit dat de uitvoering van het prijs-/inkomensbeleid voor sommige categorieën vrije-beroepsbeoefenaars een aanmerkelijke inkomensachteruitgang ten gevolge zal moeten hebben, zoals mede in het overleg met de Tweede Kamer is komen vast te staan. In het geval het prijs-/inkomensbeleid in beginsel een grote inkomensstijging ten gevolge heeft, zal dit bij de betrokken beroepsgroep geen bezwaren oproepen, maar kan een dergelijke stijging wel maatschappelijk minder aanvaardbaar zijn. Ook kunnen daarbij andere overwegingen, die in paragraaf 1.6 aan de orde komen, een rol spelen.

In het wetsontwerp zijn de methoden en criteria volgens welke een aanvaardbaar inkomensniveau dient te worden vastgesteld niet exact aangegeven omdat er de voorkeur aan is gegeven deze te ontwikkelen naar aanleiding van het overleg dat gaande is.

Met vertegenwoordigers uit de kring van de vrije beroepen vindt overleg plaats over de algemene uitgangspunten en deze algemene uitgangspunten zullen verder moeten worden uitgewerkt in overleg met de afzonderlijke categorieën vrije-beroepsbeoefenaars. De in deze paragraaf gemaakte opmerkingen met betrekking tot de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau zullen daarbij als uitgangspunt dienen.

Het vastgestelde aanvaardbare inkomensniveau zal in de beginperiode van de toepassing van deze wet in aansluiting op het tot nu toe gevoerde beleid in vele gevallen nog een voorlopig karakter dragen. Ondertussen wordt het overleg voortgezet ten einde een meer definitieve vaststelling mogelijk te maken. Ook wanneer dit laatste heeft plaatsgevonden, blijft een hernieuwde vaststelling in beginsel mogelijk, indien nieuwe ontwikkelingen of gewijzigde inzichten daartoe aanleiding geven. De artikelen 3 en 4 zijn bij een hernieuwde vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau uiteraard van toepassing.

Tot slot van deze paragraaf wordt eraan herinnerd dat de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau geen vaststelling van individuele inkomens betekent maar het bepalen van een toetsingsgrootte voor het gemiddelde inkomen van een categorie vrije-beroepsbeoefenaars.

### **1.5. Procedure van overleg**

De procedure van overleg speelt in het wetsontwerp een centrale rol. Het overleg over de vraag welk inkomensniveau voor een categorie vrije beroepsbeoefenaars aanvaardbaar is, zal in beginsel kunnen starten wanneer de betrokken categorie als vrije-beroepsbeoefenaars is aangewezen.

Het overleg zal ten dele een algemeen karakter dragen. Met name wat betreft een eventuele methode van vergelijking van functies alsmede de uitgangspunten voor een opslag op het inkomen ten behoeve van sociale en pensioenvoorzieningen zullen de verschillende categorieën vrije-beroepsbeoefenaars op basis van dezelfde uitgangspunten worden beoordeeld. Daarbij is een probleem dat tot nu toe geen representatieve organisatie bestaat die, eventueel tot op zekere hoogte, namens de verschillende categorieën gezamenlijk kan optreden. Dit betekent vooral dat de resultaten van het algemeen overleg, dat wordt gevoerd met personen uit de kring van de vrije beroepen, ter toetsing aan de afzonderlijke organisaties moeten worden voorgelegd om te kunnen vaststellen of daarover overeenstemming bestaat en, zo niet, op welke onderdelen bezwaren bestaan.

Het zwaartepunt van het overleg over de vraag welk inkomensniveau aanvaardbaar moet worden geacht zal, zo mogelijk voortbouwend op de resultaten van het algemene overleg, liggen bij het overleg met de betrokken categorie vrije-beroepsbeoefenaars. Dit overleg zal worden gevoerd met een (of

meer) voor die categorie representatief te achten organisatie(s) en met inachtneming van de in 1.4.2 gemaakte opmerkingen met betrekking tot de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau. In het overleg zullen wederzijds de overwegingen met betrekking tot de vraag welk inkomensniveau aanvaardbaar is aan de orde moeten komen.

Als het overleg tot overeenstemming leidt, zal duidelijk zijn wanneer het kan worden afgerond. In het bijzonder met het oog op het geval dat in het overleg niet of niet geheel overeenstemming kan worden bereikt, is in het wetsontwerp de bepaling opgenomen dat vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau niet eerder plaatsvindt dan 14 dagen nadat betrokkenen van het voorgenomen besluit op de hoogte zijn gesteld. Daarmee wordt voorkomen dat de betrokkenen voor een voldongen feit worden geplaatst. De mededeling van het beleidsvoornemen zal een toelichting bevatten op welke gronden het voorgenomen inkomensniveau aanvaardbaar wordt geacht. De betrokken organisaties zijn op deze wijze in staat hun zienswijze nogmaals kenbaar te maken, alvorens een aanvaardbaar inkomensniveau wordt vastgesteld. De resultaten van het overleg zullen, zoals reeds werd opgemerkt, aan het parlement worden voorgelegd.

### **1.6. Toepassing van de normering**

Op grond van artikel 2 kan worden overgegaan tot de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau. In paragraaf 1.4 is aangegeven dat daarbij zal worden uitgegaan van een normale wijze van functioneren en dat daarbij tevens een aanvaardbaar aanpassingstempo van het inkomensniveau in acht zal worden genomen. Daarbij staan overwegingen van inkomensbeleid voorop, wat tot uitdrukking komt in de eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken.

Artikel 5 van het wetsontwerp regelt de toepassing van een eenmaal vastgesteld aanvaardbaar inkomensniveau.

Voor categorieën vrije-beroepsbeoefenaars wier inkomen conjunctuurgevoelig is zodat voor de beoordelingen van de vraag of van een normale wijze van functioneren sprake is, niet kan worden uitgegaan van de situaties in één bepaald jaar, maar een aantal jaren moet worden bezien, zal het aanvaardbare inkomensniveau gemiddeld over een periode van enkele jaren worden gerealiseerd. Directe jaarlijkse aanpassing van tarieven zou tot een grillig en instabiel patroon leiden, wanneer overbezetting in het ene jaar een directe tariefsverlaging en onderbezetting in het andere jaar een directe tariefsverhoging tot gevolg zou hebben. Ook bij een structurele wijziging van de omstandigheden waaronder het vrije beroep wordt uitgeoefend, blijft in eerste instantie uitgegaan worden van een normale wijze van functioneren. Een dergelijke wijziging van omstandigheden kan overigens aanleiding geven tot herbezinning op de vraag welke wijze van functioneren normaal is en welk inkomensniveau aanvaardbaar moet worden geacht.

In paragraaf 1.2 is aangegeven dat bij de toetsing van een feitelijk gemiddeld inkomen aan het aanvaardbaar geachte inkomensniveau marges voor onzekerheid en voor bepaalde risico's in acht kunnen worden genomen, alvorens tot tariefaanpassing over te gaan. Deze marges zullen van meer belang zijn naarmate de markt van meer betekenis is of de inkomensvorming minder wordt bepaald vanuit de collectieve sector.

In artikel 5 is geformuleerd dat bij de vaststelling of goedkeuring van prijzen of tarieven niet wordt uitgegaan van een hoger inkomensniveau dan op grond van artikel 2 is vastgesteld. Deze formulering laat in beginsel de mogelijkheid open dat in bepaalde gevallen van een lager niveau kan worden uitgegaan, wat hier nader wordt toegelicht. In paragraaf 1.4.2 is opgemerkt dat het aanvaardbare inkomensniveau voor bepaalde jaren hoger of lager kan worden vastgesteld dan het na te streven norminkomen, met name wanneer sprake is van een zodanige positieve of negatieve restpost dat die niet in één jaar kan worden geëlimineerd. Daarbij kan het geval zich voordoen dat een zodanige positieve restpost aanwezig is dat het aanvaardbaar



inkomensniveau voor één of enkele jaren hoger moet worden vastgesteld dan het norminkomen dat als doel wordt gesteld, omdat een snellere afbraak van de positieve restpost niet aanvaardbaar wordt geacht. In dergelijke gevallen zal géén gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om bij de vaststelling van een tarief uit te gaan van een lager inkomensniveau dan het op grond van artikel 2 vastgestelde aanvaardbare niveau.

In andere gevallen kan zich in beginsel wel de situatie voordoen dat het op grond van andere overwegingen dan die aan de vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau ten grondslag lagen, gewenst is het tarief lager vast te stellen, bij voorbeeld door een voorgenomen stapsgewijze optrekking van het aanvaardbaar inkomensniveau nog verder te temporiseren. Dergelijke andere overwegingen kunnen zijn:

- congruentie met het loonbeleid, bij voorbeeld indien ook daar verbeteringen worden getemporiseerd;
- afweging van prioriteiten binnen het raam van de kosten van de gezondheidszorg;
- inflatiebestrijding (in de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de relatie tussen dit wetsontwerp en de Prijzenwet).

Naar de huidige inzichten zal overigens slechts een spaarzaam en dan nog slechts tijdelijk gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om bij de tariefstelling van een lager inkomensniveau uit te gaan dan op grond van artikel 2 als aanvaardbaar is vastgesteld.

Indien de wenselijkheid zou rijzen om structureel van een lager niveau uit te gaan dan een eenmaal vastgesteld aanvaardbaar niveau, zal het aanvaardbaar inkomensniveau moeten worden herzien en zijn de artikelen 3 en 4 van toepassing.

Indien maximumprijzen worden vastgesteld op een lager niveau dan overeenkomt met het op grond van artikel 2 vastgestelde inkomensniveau, berust deze vaststelling, zoals gesteld, niet altijd op overwegingen van inkomensbeleid en zal deze plaatsvinden op grond van overwegingen van prijs-, dan wel kostenbewakingsbeleid. Door een goede interdepartementale coördinatie zal een geïntegreerd beleid worden verzekerd. Zo'n geïntegreerd beleid is overigens ook noodzakelijk, gezien de nauwe samenhang die voor de meeste categorieën vrije-beroepsbeoefenaars bestaat tussen inkomen en prijs of tarief.

Ten einde te vermijden, dat in verscheidene artikelen een opsomming moet worden gegeven van de ministers die in het bijzonder betrokken zijn bij het beleid voor een bepaalde categorie vrije-beroepsbeoefenaars, is in de artikelen 2, tweede lid, en 3 de term «Onze minister(s) wie het (mede) aangaat» gebruikt. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat naast de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken voor het inkomensbeleid en die van de Minister van Economische Zaken voor het prijsbeleid ook de voor een bepaalde sector verantwoordelijke minister betrokken dient te zijn bij het vaststellen van een aanvaardbaar inkomensniveau. De vaststelling van een inkomensniveau, dat via tarieven wordt geëffectueerd, kan immers belangrijke gevolgen hebben voor zowel de kwaliteit als de kosten van de dienstverlening in een bepaalde sector. Voor deze beide aspecten heeft een sector-minister een bijzondere verantwoordelijkheid. Zo is bij voorbeeld voor de categorieën vrije-beroepsbeoefenaars in de medische sector die in bijlage 1 zijn genoemd de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne de minister wie de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau mede aangaat (hetgeen ook in de wetstekst vastligt als de Wet tarieven gezondheidszorg in werking zal zijn getreden). Een ander voorbeeld vormen notarissen en advocaten voor wie de Minister van Justitie de minister is wie het mede aangaat.

### **1.7. Relatie met de Prijzenwet**

De nauwe samenhang tussen het inkomen van de vrije-beroepsbeoefenaar en de prijs voor de door hem verrichte dienst brengt tevens met zich mee dat in de gevallen waarin het feitelijke inkomen van een categorie van

vrije-beroepsbeoefenaars het vastgestelde aanvaardbare inkomensniveau overschrijdt, verlaging van de prijs voor de betrokken dienst in vele gevallen de aangewezen weg is om het gestelde doel te bereiken.

Bij het voeren van het prijs-/inkomensbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaars is de Regering van meet af aan van opvatting geweest, dat het nemen van prijsmaatregelen ter realisatie van dat beleid viel binnen het kader van de haar in de Prijzenwet gegeven bevoegdheid, aangezien naar haar oordeel onder het algemene sociaal-economische belang mede dient te worden verstaan het belang van aanvaardbare inkomensverhoudingen.

In een tweetal gevallen (namelijk op 7 november en 28 november 1980) evenwel heeft de president van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, rechtdoende in kort geding, de desbetreffende prijzenbeschikkingen buiten werking gesteld (respectievelijk de wijziging van de Prijzenbeschikking medische hulp aan particuliere patiënten 1980 (Stcrt. 200) en de wijziging van de Prijzenbeschikking notarissen 1980 (Stcrt. 147)), onder meer omdat naar de mening van de president de doelstelling van de Prijzenwet conjunctureel van aard is met de nadruk op inflatiebestrijding. De Regering is van mening, dat er voldoende redenen zijn om van beide vonnissen hoger beroep in te stellen, hetgeen inmiddels is gebeurd. Daarbij wordt onder meer aangevoerd dat de nadruk die destijds op het conjuncturele karakter van maximumprijsvoorschriften werd gelegd, zijn verklaring vindt in de toen heersende opvatting, dat inflatoire ontwikkelingen zich met name in tijden van hoogconjunctuur zouden voordoen. Thans is echter bekend dat helaas ook tijdens een neergaande conjunctuur (stagflatie) inflatiebestrijdende maatregelen niet kunnen worden gemist en dat inflatie een meer permanent karakter kan hebben. Het doel van de Prijzenwet – bestrijding van de inflatie in welk economisch klimaat ook – is evenwel onder invloed van de zich gewijzigd hebbende economische wetmatigheden ongewijzigd gebleven. In dit verband wordt opgemerkt dat het onderscheid tussen economische politiek met een conjunctureel karakter en die met een structureel karakter vervaagd is. Een en ander neemt echter niet weg dat de ontstane onzekerheid over de geschiktheid van de Prijzenwet als instrument voor het voeren van prijs-/inkomensbeleid niet zal zijn weggenomen eer de rechter in hoogste instantie zich daarover zal hebben uitgesproken. Het spreekt naar de mening van de Regering vanzelf dat zó lang niet kan worden gewacht met het verwezenlijken van haar hier bedoelde beleidsdoelstellingen. Zij acht het daarom noodzakelijk dat tegelijk met het in werking treden van het onderhavige wetsontwerp in de Prijzenwet uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt opgenomen om door middel van prijsmaatregelen maximumprijzen vast te stellen die zijn gebaseerd op krachtens deze wet bepaalde aanvaardbare inkomensniveaus.

Artikel 8 van het ontwerp strekt daartoe en bevat in wezen het sluitstuk van de voorgestelde regeling. Op grond van het in de Prijzenwet op te nemen artikel 2a zullen maxima gesteld kunnen worden aan de door bepaalde vrije-beroepsbeoefenaars te hanteren tarieven, ingeval het voor die beroepsbeoefenaars vastgestelde aanvaardbare inkomensniveau daartoe aanleiding geeft.

Voor een goed begrip van de voorgestelde wijziging van de Prijzenwet zij nog het volgende opgemerkt.

Ten aanzien van de categorieën vrije-beroepsbeoefenaars voor wie op grond van artikel 2 van dit ontwerp van tijdelijke wet een aanvaardbaar inkomensniveau is vastgesteld, beoogt het nieuwe artikel 2a in de Prijzenwet een juridisch zekere basis te geven voor het prijs-/inkomensbeleid, ongeacht of zich de omstandigheden bedoeld in de aanhef van artikel 2 van de Prijzenwet voordoen. Bij de toepassing van artikel 2a zullen overwegingen van inkomensbeleid een belangrijke rol spelen, maar hierbij zullen ook de algemene aspecten van het prijsbeleid in beschouwing worden genomen. Het bestaande artikel 2 van de Prijzenwet zal ten aanzien van deze categorieën vrije-beroepsbeoefenaars dan niet meer behoeven te worden toegepast.

Ten aanzien van de categorieën vrije-beroepsbeoefenaars waarvoor niet of vooralsnog niet een aanvaardbaar inkomensniveau op grond van de voorgestelde regeling is vastgesteld, zal het gebruikelijke prijsbeleid – waarbij wel rekening gehouden wordt met inkomensaspecten, doch deze aspecten niet op de voorgrond staan – op grond van het bestaande artikel 2 van de Prijzenwet worden gecontinueerd.

### **1.8. Overgangsregeling**

Wanneer deze wet in werking treedt, hoeft niet alles van de grond af te worden opgebouwd, maar kan worden voortgebouwd op het gevoerde prijs-/inkomensbeleid.

Wat betreft de aanwijzing van categorieën vrije-beroepsbeoefenaars zij in dit verband verwezen naar paragraaf 1.3.

Wat betreft de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau zal voor de meeste categorieën vrije-beroepsbeoefenaars kunnen worden uitgegaan van de normering die, zij het van voorlopige aard, tot nu toe is gehanteerd in het prijs-/inkomensbeleid. Het overleg dat op grond van artikel 3 dient te worden gepleegd kan in de meeste gevallen als reeds gevoerd worden beschouwd, voor zover wordt uitgegaan van de tot nu toe gehanteerde normering. Artikel 10 is daartoe opgenomen. *Bijlage 2* geeft een overzicht van deze normen. Wanneer het voornemen zou ontstaan van deze normen af te wijken, zal alsnog het overleg overeenkomstig artikel 3 moeten worden heropend.

### **1.9. Slotbepaling**

De voorziene werkingsduur van de wet is beperkt tot 31 december 1985. Naar thans kan worden voorzien zal, mede op basis van het in de tussentijds te voeren overleg, dan preciezer kunnen worden aangegeven op welke wijze en volgens welke criteria aanvaardbare inkomensniveaus behoren te worden vastgesteld. Naar verwachting zal dan ook een meer definitieve wetgeving van kracht kunnen worden, welke in belangrijke mate kan worden gebaseerd op de ervaringen die dan met de uitvoering van deze tijdelijke wet zijn opgedaan.

## **2. ARTIKELEN**

Na de voorgaande algemene uiteenzetting wordt hier met enkele korte kanttekeningen volstaan.

### *Artikel 1*

Door het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht dat de wet niet alleen kan worden toegepast ten aanzien van hen van wie zonder meer vaststaat dat zij volgens het normale spraakgebruik als vrije-beroepsbeoefenaar worden beschouwd (zoals advocaten of huisartsen), maar ten aanzien van alle beroepsgroepen waarvan de sociale positie in belangrijke mate met die van vrije-beroepsbeoefenaars overeenkomt. Gedacht kan bij voorbeeld worden aan fysiotherapeuten of aan verloskundigen, die niet universitair zijn opgeleid en die niet voornamelijk hoofdarbeid verrichten en met betrekking tot wie twijfel zou kunnen rijzen of het in paragraaf 1.3 omschreven kenmerk professionele dienstverlening van toepassing is. Wat het opleidingsaspect betreft geldt dit eveneens voor makelaars en sommige groepen belastingconsulenten.

Voorts wordt in het normale spraakgebruik het vrije beroep veelal geassocieerd met een solistische wijze van beroepsuitoefening. Sommige beroepen (bij voorbeeld raadgevende ingenieurs) worden echter in belangrijke mate in grotere verbanden uitgeoefend. Hoewel het kenmerk zelfstandige

beroepsuitoefening uit paragraaf 13 dan wel van toepassing is, zou toch twijfel kunnen rijzen over de vraag of het hier een vrij beroep betreft. Door een aanwijzing op grond van het tweede lid zal duidelijk worden ten aanzien van welke beroepsgroepen de wet wordt toegepast. Het feit dat een categorie vrije-beroepsbeoefenaars niet is aangewezen op grond van het tweede lid betekent niet dat die groep nadien niet alsnog aangewezen zal kunnen worden.

#### *Artikel 2*

Het ligt in het voornemen daar waar zulks mogelijk is en wenselijk blijkt bij het bepalen van het aanvaardbare inkomensniveau vooralsnog een directe relatie te leggen met een salarisschaal uit bijlage A van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1948 (BBRA 1948). In die gevallen namelijk biedt deze koppeling vanuit het oogpunt van rekenteknik een pragmatische oplossing om salarisaanpassingen, die voor werknemers meestal meer dan eenmaal per jaar plaatsvinden, door te laten werken naar de inkomens van vrije-beroepsbeoefenaars. Afwijking van de ambtelijke trend is hiermee overigens niet uitgesloten.

De term vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau houdt ook in een hernieuwde vaststelling ervan.

Het artikel laat verschillende mogelijkheden open voor wat betreft de periode waarvoor een aanvaardbaar inkomensniveau wordt vastgesteld. Het is mogelijk dat voorshands volstaan wordt met vaststelling voor een bepaald jaar, doch ook dat deze vaststelling voor langere tijd geldt, de mogelijkheid van hernieuwde vaststelling uiteraard daargelaten. Indien ten aanzien van een categorie afbouw van het restinkomen noodzakelijk is, kan dit er ook toe leiden dat, ten einde de afbouw geleidelijk te laten verlopen, gekozen wordt voor een besluit dat ertoe strekt dat dit restinkomen trapsgewijs over meer dan een jaar wordt verminderd, uitlopend op een inkomensniveau dat in beginsel voor langere tijd kan gelden.

Bij sommige categorieën vrije beroepen (bij voorbeeld medische specialisten) kan differentiatie wenselijk zijn (naar specialisme) bij de vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau. Dit kan plaatsvinden door een deelcategorie vrije-beroepsbeoefenaars op grond van artikel 1 aan te wijzen als afzonderlijke categorie vrije-beroepsbeoefenaars.

#### *Artikel 3*

De resultaten van het overleg zullen uiteraard worden vermeld in het in artikel 7 bedoelde verslag met betrekking tot de uitvoering van deze wet.

#### *Artikel 4*

De in dit artikel bedoelde schriftelijke mededeling van de zakelijke inhoud van het voorgenomen besluit vormt de formele afsluiting van het overleg. Het ligt in de rede dat de zakelijke inhoud reeds in het overleg aan de orde is geweest, evenals de zienswijze van de betrokken organisaties. Indien deze zienswijze nieuwe elementen zou bevatten – hetgeen niet te verwachten is als het overleg aan het doel beantwoordt – is in beginsel nader overleg mogelijk. De 14 dagen vormen voor de ministers een minimum- en geen maximumtermijn.

#### *Artikel 5*

De aanwijzingen die op grond van artikel 15 van de Wet tarieven gezondheidszorg na inwerkingtreding van deze wet worden gegeven aan het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg met betrekking tot norminkomens en de voor de tarieven in aanmerking te nemen kosten welke uit deze normin-

komens voortvloeien, zullen worden gebaseerd op het op grond van deze wet vast te stellen aanvaardbaar inkomensniveau. Het overleg met de betrokken organisaties dat in artikel 15 van de Wet tarieven gezondheidszorg wordt genoemd, kan dan in belangrijke mate worden geacht samen te vallen met het overleg dat op grond van artikel 3 van deze wet zal worden gevoerd.

#### *Artikel 7*

Het eerste verslag met betrekking tot de uitvoering van deze wet zal in 1982 worden gedaan over de toepassing van deze wet in 1981.

#### *Artikel 8*

Dit artikel bevat in wezen het sluitstuk van de voorgestelde regeling en is in paragraaf 1.7 reeds toegelicht. Daaraan wordt nog het volgende toegevoegd.

De tekst van het nieuwe artikel 2a van de Prijzenwet is zodanig geredigeerd, dat de op grond daarvan vast te stellen maximumprijzen tevens gelden voor de diensten, verricht door tot een aangewezen categorie behorende vrije-beroepsbeoefenaars, die als zodanig hun werkzaamheden uitoefenen in het kader van een rechtspersoon, doorgaans een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Artikel 2a spreekt namelijk van diensten die door de aangewezen vrije-beroepsbeoefenaars plegen te worden verricht. De toepasselijkheid van de bepaling wordt daardoor niet bepaald door de status van de betrokkenen, maar door de aard van de verrichte dienst.

#### *Artikel 10*

Voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet is reeds met verschillende categorieën vrije-beroepsbeoefenaars uitgebreid overleg gevoerd over wat voor die categorieën als een aanvaardbaar inkomensniveau moet worden beschouwd. Ten einde buiten twijfel te stellen dat herhaling van dit overleg na de inwerkingtreding van deze wet niet noodzakelijk is om tot een vaststelling krachtens artikel 2 over te kunnen gaan, is artikel 10 opgenomen. Hierbij zij nog aangetekend dat een eventuele vaststelling wel altijd zal worden voorafgegaan door een mededeling overeenkomstig artikel 4.

De Minister van Sociale Zaken,  
W. Albeda

De Minister van Economische Zaken,  
G. M. V. van Aardenne



