

Zitting 1980–1981

16712

Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 23 april 1981

Binnen de vaste Commissie voor Sociale Zaken¹ bleek bij de leden van de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en V.V.D. de behoefte te bestaan na ontvangst van de memorie van antwoord nog enkele vragen en opmerkingen van de Regering ter beantwoording voor te leggen.

De commissie acht de plenaire behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid als de Regering op deze vragen en opmerkingen zal hebben geantwoord.

1. Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden in de memorie van antwoord een aantal zeer belangwekkende beschouwingen en opvattingen aangetroffen over de uitzonderlijke inkomenssituatie van, vooral de academisch gevormde, vrije-beroepsbeoefenaars, de oorzaken daarvan alsmede de verantwoordelijkheid van de overheid daarvoor. Zij waren echter ernstig teleurgesteld door het vrijwel ontbreken van concrete gegevens over en aangekondigde maatregelen met betrekking tot deze inkomenssituatie, waarover zij op tal van punten in het voorlopig verslag duidelijke vragen hadden gesteld. Het onderhavige wetsontwerp heeft immers bij uitstek directe praktische oogmerken en in de memorie van toelichting is op tal van plaatsen sprake van het aan de hand ervan te voeren beleid. Het vooralsnog ontbreken van kabinetsbeslissingen over het te voeren prijs-/inkomensbeleid voor 1981 en over het advies van de Commissie Medische Specialisten (de commissie-Erdbrink) en de daarover aangekondigde brieven hadden deze leden als een ernstige handicap gevoeld om zich een beeld te vormen van het mede aan de hand van de toekomstige wet te voeren beleid.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met grote belangstelling kennisgenomen van de uitvoerige memorie van antwoord. Zij spraken hun waardering uit voor het feit dat de Regering erin geslaagd was in zo korte tijd zo uitvoerig en diepgaand op een aantal van de gestelde vragen in te gaan. Helaas, zo constateerden zij, gold dit niet voor alle vragen. Zij zagen zich derhalve genoodzaakt enkele vragen opnieuw aan de orde te stellen. Daarnaast hadden zij behoefte nader in te gaan op enkele beschouwingen in de memorie van antwoord.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Nypels (D'66), Hermesen (CDA), voorzitter, Van Dis (SGP), Van Dam (CDA), Keja (VVD), Van Zeil (CDA), Poppe (PvdA), ondervoorzitter, Hartmeijer (PvdA), Van der Doef (PvdA), Weijers (CDA), Meijer (PvdA), Knol (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Nijpels (VVD), De Hamer (PvdA), Moor (PvdA), De Voogd (VVD), De Korte (VVD), Bakker (CDA), Gerritse (CDA), Buikema (CDA), Toussaint (PvdA).

Deze leden onderschreven de opvatting dat het in dit wetsontwerp gaat om een complexe en belangrijke materie, waarbij geldt dat dit wetsontwerp meer beoogt te zijn dan een tijdelijk noodverband. Zij waren er evenwel nog niet van overtuigd dat in de, terecht gesignaleerde, groeiende behoefte aan grotere duidelijkheid omtrent de institutionele vormgeving door dit wetsontwerp en de daarbij gevoegde nota van wijzigingen – waarvoor zij overigens erkentelijk waren – op bevredigende wijze wordt voorzien.

Enigszins verrast waren deze leden door de mededeling dat nog vóór de geplande plenaire behandeling van dit wetsontwerp de gebruikelijke beleidsbrief over het door de Regering te voeren prijs-/inkomensbeleid 1981 aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden. Met name vroegen zij zich daarbij af of de Regering daarmee niet voorbijgaat aan de mogelijkheid dat het karakter van de gevraagde bevoegdheden nog op een voor het beleid relevante wijze zal worden bijgesteld tijdens het debat.

Aansluitend op hun ter zake in het voorlopig verslag gemaakte opmerkingen, vroegen de leden van de V.V.D.-fractie de mening van de Regering over een mogelijke expiratie van de voorgestelde tijdelijke wettelijke regeling per 31 december 1982 in plaats van per 31 december 1985. Zou daarmee ook de SER niet tot meer spoed worden aangezet bij het uitbrengen van zijn advies inzake de raamwet op de inkomensvorming?

2. Omschrijving van vrije beroepen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of op grond van de in par. 2 van de memorie van antwoord omstandig uitgewerkte criteria voor toepassing van de wet, vooral de gebrekkige werking van de markt, nader kan worden aangegeven hoe en op welke termijn daadwerkelijk in de hoge prijs en inkomens zal worden ingegrepen.

De leden van de C.D.A.-fractie waren de Regering erkentelijk voor de uitvoerige wijze waarop zij is ingegaan op de door hen gemaakte opmerkingen over de afbakening van het begrip vrij beroep. Inderdaad hadden deze leden de in de memorie van toelichting genoemde kenmerken verstaan als criteria voor het al dan niet in aanmerking komen voor aanwijzing als vrije beroepsgroep in de zin van dit wetsontwerp. Thans wordt gesteld dat deze kenmerken niet gelezen moeten worden als criteria voor de toepassing van de wet. Het was hun nog niet geheel duidelijk hoe deze uitspraak precies verstaan moet worden. In de tekst van artikel 1 gaat het immers uitdrukkelijk om het toepassingsgebied van het wetsontwerp, terwijl in de toelichting op dit artikel expliciet wordt verwezen naar de in par. 1.3 van de memorie van toelichting genoemde kenmerken. Hoe kan dan thans gesteld worden, dat er sprake van een misverstand is als verondersteld wordt dat aan deze criteria voldaan moet zijn om onder een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid van artikel 1 te kunnen vallen? Moet niet ten minste worden geconcludeerd dat hier, evenals bij het later vermelde criterium van de «prijsafhankelijke inkomensgroepen», sprake is van een noodzakelijke – zij het niet voldoende – voorwaarde? Indien dat niet bedoeld is rijst de vraag of zowel de tekst van artikel 1, als de daarop gegeven toelichting te zamen met de tekst van par. 1.3, in de toekomst niet gemakkelijk tot interpretaties kunnen leiden die niet door de Regering worden beoogd.

Deze leden hadden nog steeds moeite met de constatering dat in de praktijk een zekere consensus zou zijn ontstaan over de vraag welke groepen als vrije beroepen kunnen worden aangemerkt. De opsomming in bijlage 1 van de memorie van toelichting heeft uitsluitend betrekking op die vrije beroepsbeoefenaars, waarop het prijs-/inkomensbeleid tot op heden betrekking had. Daarbij gaat het stellig niet om een limitatieve opsomming van de groepen die onder de in par. 1.3 van de memorie van toelichting en par. 2 van de memorie van antwoord vermelde criteria vallen. Bovendien is het bestaan van consensus op een bepaald moment geen garantie, dat zulk een consensus ook na de invoering van een wetsontwerp als het onderhavige blijft bestaan.

Deze leden hadden waardering voor de beschouwingen in de memorie van antwoord over de «eigenlijke criteria» voor de toepassing van het wetsontwerp. Zij betreurden het echter dat die «eigenlijke criteria» niet eerder expliciet waren vermeld. Samengevat komen deze eigenlijke criteria erop neer, dat het wetsontwerp zich richt op prijsafhankelijke inkomens op gebrekkig werkende markten, indien daarmee hoge inkomens worden verworven en de inkomensverwerving in belangrijke mate plaatsvindt door financiering uit collectieve middelen. Het was deze leden nog niet geheel duidelijk of aan al deze voorwaarden tegelijkertijd tot op zekere hoogte voldaan moet zijn of dat het voldoende is wanneer aan sommige ervan voldaan wordt. De onduidelijkheid die daardoor blijft bestaan scheidt ruimte voor belangrijke interpretatieverschillen.

De Regering constateert zelf, vervolgden deze leden, dat niet altijd zonneklaar is of een beroepsgroep al dan niet moet worden aangewezen. Dit blijkt ook uit het feit dat bij de beschouwingen over de vraag of makelaars en belastingconsulenten onder de werkingssfeer van het wetsontwerp moeten worden gebracht de operationele criteria weinig operationeel blijken te zijn. De Regering erkent dat er grensgevallen blijven bestaan doordat er gradaties bestaan ten aanzien van de mate waarin aan deze operationele criteria is voldaan. Zij ziet daarin aanleiding om bij de vaststelling van positieve restposten in bepaalde gevallen rekening te houden met een marge van de omzet, die vermindert met het aanvaarde (markt-)risico. Hoewel deze leden begrip hadden voor deze gedachte als zodanig, twijfelden zij aan de mogelijkheid om duidelijke criteria voor het vaststellen van dergelijke marges te ontwikkelen. Kan, zo vroegen zij, bovendien niet gesteld worden dat de behoefte aan dergelijke marges zich alleen daar zal laten gelden waar het met het gebrekkig functioneren van de markt nogal meevalt?

In dit verband vroegen deze leden zich ook af wanneer er volgens de Regering sprake zal zijn van «te hoge inkomens». Zijzelf dachten daarbij met name aan uitschieters aan de top van de inkomenspyramide, dus aan «hoog» in absolute zin. Zij vroegen zich evenwel af of de considerans van het wetsontwerp, waarin gesproken wordt van de bevordering van evenwichtige inkomensverhoudingen, niet een veel ruimere interpretatie toelaat. Bij evenwichtige inkomensverhoudingen kan immers even goed gedacht worden aan inkomens die weliswaar in absolute zin niet hoog zijn, maar die in relatie tot andere inkomens als te hoog of te laag worden beschouwd. Een dergelijke brede toepassing van de in dit als tijdelijk bedoelde wetsontwerp gevraagde bevoegdheden, stond deze leden bij ontstentenis van een Raamwet op de Inkomensvorming niet voor de geest.

Met voldoening hadden deze leden er ten slotte kennis van genomen dat in de memorie van antwoord thans een nadere omschrijving wordt gegeven van het begrip professioneel beroep. Deze nadere omschrijving was naar hun oordeel gewenst omdat in de sociaal-wetenschappelijke literatuur het begrip professionalisering soms in een veel bredere betekenis wordt gebruikt dan in de omschrijving van het IVA-rapport.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat in de memorie van antwoord meer nadrukkelijk is teruggekomen op de afbakening van het begrip vrij beroep (de werkingssfeer) in relatie tot de toepassing van het wetsontwerp. Daarbij worden genoemd een gebrekkig werkende markt waarmee te hoge inkomens worden verworven en het feit dat in belangrijke mate collectieve middelen in het geding kunnen zijn. Deze leden vroegen de Regering of dit niet mede aanleiding is om de in de considerans van het wetsontwerp neergelegde doelstelling «van de totstandkoming van evenwichtige inkomensverhoudingen» in die zin aan te passen. Een gebrekkige marktwerking en het kostenaspect voor de collectieve sector leiden volgens deze leden, zo lang de SER nog niet geadviseerd heeft over het door dit kabinet verwoorde streven naar een alle inkomensgroepen omvattend inkomensbeleid, wel tot een zelfstandige grond voor een grotere overheidsverantwoordelijkheid, maar de totstandkoming van evenwichtige inkomensverhoudingen vooralsnog niet.

In de memorie van antwoord stelt de Regering, aldus vervolgden deze leden, dat het bij het thans voorliggende wetsontwerp gaat om de verwezenlijking van het inkomensbeleid met betrekking tot een categorie inkomensgroepen waarvoor de overheid op bepaalde gronden een grotere verantwoordelijkheid draagt. Wil de Regering dit voor elk van de in bijlage 1 bij de memorie van toelichting genoemde 16 groepen van vrije-beroepsbeoefenaars nader toelichten? Kan de Regering voorts voor ieder van die groepen per in de memorie van antwoord genoemde factor (uniforme tarieven, ondoorzichtige markt, vertrouwelijk karakter, dienstverlening etc.) de werkingsgrond «gebrekkig werkende markt» nader toelichten? Hoe relevant is die werkingsgrond voor ieder van die groepen? Hoe relevant is de werkingsgrond «kostenaspect voor de collectieve sector» voor ieder van die groepen?

3. Evenwichtige inkomensverhoudingen en een aanvaardbaar inkomensniveau

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of het in deze paragraaf gegeven overzicht van het matigingsbeleid ten aanzien van de diverse inkomensgroepen nader kan worden geconcretiseerd aan de hand van cijfers, zoals percentages en besteedbare inkomens over bijvoorbeeld de afgelopen 4 jaar.

De leden van de C.D.A.-fractie herinnerden eraan dat zij er in hun bijdrage aan het voorlopig verslag begrip voor hadden getoond dat de methoden en criteria voor het vaststellen van aanvaardbare inkomensniveaus in het overleg verder moeten worden ontwikkeld. Het stelde hen evenwel teleur dat zij op enkele daarover gestelde vragen geen antwoord hadden verkregen.

In het bijzonder was hun nog niet duidelijk waarop het streven van de Regering gericht is. Kennelijk wordt niet gestreefd naar toepassing van exacte methoden en criteria, zoals gebruikelijk in een systeem van functieclassificatie. Waarom eigenlijk niet, als er toch gestreefd wordt naar een verantwoorde «inschaling»? Impliceert een systeem van functieclassificatie wellicht een grotere mate van perfectie dan de Regering nastreeft? En, zo ja, aan welke mate van nauwkeurigheid wordt dan wel gedacht? Mistige criteria kunnen, zo vreesden deze leden, gemakkelijk een gevoel van rechtsonzekerheid doen ontstaan, met name wanneer zulks gepaard gaat met het ontbreken van mogelijkheden tot verweer.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat in de memorie van toelichting sprake was van de algemene criteria van rechtvaardigheid, doelmatigheid en bestrijding van monopolieposities. Het algemene criterium doelmatigheid, dat een hoger inkomen aanvaardbaar kan maken, indien dat dienstig is voor een optimale aanwending van de produktieve krachten in onze samenleving, vonden deze leden in de uitwerking van de memorie van antwoord nergens goed terug. Zouden de bewindslieden op dit punt eveneens een wat meer fundamentele benadering en wat meer theoretisch houvast willen geven? Zouden de bewindslieden daar ook de internationale component bij willen betrekken?

4. Procedure van overleg en beroepsmogelijkheden

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of nader kan worden toegelicht in hoeverre de norminkomens voor *verschillende* beroepsgroepen als *algemene* maatregelen mogen worden beschouwd. Zijn de in deze paragraaf van de memorie van antwoord weergegeven beroepsmogelijkheden strikt individueel of ook categoriaal?

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet overtuigd door de argumenten die de Regering aanvoert voor het ontbreken van mogelijkheden tot verweer, zowel tegen de gevolgde procedure als tegen de vaststelling van het aanvaardbare inkomen.

Het belangrijkste argument dat de Regering aanvoert is dat het gaat om maatregelen van algemene aard. Daarbij was het deze leden opgevallen dat de Regering kennelijk nauwelijks verschil ziet tussen een inkomensbeleid dat gericht is op algemene matiging ten dienste van de inflatie- en werkloosheidsbestrijding enerzijds en anderzijds een inkomensbeleid dat gericht is op het tot stand brengen van veranderingen in de relatieve inkomenspositie van bevolkingsgroepen ten opzichte van elkaar met het doel om meer evenwichtige inkomensverhoudingen tot stand te brengen. Niettemin wordt ook in de memorie van antwoord erkend dat er verschil bestaat tussen een beleid dat uitgaat van handhaving van de status quo en een beleid dat gericht is op verandering van de inkomensverhoudingen. Buiten de sfeer van de vrije beroepen is het laatste type beleid naar het oordeel van deze leden tot op heden slechts toegepast bij de herstructurering van ambtelijke en politieke topsalarissen. Waar het hier gaat om herstructurering in «eigen huis» kan evenwel nauwelijks worden gesproken van een precedent. Enigszins vergelijkbaar was naar hun oordeel ook de relatieve achterstand die de ambtenaren tijdens de Bestekperiode hadden opgelopen ten opzichte van de werknemers in de particuliere sector. Nog iets sterker geldt dit ook voor de bevoegdheden die door de Regering gevraagd zijn in het wetsontwerp bekostiging arbeidsvoorwaarden collectieve sector (16 505). Ook daar is sprake van een bevoegdheid tot het treffen van maatregelen gericht op het bevorderen van meer evenwichtige inkomensverhoudingen. Beide voorbeelden illustreren evenwel dat het ingrijpen in de relatieve positie van de ene inkomensgroep ten opzichte van de andere de behoefte aan een gelijkwaardige onderhandelingspositie en een goede rechtsgang sterk doet toenemen. In dit verband verwezen deze leden ook naar het door hen gestelde in het voorlopig verslag inzake het wetsontwerp bekostiging arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector.

Deze leden hadden voorts moeite met de opvatting van de Regering als zou het bij het opnieuw «inschalen» van een bepaalde – soms kleine – groep vrije-beroepsbeoefenaars gaan om een maatregel van algemene aard, die uiteindelijk slechts toetsing door het parlement behoeft. Naar hun oordeel kan slechts de vaststelling van de normen en criteria op basis waarvan de inschaling geschiedt, beschouwd worden als een maatregel van algemene aard. De toepassing daarvan ligt vervolgens in de uitvoerende sfeer. Tegen de wijze waarop die toepassing plaats vindt behoort vervolgens verweer mogelijk te zijn. Met de Raad van State waren deze leden van oordeel dat het denkbaar is dat de normen en criteria zelf worden vastgelegd in de wet. Zolang duidelijke normen en criteria ontbreken is zulks evenwel onmogelijk en kan er slechts naar gestreefd worden deze in het overleg met de betrokken organisaties te ontwikkelen. Juist in die situatie bestaat echter grote behoefte aan overlegsituaties en procedures die een zo groot mogelijke mate van zorgvuldigheid en neutraliteit waarborgen. Deze leden hielden dan ook vast aan hetgeen zij in het voorlopig verslag hadden opgemerkt met betrekking tot de wenselijkheid van een beroepsprocedure.

Wel meenden deze leden dat een duidelijk onderscheid gemaakt behoort te worden tussen het «mutatiebeleid» en het «inschalingsbeleid». Bij het mutatiebeleid gaat het in beginsel om de jaarlijkse mutaties die passen binnen het kader van het traditionele prijsbeleid, dat wil zeggen in een beleid dat niet gericht is op het doorbreken van de status quo met betrekking tot de inkomensverhoudingen. Deze leden konden zich voorstellen dat de regels die betrekking hebben op dit onderdeel van het beleid weliswaar voorwerp van overleg zijn tussen de overheid en de betrokken organisaties, maar dat de Regering uiteindelijk bevoegd is deze regels eenzijdig vast te stellen. In die zin zagen zij dus een duidelijk verschil met het inschalingsbeleid. Overigens verwezen zij ook met betrekking tot deze problematiek naar hun bijdrage aan het voorlopig verslag inzake het wetsontwerp bekostiging arbeidsvoorwaarden collectieve sector.

De leden van de V.V.D.-fractie bleven van mening dat het een fundamentele zwakte van dit wetsontwerp is dat de methoden en criteria, volgens welke een aanvaardbaar inkomensniveau dient te worden vastgesteld, niet exact zijn aan te geven en tegelijkertijd de daarvoor in de plaats geïntroduceerde overlegprocedure in dit wetsontwerp mank blijft gaan aan procedurele waarborgen. Het in het leven roepen van een bemiddelingsorgaan in geval van gebrek aan overeenstemming is toch het logische sluitstuk van de te volgen procedure van overleg? Ook de Raad van State oppert zulks in zijn advies. Heeft de Regering dan niet zelf in de bemiddeling van de commissie-Erdbrink toegestemd, ja deze bemiddeling verwelkomd?

Deze leden achtten het een verbetering dat naar aanleiding van hetgeen door hen in het voorlopig verslag was opgemerkt de termijn van 14 dagen, die in artikel 4 is opgenomen, bij nota van wijziging is gewijzigd in 30 dagen en dat de zakelijke inhoud van een besluit nu ook aan het parlement wordt meegedeeld. Toch waren zij op dit laatste punt van mening dat de parlementaire controle beter tot zijn recht komt wanneer – net als bij de Wet op de Loonvorming – afwijkingen bij Koninklijk besluit gebeuren, zodat het parlement er binnen tien dagen na kennisgeving nog vooraf verandering in kan brengen.

5. Relatie met de Prijzenwet

De leden van de C.D.A.-fractie waren niet overtuigd door de beschouwingen in de memorie van antwoord over de relatie tussen het prijsbeleid en het inkomensbeleid. Daarbij hadden zij een duidelijk antwoord gemist op de door hen gestelde vraag of het bij het prijsbeleid niet gaat om een doelstelling van het sociaal-economisch beleid die moet worden onderscheiden van het tot stand brengen van aanvaardbare inkomensverhoudingen. Weliswaar wordt gesproken van een toenemende interdependentie tussen beide doelstellingen, maar de ter adstructie daarvan gehanteerde redenering is weinig overtuigend. Hoewel het onderscheid tussen kosten- en bestedingsinflatie in de economie gebruikelijk is, impliceert dat nog niet dat de zienswijze dat kosteninflatie zijn oorsprong vindt in onvrede met de bestaande inkomensverhoudingen even gangbaar is. Kosteninflatie of inkomensinflatie wordt veelal met name gezien als resultaat van een situatie waarin het totaal aan claims van de collectieve sector, de werknemers en de bedrijven de beschikbare ruimte overtreft. De vraag zou dan ook gesteld moeten worden over welke aanwijzingen de Regering beschikt dat meer evenwichtige inkomensverhoudingen zullen resulteren in een vermindering van deze overmaat aan claims. Zijn er bij voorbeeld aanwijzingen dat de aanmerkelijke vermindering van inkomensverschillen die sedert het begin van de jaren zestig is opgetreden heeft geresulteerd in een situatie waarin het totaal aan claims beter is afgestemd op de beschikbare ruimte? Indien zulks niet het geval is, dienen daaraan dan geen consequenties te worden verbonden met betrekking tot het realiteitsgehalte van de door de Regering vermelde redenering?

Deze leden wilden er geen misverstand over laten bestaan dat zulks naar hun oordeel het belang van meer evenwichtige inkomensverhoudingen uit een oogpunt van rechtvaardigheid onverlet laat. Zij hadden er evenwel geen behoefte aan die wenselijkheid te ondersteunen met redeneringen die op gespannen voet staan met de realiteit.

De voorzitter van de commissie,
Hermsen

De griffier van de commissie,
Elkerbout