

Zitting 1980–1981

16 712

Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaren

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 27 april 1981

1. Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord, maar waren ernstig teleurgesteld over het ontbreken van concrete gegevens. In het bijzonder hadden zij gemist de beleidsvoornemens ten aanzien van het prijsinkomensbeleid 1981 en de kabinetsbeslissingen met betrekking tot het advies van de Commissie Medisch Specialisten. In de memorie werden deze leden op zeer korte termijn brieven voor elk van beide onderwerpen toegezegd. Met enige verbazing vernamen wij vervolgens uit het eindverslag dat de leden van de C.D.A.-fractie door deze toezegging verrast werden.

Wij meenden hiermee immers niet alleen gestelde vragen te beantwoorden, toezending van schriftelijke informatie over beide kwesties op de kortst mogelijke termijn vonden wij ook om de volgende redenen aangewezen.

Ingevolge het met de Landelijke Specialisten Vereniging overeengekomen Protocol van november 1980 hadden eigenlijk voor 1 april jl. beslissingen bereikt moeten worden met betrekking tot de problematiek waarover de commissie heeft geadviseerd.

Bij aanbieding van het advies aan u op 30 maart jl. werd aangekondigd dat die datum weliswaar niet gehaald kon worden, maar dat u zo spoedig mogelijk na 1 april het regeringstandpunt ter zake zou worden meegedeeld.

Voor een afgewogen oordeelsvorming over bedoeld standpunt achten wij inzicht in de voornemens ten aanzien van het ten algemene te voeren prijsinkomensbeleid vrije-beroepsbeoefenaren 1981 noodzakelijk, zodat de gebruikelijke beleidsbrief daarbij node kan worden gemist.

Gelet op de ontstaansgeschiedenis van het wetsontwerp delen wij voorts de mening van de P.v.d.A.-fractie dat de Tijdelijke Wet (ook) directe praktische oogmerken heeft in het kader van het te voeren prijsinkomensbeleid en dat derhalve enig inzicht in de concrete beleidsvoornemens van betekenis kan zijn bij de beoordeling van dit wetsontwerp. In december jl. tijdens het kamerdebat over het sociaal-economisch en fiscaal beleid 1981 heeft overigens de C.D.A.-fractie er blijk van gegeven dezelfde mening te zijn toegedaan. Een van haar leden stelde toen namelijk:

«Hoe gaat het nu verder? De Regering komt met een wetsontwerp naar de Kamer. Dat zal een goede gelegenheid geven om over het verder te voeren beleid met elkaar te spreken, zodat de gestelde doelen alsnog kunnen worden bereikt».

Het doet ons derhalve een genoegen u mee te kunnen delen, dat u dezer dagen de bedoelde brieven zult ontvangen of reeds heeft ontvangen. Uiteraard laat dit de mogelijkheid onverlet om zo nodig de beleidsvoornemens 1981 bij te stellen indien de kamerbehandeling van het wetsontwerp daartoe in de ogen van de Regering aanleiding zou geven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen aan te geven hoe en op welke termijn daadwerkelijk in hoge prijs-/inkomens zal worden ingegrepen. Na in werking treden van deze wet zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald op welke categorieën de wet zal worden toegepast. Dit zullen in eerste instantie de 16 categorieën zijn, die zijn vermeld in bijlage 1 bij de memorie van toelichting.

Met betrekking tot de mate waarin voor deze groepen sprake is van een gebrekkige marktwerking zij verwezen naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie in paragraaf 2 van deze nota. De termijn is nog niet exact aan te geven daar op grond van dit wetsontwerp in aansluiting op in het verleden gevoerd overleg, nader overleg nodig kan blijken en nog niet exact is te voorspellen wanneer het ontwerp tot wet zal zijn verheven. Aannemende dat dit op korte termijn het geval is, verwachten wij dat over enkele maanden de eerste beschikkingen kunnen worden getroffen. Met de Landelijke Specialisten Vereniging vindt reeds overleg plaats over de verschillende onderwerpen die zijn genoemd in de brief naar aanleiding van het advies van de commissie-Erdbrink.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen het oordeel over een expiratedatum van de wet op 31 december 1982, zodat daarmee de SER tot meer spoed wordt aangezet bij het uitbrengen van zijn advies. Tegen een dergelijke expiratedatum hebben wij overeenkomstig hetgeen de leden van de C.D.A.-fractie daarover opmerkten in het voorlopig verslag als bezwaar, dat de betekenis van de wet zou worden gereduceerd tot een noodverband om op korte termijn het beleid op de oude voet te kunnen voortzetten. Zo'n noodverband zou onvoldoende ruimte bieden om te komen tot de gewenste verdere uitbouw van het beleid in de komende jaren. Het overleg dat met de betrokken organisaties moet worden gevoerd over de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau vereist de nodige tijd en aandacht en moet met name ook zorgvuldig worden gevoerd, omdat het in vele gevallen niet beperkt zal zijn tot jaarlijkse mutaties, parallel aan het algemeen prijs- en loonbeleid, maar gaat om de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau met een min of meer structureel karakter, dat via een structurele tariefmutatie, zo nodig over meer dan één jaar uitgesmeerd, leidt tot aanpassing van feitelijke inkomensniveaus. Over de grote lijnen van dat beleid bestaat een brede overeenstemming en het zou de rechtszekerheid voor betrokkenen niet ten goede komen als in het komende jaar eventueel ingrijpende maatregelen zouden worden getroffen met een juridische basis die niet verder loopt dan 1982. Dit neemt niet weg dat een SER-advies reden kan zijn tot nadere bezinning op met name de institutionele vormgeving van het beleid en zo nodig tot aanpassingen daarin. Een te korte looptijd zou echter tot gevolg kunnen hebben dat de resultaten van het grondige overleg dat zorgvuldig, open en reëel moet worden gevoerd, in de lucht komen te hangen, kort nadat het overleg tot dergelijke resultaten heeft geleid.

2. Omschrijving van het begrip vrij beroep

De leden van de fractie van het C.D.A. waren de Regering erkentelijk voor de nadere uiteenzetting in de memorie van antwoord over de afbakening van het begrip vrije beroep, doch merkten op dat deze nadere uiteenzetting nog niet geheel duidelijk was. Daarom gaan wij hier gaarne nogmaals in het kort op deze omschrijving in. Voor de vraag of toepassing van deze wettelijke regeling ten aanzien van de onderscheidene groepen van vrije-beroepsbeoefenaars wenselijk is, achten wij de volgende drie criteria van belang:

- a. prijsafhankelijke inkomens
- b. een gebrekkig werkende markt en hoge inkomens
- c. een belangrijke mate van financiering uit collectieve middelen.

Toepassing van de wet zal aangewezen zijn wanneer is voldaan aan de criteria a en b, en eveneens wanneer is voldaan aan de criteria a en c, waarbij zij opgemerkt dat het criterium c (in combinatie met a) weliswaar zelfstandige betekenis heeft, maar dat voor groepen waarop c van toepassing is, veelal ook b kan gelden. Aldus gecombineerd achten wij deze criteria beslissend om een categorie van vrije-beroepsbeoefenaars door aanwijzing op grond van artikel 1 van de wet – vertrouwend dat het ontwerp tot wet wordt verheven – onder de werking daarvan te brengen. De kenmerken die in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting zijn gegeven zien wij niet als ten opzichte van a, b en c aanvullende, extra noodzakelijke voorwaarden, doch als een omschrijving van vrije beroepen die als onderdeel is te beschouwen van de criteria welke hier kort zijn samengevat en die in de memorie van antwoord uitvoerig zijn weergegeven. Aldus zijn deze kenmerken nader gespecificeerd en uitgewerkt. Naar ons oordeel is hiermee over de criteria voor toepassing van het wetsontwerp de nodige duidelijkheid gegeven en wij hopen daarmee de misverstanden hieromtrent te hebben opgelost. Daarbij moet echter worden onderkend dat, zoals in de memorie van antwoord is uiteengezet en door de leden van de C.D.A.-fractie wordt gememoreerd, de mate waarin aan de criteria is voldaan (bij voorbeeld de vraag in welke mate een markt gebrekkig werkt) niet altijd exact aan te geven zal zijn. In dit verband verwijzen wij ook naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van de V.V.D. met betrekking tot de marktwerking en financiering uit collectieve middelen voor elk van de 16 groepen vrije-beroepsbeoefenaars die zijn genoemd in bijlage 1 van de memorie van toelichting.

De mate waarin sprake is van gebrekkige marktwerking kan worden geanalyseerd aan de hand van de drie aspecten die daarbij in de memorie van antwoord zijn aangegeven (toetreding, onderlinge concurrentie en concurrentie van derden) en die daar nader zijn uitgewerkt en toegelicht. Indien de Regering met betrekking tot een bepaalde categorie vrije-beroepsbeoefenaars tot de conclusie komt dat sprake is van een prijsafhankelijk inkomen, een gebrekkige marktwerking en een relatief hoog inkomen en/of financiering die in belangrijke mate uit de collectieve middelen plaatsvindt – in de zin zoals hiervoor is samengevat –, zal aanwijzing van die categorie op grond van artikel 1 plaatsvinden. Daar de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur dient te geschieden, kan deze niet plaatsvinden alvorens de Raad van State daaromtrent heeft geadviseerd. Krachtens de Wet Openbaarheid van Bestuur zijn deze adviezen openbaar. De gevolgen van het feit, dat er gradaties zijn in de mate waarin aan het criterium gebrekkige marktwerking en een (relatief) hoog inkomen is voldaan zal vervolgens een rol spelen bij het overleg over de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau en de hoogte van de tarieven. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet en nader is uitgewerkt in de brief dd. 19 maart 1980 (gedrukte stukken 15 899, nr. 26) spelen bij deze vaststelling de criteria rechtvaardigheid en doelmatigheid een wezenlijke rol. Hierop gaan wij elders nog nader in.

De praktijk van de afgelopen jaren, waarin toch een grote nadruk heeft gelegen op de noodzaak van een aanvaardbare inkomensverdeling in relatie met de noodzaak tot algemene inkomensmatiging, laat overigens zien dat de opvattingen over de vraag op welke vrije beroepen het prijs-/inkomensbeleid van toepassing dient te zijn, redelijk stabiel zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de nadere beschouwing over de afbakening van het begrip vrij beroep niet mede aanleiding is de considerans van het wetsontwerp aan te passen. Ook de leden van de C.D.A.-fractie vroegen of de considerans niet een veel ruimere interpretatie toelaat, dan waaraan deze leden dachten. Naar aanleiding daarvan merken wij op dat in de considerans sprake is van het (kunnen) bevorderen van de totstandkoming van evenwichtige inkomensverhoudingen, niet voor alle inkomensgroepen, maar met betrekking tot vrije-beroepsbeoefenaars. In dit verband wijzen wij erop dat het inkomensbeleid ook in de zin van het bevorderen van evenwichtige inkomensverhoudingen in beginsel op alle groepen betrek-

king heeft. Daarbij is in de memorie van antwoord reeds opgemerkt dat de legitimering van overheidsbeïnvloeding van inkomens niet voor alle categorieën dezelfde is en dat daarom de consequenties van het inkomensbeleid niet voor alle inkomensgroepen dezelfde zijn. Dit wetsontwerp komt voort uit de overtuiging dat voor wetgeving ten aanzien van de inkomensvorming van de vrije beroepsbeoefenaars (ook bijzondere) rechtsgronden aanwezig zijn, zoals onder meer uitvoerig is toegelicht in de memorie van antwoord.

Het begrip «hoog inkomen» is in het kader van de beoordeling van de aanvaardbaarheid van inkomensverhoudingen in de eerste plaats een relatief begrip. De hoogte van inkomens, waarvan de aanvaardbaarheid immers moet worden beoordeeld met behulp van de criteria rechtvaardigheid en doelmatigheid, wordt namelijk in beginsel gerelateerd aan de inspanningen en offers die voor de inkomensverwerving nodig zijn en aan de vraag of die hoogte dienstig is voor een optimale aanwending van de produktieve krachten in onze samenleving en voor de totstandkoming van een gewenst marktevenwicht. Dit impliceert een vergelijking met andere inkomens en met de voor een bepaalde wijze van functioneren kenmerkende functie-eisen. Wel is het zo dat het beleid zich vooral zal richten op de in absolute zin hoge inkomens aan de top van de inkomenspyramide. Zoals in eerdere stukken aan de Kamer is vermeld (gedrukte stukken 15 994, nr. 4) bevonden de gemiddelde inkomens van de meeste categorieën vrije beroepsbeoefenaars waarop het prijs-/inkomensbeleid wordt toegepast, zich in 1975 in de hoogste percentiel van de inkomensverdeling.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om een nadere toelichting op de grotere verantwoordelijkheid die de overheid draagt ten aanzien van elk van de 16 vrije beroepen die zijn vermeld in bijlage 1 van de memorie van toelichting, aan de hand van de factoren die in de memorie van antwoord zijn genoemd. Gaarne voldoen wij aan dit verzoek, waarbij echter ter relativering vooraf wordt opgemerkt dat juist over de mate waarin van verschillende factoren sprake is met de betrokken organisaties nader overleg zal worden gepleegd in het kader van de vaststelling van meer definitieve norminkomens. Bovendien kan de beantwoording in het beoogde tijdsbestek niet uitputtend zijn. Ten aanzien van de aspecten van toetreding en daarmee samenhangend concurrentie van derden wordt voor een meer uitgebreide verhandeling over de makelaars, notarissen, huisartsen en medisch specialisten verwezen naar het ook in de memorie van antwoord aangehaalde IVA-rapport «Toetredingsbeperkingen bij vrije beroepen». Binnen afzienbare termijn zal u voorts de vervolgstudie kunnen worden aangeboden, waarin behandeld worden apothekers, fysiotherapeuten, advocaten, registeraccountants, bouwkundig architecten en stedenbouwkundigen.

Voor de medische en para-medische beroepsgroepen lijkt ons de relevantie van de werkingsgrond «kostenaspect voor de collectieve sector» onomstreden. Hoewel de stelling te verdedigen valt dat een deel van de dienstverlening van deze groepen van vrije-beroepsbeoefenaars tot de particuliere sector kan worden gerekend, is het uit overwegingen van kosten- en inkomensbeleid niet zinvol dit onderscheid zwaar te benadrukken. In dit verband zij ook gewezen op het integrale karakter van de Wet Tarieven Gezondheidszorg.

Voor de tarieven die voor vrije-beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg worden gehanteerd is een structurele wetgeving gecreëerd, ten einde, mede met het oog op de kostenbeheersing, te komen tot een meer uniform samenhangend en doorzichtig stelsel van tarieven. Marktwering via prijsconcurrentie is alleen al vanuit dit gezichtspunt derhalve niet aan de orde.

In zijn algemeenheid, niet alleen voor de ziekenfondssector maar door de betekenis van ziektekostenverzekeringen ook voor de particuliere sector, geldt dat de directe relatie tussen consumptie en offer (prijs) is verbroken. In veel gevallen is de prijs van de dienst voor de cliënt/patiënt zelfs een onbekende factor. De dienstverlener declareert rechtstreeks bij de financierende instantie. Ook indien de prijs van de dienstverlening rechtstreeks aan de

cliënt/patiënt in rekening wordt gebracht en indien tevens de dienstverlening door de vrije-beroepsbeoefenaar zelf en in aanwezigheid van de cliënt heeft plaatsgevonden, is een beoordeling van de aard, omvang en kwaliteit van de geboden dienst in relatie tot de prijs slechts indicatief mogelijk. Dit geldt nog sterker in vele andere gevallen (bij voorbeeld bij medische specialisten, apothekers, tandartsen), waarbij in meer of mindere mate gebruik gemaakt wordt van hulppersoneel en/of apparatuur, terwijl bovendien een gedeelte van de dienstverlening zich in afwezigheid van de patiënt/cliënt afspeelt.

Het vertrouwelijke karakter dat de dienstverlening van de vrije-beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg kenmerkt, maakt continuïteit in de dienstverlening gewenst en leidt in de praktijk tot beperkingen voor de cliënt/patiënt om van dienstverlener te veranderen. Tevens beperkt dit karakter de countervailing power van cliënt/patiënt met name waar het betreft tariefkwesties. Een ander aspect is dat verschillende categorieën vrije-beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg de vraag aan elkaar (kunnen) doorverwijzen waaruit een zekere onderlinge afhankelijkheid, tot uitdrukking komend in bepaalde vaste aanbodpatronen resulteert gebaseerd op onderlinge domeinmonopolies of specialisaties. De rol van de consument is in dit circuit ondergeschikt. Relevant voor de vraag of er in de medische en para-medische sector sprake is van een gebrekkig werkende markt is eveneens het aspect concurrentie van derden.

Met het oog op de noodzaak een goede kwaliteit van de gezondheidszorg te waarborgen zijn in de opleidings sfeer en via titel- en beroepsbescherming de nodige maatregelen getroffen om te voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen optreden. Gewezen zij in dit verband tevens op het voornemen van de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne met betrekking tot een wettelijke regeling inzake de individuele beroepsuitoefening (van onder andere vrije-beroepsbeoefenaars). Van marktwerking in de zin van concurrentie van derden kan dan ook in het algemeen niet gesproken worden. Een duidelijke illustratie van dit verschijnsel vindt men bij voorbeeld in de onlangs naar boven gekomen conflictstof rondom apotheekhoudende huisartsen waar de afbakening tussen twee domeinmonopolies in het geding is.

Ten slotte is gewezen op het in ontwikkeling zijnde vestigingsbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg waardoor de werking van de (arbeids)markt aan het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de gezondheidszorg zal worden onderworpen. Ook thans is de toetreding tot de vrije-beroepsuitoefening in de gezondheidszorg veelal in aanzienlijke mate beperkt.

In de eerste plaats geldt een hoge opleidingsdrempel, veelal gepaard gaande met een kwantitatieve beperking van het aantal opleidingsplaatsen.

In de tweede plaats gelden voor huisartsen, specialisten en apothekers meer of minder formele vestigingsbeperkingen, waaronder tevens begrepen worden financiële drempels (praktijkovernamesommen) en onderlinge waarnemingsregelingen (die voor de feitelijke beroepsuitoefening vrijwel onontbeerlijk zijn). Bij fysiotherapeuten zijn deze elementen (nog) sterk in beweging.

Voor nieuwe tandartsen is vrije vestiging minder problematisch. Weliswaar vergt de inrichting van de praktijk forse investeringen maar uit het feit dat in de praktijk veelal geen goodwill-betalingen van betekenis plaatsvinden kan worden geconcludeerd dat het betrekkelijk eenvoudig is een praktijk op te bouwen. Op de situatie bij makelaars is in de memorie van antwoord al ingegaan en daarmee wordt volstaan.

Voor notarissen geldt in zeer sterke mate dat het marktmechanisme beïnvloed is door regulerend optreden. Voor geen vrije-beroepsgroep is de vestiging zo strak geregeld. Hoewel de beroepsgroep hierbij zelf een belangrijke rol speelt, ligt het laatste woord over vestiging (opvolging en wijziging van het aantal standplaatsen) bij de Minister van Justitie. Bij de bepaling van het al of niet scheppen van een nieuwe standplaats spelen economische criteria

een grote rol. Enerzijds wordt de rentabiliteit in verband gebracht met de noodzakelijke kwaliteit van de «bediening» (personeelsomvang en -scho-ling, apparatuur, noodzakelijke solvabiliteit) anderzijds kan dit niet losgezien worden van opvattingen over een (tenminste) te verdienen notarisinkomen.

Voor wat betreft het onroerend goed-deel van de omzet geldt dat prijsconcurrentie is uitgesloten door uniforme tarieven. Voor de overige akten geldende uniforme zogenaamde minimumtarieven, doch zodra van de daarvoor minimaal te verrichten dienst wordt afgeweken wordt de tarifiering ondoorzichtig en slecht toetsbaar.

Er is een grensgebied in de notariële omzet, te weten de zakelijke adviespraktijk waar concurrentie van derden wordt ondervonden, namelijk van andere juridisch-administratieve disciplines (advocaten, belastingconsulenten en ook registeraccountants). Dit verklaart ook het bestaan van multidisciplinaire samenwerkingsvormen van vrije beroepen binnen één bedrijf. Verreweg het grootste deel van de notariële dienstverlening is echter wettelijk voorgeschreven en voorbehouden aan notarissen (domeinmonopolie).

Voor advocaten bestaat een belangrijk deel van de omzet (ca. 25%) uit de zogenaamde gefinancierde rechtshulp, de laatste jaren gegroeid tot een aanzienlijke claim op de collectieve middelen. Daarnaast is de rechtsbijstandsverzekering in opmars zodat in analogie met de medische sector de directe relatie tussen consumptie en prijs veelal verbroken is. Ook in deze sector moet voor een «aanbod schept vraag» patroon gewaakt worden. De toetreding tot het beroep van advocaat is aan weinig beperkingen onderhevig, afgezien van de opleidingsdrempel. Concurrentie van derden ondervindt men zoals gezegd enigszins van notarissen en belastingconsulenten in de adviespraktijk, maar bepaalde activiteiten zijn wettelijk aan de advocatuur voorbehouden (advocatenwet). Een gedeeltelijk domeinmonopolie dus.

Prijsconcurrentie vindt in de advocatuur nauwelijks plaats. Weliswaar hanteert de Orde een advies-tarief (calculatiemethodiek) maar de tarifiering is beslist ondoorzichtig te noemen, terwijl specificatie van rekeningen geen regel is. Tot op zekere hoogte kan de cliënt, met name de (grotere) zakelijke opdrachtgever, de kwaliteit van de geleverde prestaties beoordelen (en waarderen) zodat via de «naam en faam» van de advocaat van marktwerking in die sfeer wel sprake is.

Voor registeraccountants geldt eveneens dat de marktsituatie in belangrijke mate afwijkt van het model van volledige vrije mededinging. Via o.a. de Wet op de Registeraccountants is een belangrijk domein voor deze beroepsgroep gereserveerd. Door deze voorgeschreven bemoeienis met jaarrekeningen van cliënten heeft de registeraccountant tevens de gelegenheid een vertrouwensrelatie op te bouwen waaruit een verdere adviespraktijk kan voortvloeien. In de afbakening van de aan de registeraccountant voorbehouden taken ten opzichte van derden, in het bijzonder accountantsadministratie-consulenten, zit overigens wel beweging. De grootste hindernis die aan de toetreding tot het vrije beroep van registeraccountant voorafgaat is de lange opleiding. Hoewel deze beroepsgroep evenals alle andere categorieën (vrije) beroepsbeoefenaars (met uitzondering van makelaars) niet openlijk adverteren met de aan te bieden diensten en hoewel de vertrouwelijkheid van het werk bij adequate taakvervulling in hoge mate continuïteit in de dienstverlening met zich meebrengt, blijken buitenlandse kantoren toch ook op de markt te kunnen penetreren. De tarieven van registeraccountants zijn voor de cliënt zeer ondoorzichtig. Specificaties van rekeningen worden niet gegeven en in die zin is er geen duidelijke prijsconcurrentie. Anderzijds vertegenwoordigen met name de grotere cliënten een «countervailing power» die zorgt voor een zekere mate van marktwerking.

De technische beroepsgroepen, stedenbouwkundigen, bouwkundig-, interieur- en tuin- en landschapsarchitecten en raadgevend ingenieurs vertonen veel overeenkomst. Vooralsnog zijn de titels van deze beroepsgroepen niet beschermd, maar wetgeving op dit punt is in de maak. In de praktijk gaat het meestal om hoog (universitair of HBO) geschoolde vrije-beroepsbeoefe-

naars maar de vestiging is vrij. Er is geen formeel domeinmonopolie. Concurrentie van derden ondervinden deze groepen tot op zekere hoogte van elkaar. Raadgevend ingenieurs enerzijds van organisatie-adviseurs en anderzijds van gespecialiseerde technische adviesbureaus. Onderlinge concurrentie is er ook wel (kwaliteitsconcurrentie: «naam en faam»), maar prijsconcurrentie veel minder. Met de dienstverlening wordt niet geadverteerd en elk van de beroepsgroepen kent wel een gezamenlijke gedragsregeling voor de relatie cliënt-opdrachtgever waarvan de tarieven deel uitmaken, zij het dat deze niet in alle gevallen leidt tot uniforme tarieven.

Bij stedenbouwkundigen is weliswaar in belangrijke mate sprake van financiering uit collectieve middelen, maar daarbij gaat het niet om het beschikbaar stellen van bepaalde diensten aan de bevolking uit deze middelen, doch om optreden van de overheid als opdrachtgever op de markt vergelijkbaar met andere overheidsopdrachten. Er doet zich naar onze mening hier geen extra verantwoordelijkheid voor de overheid voor op grond van dit criterium. Het moge duidelijk zijn dat deze beroepsgroepen marktgevoeliger zijn dan de eerder behandelde beroepsgroepen.

Wellicht dat de hoogte van het feitelijk verdiende inkomen in relatie tot de veronderstelde functiezwarte een indicatie kan zijn voor de mate waarin de markt in onderhavige gevallen werkt. Vooralsnog is in de systematiek gedacht aan een lossere band tussen prijsbeleid en inkomensnorm via de marge voor marktrisico's, een en ander in overeenstemming met de zorgvuldigheid die past bij de huidige ontwikkelingsfase van het beleid. Indien inderdaad het feitelijk inkomen als indicatie voor de aanwezigheid van marktafwijkingen beschouwd zou kunnen worden dan zou dat ook consequenties kunnen hebben voor die situaties waarin blijkens enquetecijfers van een negatieve restpost sprake is. Indien zich in zulke situaties toch een voldoende aanbod aan nieuwe beroepsbeoefenaars aandient dan zou dat een aanwijzing kunnen zijn dat niet alleen de markt in voldoende mate werkt maar ook dat het norminkomen mogelijk te hoog is vastgesteld. Het doelmatigheids-criterium uit het inkomensbeleid zou in dergelijke gevallen de afbouw van negatieve restposten niet kunnen rechtvaardigen. Deze situatie doet zich mogelijk onder meer voor bij de laatste beroepsgroep die in deze opsomming wordt behandeld, de dierenartsen.

Afgezien van de opleidingsdrempel, waaronder ook een numerus fixus is begrepen, is de vestiging van dierenartsen vrij. Wel zijn praktijkoverdrachtsommen hier gebruikelijk. Via de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunst is het werkdomein van de dierenartsen uitdrukkelijk als monopolie afgebakend zodat geen concurrentie van derden optreedt. Ten aanzien van de feitelijke marktwerking komen verschillen naar voren tussen de kleine huisdierenpraktijk en de «veearts». De relatie tussen consumptie (dienst) en offer (prijs) is niet geheel vergelijkbaar. De cliënten van de veearts kunnen in het algemeen de kwaliteit van de dienstverlening ook beter beoordelen. Opmerkelijk is in dit kader dat er ten aanzien van de kleine huisdieren verzekeringsmogelijkheden in ontwikkeling zijn. De beroepsorganisatie geeft landelijk, soms regionaal richtlijnen voor de in rekening te brengen tarieven en deze worden in de praktijk veelal opgevolgd zodat de prijsconcurrentie zwak is.

3. Evenwichtige inkomensverhoudingen en een aanvaardbaar inkomensniveau

De leden van de fractie van het C.D.A. was nog niet duidelijk waarop het streven van de Regering gericht is. In algemene zin is dat streven verwoord in de memorie van toelichting: een streven naar evenwichtige inkomensverhoudingen die de toets van de criteria rechtvaardigheid en doelmatigheid kunnen doorstaan. Met betrekking tot de vrije-beroepsbeoefenaars is deze benadering uitgewerkt in de meergenoemde brief met uitgangspunten voor de vaststelling van norminkomens voor vrije-beroepsbeoefenaars dd. 19 maart 1980 (gedrukte stukken 15 899, nr. 26). Op verschillende plaatsen in deze nota komen de criteria rechtvaardigheid en doelmatigheid eveneens aan de orde.

De meer gerichte vragen die de leden van de C.D.A.-fractie stelden met betrekking tot het al of niet toepassen van een systeem van functieclassificatie, de graad van nauwkeurigheid, perfectie en exactheid, kunnen wij thans nog niet goed beantwoorden. In de werkgroep waarin met vertegenwoordigers uit de kring van de vrije beroepen over de uitgangspunten wordt overlegd, is thans juist een van de punten van discussie of en in hoeverre het mogelijk of wenselijk is methoden van functiewaardering te gebruiken bij de vergelijking van functies, welke vergelijking (mede) de basis kan of moet vormen voor de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau.

Thans wordt getracht externe deskundigen hierbij te betrekken. Bijzondere aspecten die zijn verbonden aan het vrije beroep kunnen toepassing van de meer traditionele systemen van functieclassificatie bemoeilijken. Te noemen zijn in dit verband:

- de relatief grote heterogeniteit in functioneren binnen een categorie vrije-beroepsbeoefenaars;
- de voor vele vrije-beroepsbeoefenaars niet of nauwelijks te onderscheiden begrippen functieniveau en wijze waarop de functie wordt vervuld.

Het laatste speelt bij systemen van functieclassificatie geen rol. Daarbij tekenen wij nog aan, dat uitvoerige en gedetailleerde systemen van functiewaardering veelal een grotere mate van perfectie en exactheid suggereren dan impliceren, met name wanneer dergelijke systemen in geheel verschillende situaties worden gebruikt.

In het kader van eventuele toepassing van functiewaardering voor de vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus voor categorieën vrije-beroepsbeoefenaars geldt dit des te sterker omdat hier binnen één categorie naast een relatief grote heterogeniteit in functioneren ook een grote spreiding in inkomens voorkomt. Daarbij kan er niet zonder meer van uitgegaan worden dat in alle individuele gevallen het inkomensniveau even rechtvaardig en doelmatig is gelet op de wijze van functioneren.

Overigens gaan wij erin mee dat mistige criteria geen volwaardig alternatief vormen. Tegen deze achtergrond is het van groot belang om in goed overleg overeenstemming te bereiken over een werkbare basis.

De constatering van de leden van de V.V.D. dat in de memorie van antwoord onvoldoende aandacht wordt gegeven aan een van de peilers van het algemeen inkomensbeleid, te weten het doelmatigheids criterium, doet niet geheel recht aan de inhoud van de memorie.

In paragraaf 2 was immers breedvoerig uiteengezet dat deze wettelijke regeling in het bijzonder een toepassing zal moeten vinden op prijsafhankelijke (hoge) inkomens die in een gebrekkig werkende markt worden verworven en/of in belangrijke mate uit collectieve middelen tot stand komen. Beide criteria zijn in verband te brengen met het doelmatigheidsbegrip uit het algemeen inkomensbeleid.

In situaties waarin de markt onvoldoende werkt, kan de allocatieve functie van de prijs en dus het inkomen, waarop het begrip doelmatigheid duidt, zijn uitgehold. Zoals in de vorige paragraaf reeds staat vermeld wordt het begrip doelmatigheid in de brief van 19 maart 1980 naar onze mening een centrale rol toebedeeld, naast rechtvaardigheid. In bedoelde brief wordt uitdrukkelijk het verband gelegd tussen inkomenshoogte en het aanbod van bepaalde capaciteiten. *Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kunnen een belangrijke indicatie geven omtrent het uit allocatief oogpunt bezien doelmatige inkomensniveau voor een bepaalde functie, althans indien de toetreding daartoe, in het bijzonder de toegang tot de beroepsopleiding, niet te zeer beperkt wordt.*

Voorts is in bedoelde brief ook een relatie gelegd tussen schaarste van bepaalde capaciteiten en de maatschappelijke waardering voor de producten van de arbeid in de betreffende functies, onder meer tot uitdrukking komend in de omvang van de ter beschikking te stellen middelen. Vanuit die invalshoek is het doelmatigheids criterium uit het inkomensbeleid terug te vinden in het criterium «besteding van collectieve middelen» zoals dat in de memorie van antwoord is toegelicht.

Ten slotte komt het begrip doelmatigheid indirect ook nog aan de orde in de beschouwingen in de memorie van antwoord over de betekenis van (niet aanvaarde) hoge inkomens voor de inflatie.

Een enkele opmerking willen we in deze nota nog wijden aan wat deze leden «de internationale component» noemen.

Het doelmatigheids criterium gebiedt dat waar nodig met de inkomens- en arbeidsmarktverhoudingen in de ons omringende landen rekening wordt gehouden «als randvoorwaarde». Voor het overgrote deel van hun omzet zijn de vrije-beroepsbeoefenaars werkzaam op de binnenlandse markt en het alhier geldende prijsbeleid is eveneens van toepassing op buitenlanders die hun diensten op deze markt verrichten terwijl anderzijds de door vrije beroepsbeoefenaars in Nederland in rekening gebrachte prijzen voor buiten de binnenlandse markt verrichte diensten niet aan de (binnenlandse) prijzenbeschikkingen onderworpen zijn. Vanuit die optiek zijn derhalve geen fricties te verwachten.

Voor wat betreft de arbeidsmarkt beschikken wij niet over aanwijzingen dat er sprake zou zijn van een schadelijke «brain drain» naar het buitenland.

Met name voor vrije beroepsbeoefenaars in de gezondheidssector geldt dat de beloningsniveaus in ons land eerder gunstig dan ongunstig afsteken tegen die in de ons omringende landen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of het in de memorie van antwoord gegeven overzicht van het matigingsbeleid ten aanzien van de diverse inkomensgroepen nader kon worden geconcretiseerd aan de hand van cijfers zoals percentages en besteedbare inkomens over bijvoorbeeld de afgelopen 4 jaar. Cijfers over de ontwikkeling van het reëel vrij beschikbaar inkomen van de vrije-beroepsbeoefenaars worden niet berekend. In de memorie van antwoord wordt opgemerkt, dat de vrije-beroepsbeoefenaars gemiddeld per categorie de laatste jaren een matiging van tenminste dezelfde omvang hebben opgebracht als overeenkomstige ambtenaren. De koopkracht van de 4× modale ambtenaar zal over de periode 1978 t/m 1981 naar verwachting met bijna 10% dalen. In guldens van 1980 komt dat percentage bij het beschikbare inkomen van 4× modaal overeen met ca. f 6700. Voor categorieën vrije-beroepsbeoefenaars voor wie een aanvang is gemaakt met de afbouw van positieve restposten, zal de koopkracht over die periode – gemiddeld per categorie – met meer dan 10% dalen. Ter vergelijking volgen hier de koopkrachtmutaties voor werknemers gedurende de periode 1978 – 1981:

	Exclusief incidenteel	Inclusief incidenteel ¹
Minimumloon	+ 1,5	+ 1,5
Minimumloon +	0	3,5 à 4
Modaal	- 2,5 à - 3	1
2× modaal	- 6,5 à - 7	- 2,5 à - 3
4× modaal	- 7,5 à - 8	- 4,5

De koopkrachtmutatie van de AOW-uitkering bedraagt over dezelfde periode: + 0 à 0,5%.

4. Procedure van overleg en beroep

Tot onze teleurstelling constateren wij dat de leden van de fracties van het C.D.A. en van de V.V.D. niet waren overtuigd door het betoog in de memorie van antwoord dat het wetsontwerp zoals dat thans voorligt voldoet aan de redelijkerwijs te stellen eisen van zorgvuldigheid met betrekking tot betrokkenen en controle mogelijkheden op het overheidshandelen.

In antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en van het C.D.A. delen wij mee dat het vaststellen van een aanvaardbaar inkomensniveau ook voor een afzonderlijke beroepsgroep een maatregel van algemene aard is (een daad van wetgeving in materiële zin).

¹ Komen overeen met tabel 2,5b in de miljoenennota, evenwel gecorrigeerd voor de maatregelen waartoe sinds het verschijnen van de miljoenennota besloten is en sindsdien bijgestelde ramingen.

De inhoudelijke toetsing van deze regelgeving vindt in ons staatsbestel plaats langs de lijnen van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair toezicht. Het invoeren van een beroepsmogelijkheid tegen de regelgeving is daarmee niet verenigbaar.

De beroepsmogelijkheden die zijn genoemd in het overzicht op de blz. 22 en 23 van de memorie van antwoord betreffen een rechtmatigheidstoetsing van individueel werkende besluiten die ter uitvoering van de daar genoemde regelingen van algemene strekking worden genomen en niet een beroepsmogelijkheid tegen de inhoud van die algemeen geldende regelingen zelf.

Wij hebben de opmerkingen van de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. ook niet begrepen als een pleidooi voor een beroep in formele zin maar als een pleidooi voor het institutionaliseren van een commissie van onpartijdige deskundigen in de procedure voor de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau ten einde daaraan bij verschil van mening een zwaarwegend, maar niet bindend advies te kunnen vragen. De Commissie Medische Specialisten kan daarbij tot voorbeeld strekken.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie merken wij op inderdaad zelf in de bemiddeling van de commissie-Erdbrink te hebben toegestemd en het advies van de commissie in hoofdlijnen te hebben overgenomen, zoals de Kamer inmiddels is meegedeeld.

De door ons voorgestane procedure sluit het in voorkomende gevallen inschakelen van deskundigen of van een bemiddelingscommissie niet uit. Ook het parlement kan desgewenst in bepaalde gevallen de Regering daarom verzoeken, dan wel zelf bij deskundigen te rade gaan.

In het verlengde van hetgeen wij daarover in de memorie van antwoord hebben opgemerkt, blijven wij echter van oordeel dat het wettelijk institutionaliseren van de bedoelde bemiddelingscommissie ongebruikelijk is in vergelijking met de procedure voor maatregelen van algemene aard ten aanzien van andere inkomensgroepen en daarom ongewenst.

In antwoord op de opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie met betrekking tot het verschillend karakter van maatregelen gericht op algemene matiging («inkomensbeheersing») en van maatregelen gericht op de beïnvloeding van de inkomensverdeling merken wij op dat verschillende maatregelen die zijn genoemd in de memorie van antwoord op de blz. 22 en 23 verstrekkende inkomensconsequenties voor betrokkenen kunnen hebben. Het vaststellen van een aanvaardbaar inkomensniveau zal soms minder ingrijpende consequenties hebben, ook al is daarbij het bevorderen van evenwichtige inkomensverhoudingen een meer expliciete doelstelling. Het vaststellen van een aanvaardbaar inkomensniveau krijgt materieel effect via prijzen en tarieven en is daarom niet helemaal vergelijkbaar met het «inschakelen» van een ambtenaar.

Wellicht ten overvloede merken wij nog op dat het overleg waartoe het wetsontwerp verplicht open en reëel moeten zijn en daarom ook zorgvuldig moet en zal worden gevoerd. Het verschil dat de leden van een C.D.A.-fractie maakten in zwaarte van aan het overleg te stellen eisen al naar gelang sprake is van «inschaling» of (jaarlijkse) «mutaties» is daarbij naar ons oordeel inderdaad van belang. In die zin kunnen wij ons wat dit betreft dan ook vinden in hetgeen deze leden daaromtrent opmerkten in het voorlopig verslag naar aanleiding van het wetsontwerp Tijdelijke voorzieningen met betrekking tot de bekostiging van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Overigens is er het belangrijke verschil dat ingevolge het onderhavige wetsontwerp geen arbeidsvoorwaarden worden vastgesteld, maar een aanvaardbaar inkomensniveau dat leidt tot een tarief waarmee een zekere spreiding in inkomens binnen een categorie vrije-beroepsbeoefenaars in stand blijft.

De leden van de V.V.D.-fractie waren van oordeel, dat de mogelijkheden van het parlement «vooraf», dat wil zeggen alvorens een aanvaardbaar inkomensniveau is vastgesteld, verandering te kunnen brengen in de zakelijke

inhoud van het besluit, niet voldoende zouden zijn en zij verwezen daarbij naar de Wet op de loonvorming. Wij menen echter dat artikel 4 van het wetsontwerp, zoals dat na de nota van wijziging luidt, het parlement ruimschoots de mogelijkheid biedt om tot uitdrukking te brengen een voorgenomen besluit te willen wijzigen, alvorens het besluit daadwerkelijk wordt genomen. Wellicht is hierover enig misverstand blijven bestaan omdat wij in de memorie van antwoord hebben verzuimd te antwoorden op de vraag die deze leden in het voorlopig verslag stelden met betrekking tot de termijn van 14 dagen die – voor de Minister – een minimum en geen maximum is. Daarom zetten wij hier nogmaals kort uiteen hoe de procedure onzes inziens dient te verlopen indien artikel 4 (zoals gewijzigd) naar de letter en geest wordt uitgevoerd. Daarbij dient men zich te realiseren dat aan toepassing van artikel 4 overleg (open en reëel) vooraf gaat op grond van artikel 3. In dat overleg zullen de inzichten van overheidszijde en van de betrokken organisaties aan de orde dienen te zijn geweest. Artikel 4 is bedoeld om dit overleg op een zorgvuldige wijze te kunnen afronden. Op grond van het gepleegde overleg concluderen de betrokken bewindslieden vervolgens welk aanvaardbaar inkomensniveau een categorie vrije-beroepsbeoefenaars naar hun oordeel dient te worden vastgesteld. Een besluit tot vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau is dan nog niet genomen, wel wordt een voornemen tot een besluit geformuleerd, waarvan de zakelijke inhoud schriftelijk wordt medegedeeld aan de betrokken organisatie(s), met afschrift aan de beide Kamers der Staten-Generaal. De Minister mag op grond van artikel 4 het voorgenomen besluit niet nemen alvorens 30 dagen zijn verstreken na deze schriftelijke mededeling. De Minister moet ten minste 30 dagen wachten: een minimumtermijn. Levert de zienswijze van de bij het overleg betrokken organisatie(s) geen nieuwe gezichtspunten op dan kan de Minister na 30 dagen het besluit tot vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau nemen. Gedurende deze periode van 30 dagen kan ook het parlement de Regering ter verantwoording roepen – een besluit is dan nog niet genomen.

Indien de zienswijze van de betrokken organisatie(s) en/of het overleg met het parlement voor de betrokken bewindslieden aanleiding vormt hun voornemen te heroverwegen of nader overleg te plegen, dan wel indien zij op verzoek van het parlement het voorgenomen besluit nog niet willen nemen of wellicht ook een onpartijdige commissie willen instellen, is er geen verplichting om na afloop van de 30 dagen-termijn een besluit te nemen. Uitstel is mogelijk: de 30 dagen zijn voor de Minister geen maximumtermijn.

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. Wij hebben daarvan kennis genomen en volstaan in deze nota met twee nadere opmerkingen.

In de eerste plaats impliceert het feit dat het tot stand brengen van aanvaardbare inkomensverhoudingen (ook naar onze mening) kan worden onderscheiden als een zelfstandige doelstelling van het sociaal-economisch beleid ons inziens geenszins dat deze doelstelling niet tevens als subdoelstelling onlosmakelijk verbonden geacht kan worden met de doelstelling van het prijsbeleid. Dit laatste – en dat is de kern van ons betoog geweest – impliceert echter dat wel onderscheidbare doelstellingen in dit soort gevallen niet gescheiden kunnen worden.

In de tweede plaats achten wij op onze beurt de gedachtengang van deze leden niet overtuigend. Zij stellen dat, indien thans het totaal aan claims van collectieve sector, lonen en overig inkomen nog immer de beschikbare ruimte zou overtreffen, terwijl toch de inkomensverschillen – volgens deze leden – de laatste twintig jaar aanmerkelijk zijn verminderd, geconcludeerd zou moeten worden dat de door de Regering vermelde redenering op gespannen voet staat met de werkelijkheid. Redeneringen omtrent de mogelijke consequenties van verandering van een variabele op daarvan afhankelijke grootheden worden in de economie doorgaans geclausuleerd door de toevoeging

«ceteris paribus». Het betoog van deze leden staat of valt eveneens bij het al of niet gelijk blijven van de invloed van alle overige relevante variabelen gedurende dezelfde twintig jaar. Alleen al met betrekking tot inkomensverhoudingen lijkt ons deze voorwaarde te zwaar om de gevolgde redenering te kunnen dragen. Zo zullen de sociaal-culturele ontwikkelingen gedurende de afgelopen twintig jaar de subjectieve beleving van inkomensverschillen sterk hebben beïnvloed, wellicht meer dan de door deze leden bedoelde vermindering van de feitelijke inkomensverschillen. Wij denken hierbij bij voorbeeld aan de toegenomen informatie over inkomens, veranderingen in de aard van de bestedingen en de informatie daaromtrent, afnemende vanzelfsprekendheid van hoge inkomens op grond van traditie of status, toenemende aandacht voor de kwaliteit van de arbeid (arbeidsomstandigheden en ontplooiingsaspecten) in relatie tot het beloningsniveau e.d.

Een concrete aanwijzing voor de relatie tussen evenwichtige inkomensverhoudingen en inflatie kan bij voorbeeld worden gevonden in de ontwikkeling dat gedurende de laatste jaren in het centraal arbeidsvoorwaardenoverleg tussen Regering en Stichting van de Arbeid steeds nadrukkelijker het verband wordt gelegd tussen matigingsbereidheid en een effectief inkomensbeleid ten aanzien van hogere inkomensgroepen. Overigens zijn er ook in deze context interessante wetenschappelijke publikaties waarin de beleving van inkomensverschillen wordt belicht (zie bij voorbeeld A. Kapteijn en F. G. van Herwaarden in ESB nrs. 3190, 3191 en 3192, 1979).

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda

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