

Vergaderjaar 1985–1986

19401

Inkomens Vrije-Beroepsbeoefenaren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze toelichting heeft een tweeledig doel. Zij geeft in de eerste plaats de motivering voor dit wetsvoorstel, waarbij bepaalde keuzen voor de inrichting van het wetsvoorstel worden verduidelijkt. Daarnaast wordt in deze toelichting ingegaan op het algemene beleid dat van overheidszijde wordt gevoerd ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren. Daaruit zal blijken dat het directe inkomensbeleid het complement is van een meer continue aanpak. Met het oog op het aflopen van de Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars (Stb. 1981, 423)¹ is de vraag actueel geworden naar het beleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren na die datum. In de meningsvorming heeft het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) inzake de inkomensvorming bij vrije beroepen² een prominente rol gespeeld.

De gedachtenbepaling over dit onderwerp heeft geleid tot een belangrijke wijziging van de opzet van het prijs-/inkomensbeleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren. In de volgende paragraaf wordt dit uiteengezet. Het onderhavige wetsvoorstel moet nadrukkelijk geplaatst worden in dit bredere kader.

2. Hoofdpijnen beleid vrije-beroepsbeoefenaren

Het beleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren gaat uit van de wenselijkheid van evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen en van aanvaardbare inkomensverhoudingen. De hoofdpijnen van het beleid haken aan aan de benadering van de SER, die in concreto inhoudt dat de overheid inkomenspolitiek waar mogelijk terugtreedt (zie voor SER-advies verder paragraaf 5). Dit terugtrekken wordt mogelijk gemaakt door het voeren resp. intensiveren van een zgn. bronnenbeleid. Hieronder wordt in het navolgende verstaan het (ordenings)beleid dat is gericht op het creëren van evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen op de markten voor diensten van vrije-beroepsbeoefenaren.

In het beleid wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de marktsector – dit betreft de categorieën vrije-beroepsbeoefenaren waarvoor het beleid gericht is op handhaving of herstel van een goede

¹ Bij Wet van 19 december 1985 (Stb. 1985, 707) is de werkingsduur van de Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars verlengd tot en met 30 april 1986.

² Advies inkomensvorming vrije beroepen, 15 februari 1985, nr. 85/02.

werking van het marktmechanisme – en anderzijds de gereguleerde sector; dit betreft de categorieën vrije-beroepsbeoefenaren waar volledige werking van het marktmechanisme niet mogelijk en/of zelfs niet wenselijk is (in het bijzonder de volksgezondheidssector).

In het eerste geval betekent het bronnenbeleid het opheffen resp. verminderen van marktperfecties. Dit kan bewerkstelligd worden door deregulering, hetzij van regelgeving van de overheid, hetzij van de beroepsgroepen zelf door toepassing van de Wet economische mededinging – die daarvoor wijziging behoeft – of anderszins. Bij een goede marktwerking komen, zo wordt verondersteld, in het algemeen aanvaardbare prijzen voor de desbetreffende diensten tot stand en worden daarmee aanvaardbare inkomensverhoudingen bevorderd. Daarmee kan dan gesproken worden van evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen.

In het tweede geval zal gepoogd moeten worden door regelgeving de uitkomsten die theoretisch bij een goede marktwerking tot stand zouden komen, te benaderen. Instrumenten die daarbij een rol spelen, zijn onder meer budgettering, bevorderen van countervailing power van financiers en herregulering. Bij de uitwerking van het beleid in deze sector wordt aldus getracht evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen te realiseren.

Voor het geval het bovenbedoelde beleid geen of onvoldoende tijdig resultaten oplevert moet, zoals in deze memorie nader wordt toegelicht, de mogelijkheid bestaan om van overheidswege rechtstreeks in te grijpen in het proces van inkomensvorming. Dit wetsvoorstel beoogt deze mogelijkheid te scheppen.

Het beleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren moet worden geplaatst tegen de achtergrond van de algemene hoofdlijnen van het inkomensbeleid, zoals het kabinet dat in de Inkomensnotitie 1983³ heeft ontvouwd. Dit beleid is gericht op het bevorderen van aanvaardbare inkomensverhoudingen en op het leveren van bijdragen van de verwezenlijking van overige doelstellingen van het sociaal-economische beleid.

De aanvaardbaarheid van inkomensverschillen in de primaire sfeer wordt bepaald door rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen. Rechtvaardigheidsoverwegingen hebben met name betrekking op de zwaarte van de werkzaamheden (vereiste verantwoordelijkheid, kennis en kunde, arbeidsomstandigheden en dergelijke) en de inzet van degenen die de werkzaamheden verrichten. Doelmatigheidsoverwegingen betreffen de vraag in hoeverre inkomensverschillen een soepele werking van de arbeidsmarkt kunnen bevorderen, de mensen tot produktieve prestaties kunnen motiveren en daarmee kunnen bijdragen aan de gewenste economische ontwikkeling. Tussen beide soorten overwegingen kan een zekere spanning bestaan en afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek kunnen de verschillende overwegingen telkens andere accenten krijgen. In de afgelopen jaren is het accent meer op de doelmatigheidskant komen te liggen.

Rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen kunnen ook in belangrijke mate samenvallen. Zeker op langere termijn zal dit het geval moeten zijn. Daarbij is van belang, dat een goede marktwerking het samenvallen van beide soorten overwegingen zal kunnen bevorderen.

Het kabinet denkt het bevorderen van aanvaardbare inkomensverhoudingen en van de andere doelstellingen van het sociaal-economisch beleid in het algemeen het best te kunnen verwezenlijken door een voorwaardenscheppend beleid. Het wil zich daarom uiterst terughoudend opstellen ten aanzien van directe beïnvloeding van de primaire inkomensvorming.

In het beleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren leidt het uitgangspunt van terughoudendheid van de overheid ertoe de inkomensvorming in beginsel over te laten aan de markt. Op dit terrein moet

³ Notitie inzake een aantal aspecten van inkomensontwikkeling en -verdeling (kamerstukken II, 1983/84, 18 189, nrs. 1-2).

evenwel het gevaar worden onderkend dat een inkomensvorming plaatsvindt op een markt met monopolioïde karaktertrekken. Dit gevaar van verstoring van een goede marktwerking komt voort uit het specifieke karakter van de dienstverlening door vrije-beroepsbeoefenaren. De volgende factoren zijn daarbij van belang:

- de overheid stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening door betrokken groepen. Dit leidt tot regelgeving, die mede de marktwerking kan beperken. Keerzijde hiervan is dat de kans bestaat dat hoge inkomens worden gevormd, die niet aanvaardbaar zijn (noch rechtvaardig noch doelmatig);
- de beroepsgroep legt zichzelf marktwerking belemmerende maatregelen op (bijvoorbeeld vestigingsbeleid). Zoals ook ten gevolge van regelgeving van de kant van de overheid kan dit tot inkomens leiden, die niet aanvaardbaar zijn;
- de soort dienstverlening belemmert voor de cliënt een goed inzicht in de produkt/prijsrelatie. In zekere zin kenmerkend, niet voor de individuele vrije-beroepsbeoefenaar, maar voor de betrokken categorie vrije-beroepsbeoefenaren, is dat deze de prijs in belangrijke mate kan beïnvloeden, waardoor de prijs hoger uitvalt dan het geval zou zijn bij volledige concurrentie;
- waar collectieve financiering (via verzekeringen) plaatsvindt, worden deze effecten versterkt, onder andere doordat de relatie tussen lusten en lasten wordt verbroken.

Waar de markt onvolkomen dan wel niet voldoende werkt, moet eerst voor zoveel mogelijk de marktwerking worden bevorderd. Het kabinet kiest dan ook primair voor bestrijding van de oorzaken van een ongewenste inkomensvorming door het bevorderen van de marktwerking. Dit kan, zoals gezegd, door het ontwikkelen van een bronnenbeleid.

Bij een goede marktwerking en daaruit resulterende aanvaardbare inkomensverhoudingen is een directe interventie in het proces van *primaire inkomensvorming door de overheid overbodig*. Ook in de gereguleerde sector zal in de eerste plaats getracht worden de reeds bestaande regelgeving zodanig toe te passen dat aanvaardbare inkomensverhoudingen tot stand komen en een direct ingrijpen in de primaire inkomensvorming overbodig is.

Bij bevordering van marktwerking is het beleid gericht op een zo goed mogelijke marktwerking. Daarbij is bedacht dat perfecte marktwerking nooit gerealiseerd zal kunnen worden. Wanneer gesproken wordt van goede marktwerking, wordt dan ook uitgegaan van een benadering in het besef dat het realiseren van evenwichtige marktverhoudingen in absolute zin in de praktijk niet mogelijk is. Bij de beoordeling van de marktwerking dient met deze relativering rekening te worden gehouden. De inkomensverhoudingen zijn in dit verband een belangrijke indicator, hoewel ook voor de aanvaardbaarheid van inkomensverhoudingen geen absolute maatstaf is aan te geven.

Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van inkomensverhoudingen in de marktsector spelen de beloningsverhoudingen bij de overheid een belangrijke rol, maar wordt er in de praktijk van uitgegaan dat een goede marktwerking leidt tot aanvaardbare inkomensverhoudingen.

Bij de beoordeling van de inkomensverhoudingen in de gereguleerde sector moet de overheid in theorie geheel op zijn eigen oordeel terugvallen, aangezien de markt voor de desbetreffende diensten per definitie geen maatstaf oplevert. In deze sector zullen bij de oordeelsvorming over de aanvaardbaarheid van inkomensverhoudingen met name de beloningsverhoudingen bij de overheid richtinggevend zijn.

Indien het bronnenbeleid onvoldoende perspectief biedt, kan een interventie in de primaire inkomensvorming, hierna te typeren als direct inkomensbeleid, noodzakelijk zijn. Het kabinet heeft daarbij – in navolging

van de SER – het oog op situaties waarin sprake is van een gebrekkige marktwerking met daaruit resulterende te hoge inkomens. De voorgestelde wetgeving heeft het karakter van ultimum remedium. Aanwijzing van een beroepsgroep in het kader van dit wetsvoorstel vindt eerst dan plaats als duidelijk is dat niet anders dan via toepassing van deze wet de inkomens op redelijke termijn tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht.

Ingeval van toepassing van de wet wordt een inkomenspolitieke norm vastgesteld die via de prijs- en tariefstelling doorwerkt in de feitelijke inkomens. Het directe inkomensbeleid is niet gericht op individuele inkomenshoogtes, hoewel het voor individuele inkomens, bijvoorbeeld bij een degressief tariefsysteem, wel belangrijke gevolgen kan hebben. De vastgestelde norm geldt als gemiddelde voor de beroepsgroep en laat als zodanig differentiatie binnen de beroepsgroep onverlet.

Bij de categorieën vrije-beroepsbeoefenaren, die onder het directe inkomensbeleid zijn gebracht, wordt het bronnenbeleid intussen wel met kracht voortgezet. Het directe inkomensbeleid heeft een tijdelijk karakter en kan bovendien goed samengaan met indirect werkend bronnenbeleid.

3. Het begrip vrije-beroepsbeoefenaren

In het beleid, als ook in de wetgeving, wordt gesproken van vrije-beroepsbeoefenaren. Voor een nadere begripsbepaling kan globaal worden aangesloten bij de Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars, alsmede bij het SER-advies op dit punt⁴.

In het algemeen is bij een vrij beroep sprake van professionele zelfstandigheid. Deze term verwijst naar dienstverlening die sterk vanuit de eigen verantwoordelijkheid, deskundigheid en ervaring plaatsvindt en veelal gebonden is aan bepaalde beroeps- en gedragsregels.

Hoewel het vrije beroep in de zin van professioneel zelfstandig ook in loondienst kan worden uitgeoefend wordt in het kader van dit wetsvoorstel verder slechts van een vrij beroep gesproken als ook sprake is van economische zelfstandigheid, dat wil zeggen een beroepsuitoefening voor eigen rekening en risico. Rekening en risico kunnen daarbij door verscheidene personen gemeenschappelijk worden gedeeld.

Als vrije-beroepsbeoefenaren in het kader van dit wetsvoorstel worden beschouwd degenen die professioneel zelfstandig en materieel niet in loondienst zijn. Dit houdt in dat ook die beroepsbeoefenaren tot de vrije beroepen worden gerekend die weliswaar formeel in dienstbetrekking zijn van bijvoorbeeld een BV of een firma, maar in materiële zin niet, omdat men tevens (mede-)eigenaar is van een onderneming die uitsluitend of in hoofdzaak is gericht op uitoefening van het beroep.

Het vorenstaande geeft naar onze mening voldoende duidelijk aan wanneer gesproken moet worden van vrije-beroepsbeoefenaren. Een geheel sluitende definitie is niet te geven. Evenals in de Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars, is in dit wetsvoorstel dan ook afgezien van het opnemen van een bepaling hieromtrent. Verwezen wordt nog naar de opsomming van categorieën van vrije-beroepsbeoefenaren die in artikel 1a van het voorstel tot wijziging van de Wet economische mededinging is opgenomen. Gegeven de relatie en samenhang tussen het mededingingsbeleid als onderdeel van het bronnenbeleid en het directe inkomensbeleid geeft deze lijst tevens aan wat de mogelijke reikwijdte is van het wetsvoorstel met betrekking tot de inkomens van vrije-beroepsbeoefenaren.

In voorkomende gevallen zal zo nodig nader aangegeven moeten worden waarom een bepaalde beroepsgroep in de beschouwingen van het beleid wordt betrokken, of onder de werkingssfeer van de wet wordt gebracht.

⁴ SER-advies, paragraaf 4.3.

4. De Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars

Sinds 1981 wordt ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren een prijs-/inkomensbeleid gevoerd op grond van de Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars (TWN).

De TWN is, zoals blijkt uit de considerans, tot stand gekomen als een wettelijke voorziening teneinde bij de vaststelling dan wel goedkeuring van prijzen of tarieven, welke door onderscheiden vrije-beroepsbeoefenaars in rekening mogen worden gebracht, de totstandkoming van evenwichtige inkomensverhoudingen te kunnen bevorderen.

De wet is in het algemeen toegepast ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren wier inkomens naar het oordeel van de Kroon in beperkte mate onder invloed van het marktmechanisme tot stand komen dan wel in belangrijke mate uit de collectieve middelen worden verkregen.

Aanleiding tot de invoering van de TWN was mede de gerechtelijke uitspraak in 1980⁵, die het onmogelijk maakte op basis van de Prijzenwet een prijs- en tarievenbeleid te voeren op grond van inkomenspolitieke overwegingen. Aanvankelijk lag het in het voornemen om de Prijzenwet bij te stellen. De Raad van State had echter grote bezwaren tegen het hanteren van de Prijzenwet als instrument van inkomensbeleid. Een van de bezwaren was dat de coördinatie met het overige inkomensbeleid onvoldoende zou worden gewaarborgd.

In 1981 werd gekozen voor een zelfstandige wettelijke regeling met een tijdelijk karakter. Dit laatste omdat de noodzaak het prijs-/inkomensbeleid voort te zetten het niet mogelijk maakte te wachten op een SER-advies. Een ander argument was gelegen in de overweging dat het prijs-/inkomensbeleid nog zo sterk in ontwikkeling was dat definitieve wetgeving op dat moment minder gewenst was.

Bij de formulering van het nieuwe beleid zijn naast eerdergenoemd SER-advies de ervaringen die opgedaan zijn met de TWN betrokken. Daarbij is mede gebruik gemaakt van het rapport «Evaluatie Tijdelijke Wet normering inkomens vrije-beroepsbeoefenaars» van het Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk onderzoek van de katholieke hogeschool Tilburg (IVA). Dit rapport is bij brief d.d. 12 februari 1985 aangeboden aan de Staten-Generaal.

Doel van de evaluatie is vooral geweest te zien waar zich in de uitvoering van de TWN zaken hebben voorgedaan, waarmee bij de opstelling van de nieuwe wetgeving rekening zou kunnen worden gehouden. Daarbij heeft het IVA tevens de meningen van enkele organisaties van vrije-beroepsbeoefenaren gevraagd.

Bij beschouwing valt op dat het (nog) niet mogelijk is gebleken de procedure voor alle destijds aangewezen beroepsgroepen af te ronden. Het proces van overleg over definitieve norminkomens blijkt meer tijd in beslag te nemen dan destijds was ingeschat. Afgezien van de nieuwe materie, moet de verklaring hiervoor worden gezocht in twee punten.

Ten eerste vergt een beleid ten aanzien van niveaus van inkomens en het proces van functievergelijking dat in dat kader nodig is de nodige tijd, zoals ook in andere organisaties en sectoren bekend is.

Ten tweede wordt het overleg inhoudelijk en qua tijdsduur sterk beïnvloed door de samenhang tussen inkomenspolitieke en de sectorspecifieke doelstellingen. Er is een frequente koppeling aan «belendend beleid» (pakketverbreding). Deze pakketverbreding heeft overigens niet alleen complicerend gewerkt, maar ook in een aantal gevallen het bereiken van overeenstemming over inkomensniveaus bevorderd.

In het gevoerde overleg met beroepsgroepen is gestreefd naar zorgvuldigheid in de procedure. Door middel van een tweetal ook aan de Tweede Kamer aangeboden rapporten – respectievelijk van de Werkgroep

⁵ President rechtbank 's-Gravenhage, 7 november 1980.

uitgangspunten norminkomens vrije-beroepsbeoefenaren (WUN)⁶ en de Werkgroep inkomens vrije-beroepsbeoefenaren (WIVB)⁷ – zijn de procedures en uitgangspunten nader ingevuld. Hiermee is een duidelijke infrastructuur ontwikkeld voor de beroepsgroepen om overleg te voeren met de overheid. Mede gezien de belangen, die voor betrokken beroepsgroepen op het spel staan, wordt een duidelijk kader, waarbinnen over het inkomensniveau wordt overlegd, sterk gewaardeerd.

Een groot manco tenslotte is het ontbreken van voldoende recent informatiemateriaal. De overheid is tot nu toe voor een adequate informatieverzameling sterk afhankelijk van de medewerking van de beroepsgroepen. De Prijzenwet biedt onvoldoende mogelijkheden ter zake. De Wet tarieven gezondheidszorg (WTG) biedt die mogelijkheden wel. De mogelijkheden van de WTG op dit punt zullen verder worden geoperationaliseerd mede ten behoeve van dit wetsvoorstel (zie ook paragraaf 9).

Voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van beperkte marktwerking, mede in relatie tot de aanvaardbaarheid van inkomensverhoudingen, is goede informatie over marktwerking en feitelijke inkomens onontbeerlijk. In paragraaf 9 wordt nader daarop ingegaan.

5. Het advies van de Sociaal-Economische Raad

Op 15 februari 1985 heeft de SER advies uitgebracht inzake de inkomensvorming bij vrije beroepen. Reeds in de inleiding is erop gewezen dat dit advies een rol van grote betekenis heeft gespeeld bij de invulling van het overheidsbeleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren. Hierna volgt in het kort de aanleiding tot het advies van de SER; vervolgens wordt aandacht besteed aan de inhoud van het advies, waarna een commentaar volgt op hoofdpunten.

5.1. Adviesaanvraag en ontwikkelingen sindsdien

Op 19 juni 1979 hebben de toenmalige Ministers van Sociale Zaken en van Economische Zaken de SER om advies gevraagd over het voornemen te komen tot een Raamwet op de inkomensvorming. In de Inkomensnotitie 1983 is reeds uiteengezet dat het kabinet afziet van een raamwet op de inkomensvorming, aangezien naar zijn mening de beoogde consistentie en samenhang ook zonder nadere wettelijke regeling van advies- en overlegprocedures voldoende gewaarborgd is. Ook de SER bleek geen behoefte te hebben aan dergelijke wetgeving.

In februari 1983 bracht de SER het advies wetgeving inkomensvorming uit. De Raad beperkte zich in dat advies in hoofdzaak tot de inkomens uit arbeid van werknemers in de marktsector. In september 1983 heeft de SER advies uitgebracht over de loonvorming in de niet op winst gerichte sector. In beide adviezen bepleitte de SER een uiterst terughoudende opstelling van de overheid ten aanzien van de primaire inkomensvorming en een zo groot mogelijke vrijheid voor marktpartijen. Na het uitbrengen van deze beide adviezen resteerde nog een aantal vragen uit de adviesaanvraag over de inkomensvorming bij vrije beroepen, waarop in het advies van 15 februari 1985 wordt ingegaan.

5.2. Inhoud van het advies

De SER is van oordeel dat de hoofdgedachte uit de eerdere adviezen in beginsel kan worden doorgetrokken naar de inkomensvorming van de vrije-beroepsbeoefenaren.

In de beoordeling van de vraag of er ten aanzien van bepaalde categorieën vrije-beroepsbeoefenaren een gericht inkomensbeleid of een bronnenbeleid moet worden gevoerd hanteert de SER criteria welke de marktwerking

⁶ Uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 1982.

⁷ Uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mei 1983.

betreffen, teneinde na te gaan of hoge inkomens van bepaalde beroepsgroepen het gevolg zijn van een gebrekkig werkende markt. Het gaat de SER dus niet om het bestaan van hoge inkomens, maar om de vraag in hoeverre deze worden veroorzaakt door marktimperfecties.

Bij de criteria die van belang geacht worden voor een beoordeling van de marktwerking legt de SER het accent op onvolkomenheden die voortvloeien uit de markt zelf of uit acties van de beroepsgroep. Onvolkomenheden die voortvloeien uit een regelend optreden van de overheid acht hij van een andere orde. Bij de beoordeling van de markt vindt de SER de volgende criteria van belang:

- prijsflexibiliteit;
- afzetfluctuaties;
- beperking van de toetreding tot de uitoefening van het beroep;
- concurrentie van derden;
- countervailing power van de kant van de afnemers.

Pas bij cumulatie van negatieve scores op deze criteria kan men volgens de SER tot de conclusie komen dat van een gebrekkige marktwerking sprake is.

De SER onderscheidt twee categorieën vrije-beroepsbeoefenaren. De eerste categorie is die waarbij de markt – afgemeten aan de criteria die de SER heeft geformuleerd – redelijk functioneert. Er is dan volgens de SER geen aanleiding voor de overheid om een inkomensbeleid te voeren. De SER is van oordeel dat er van een voldoende marktwerking kan worden gesproken bij accountants, advocaten, architecten, stedenbouwkundigen en raadgevende ingenieurs.

Een tweede categorie vrije-beroepsbeoefenaren is die waarvoor de markt gebrekkig functioneert. Hieruit kunnen, ook op langere termijn, relatief hoge inkomens resulteren. De SER rekent tot deze categorie de notarissen en de vrije-beroepsbeoefenaren in de medische sector (waarvan in de analyse van de SER zijn betrokken: huisartsen, medische specialisten, tandartsen, fysiotherapeuten, apothekers en oefentherapeuten-Mensendieck).

De SER onderscheidt verschillende mogelijke maatregelen die kunnen worden getroffen om de gebrekkige marktwerking te verbeteren. Het beleid dient zich primair te richten op verbetering van de marktwerking via een mededingingsbeleid/bronnenbeleid.

Voor zover de beroepsgroep de marktwerking mede bemoeilijkt is een overheidsoptreden gericht op slechting van de barrières op zijn plaats via onder meer beïnvloeding van de tariefstelling, beperken of wegnemen van vestigingsbeperkingen en het versterken van de countervailing power, in de gezondheidszorg onder meer van de zijde van de ziekenfondsen. Indien de marktbelemmeringen voortkomen uit overheidsmaatregelen, dienen deze te worden heroverwogen en dient te worden bezien of deze maatregelen nog wel te billijken zijn vanuit de optiek van het algemeen belang. Ten aanzien van de medische vrije beroepen kan naar het oordeel van de SER een (aangescherpt) budgetbeleid worden gevoerd.

Als is gebleken dat de markt niet goed functioneert en via een mededingings/bronnenbeleid hierin niet tijdig verbetering kan worden aangebracht en ook een stringent budgetbeleid niet (tijdig genoeg) tot resultaten leidt, dan zijn er in beginsel voldoende termen aanwezig om tijdelijk een direct inkomensbeleid te voeren. Dit dient gepaard te gaan met maatregelen gericht op opheffing van de gebrekkige marktwerking en/of een budgetbeleid.

In algemene zin kunnen volgens de SER bij een tijdelijk direct inkomensbeleid vrije beroepen worden vergeleken met groepen functies die naar kennisniveau, mate van verantwoordelijkheid en risico dat in het

beroep wordt gelopen, overeenkomen. Dit kunnen ambtelijke functies zijn zoals in het huidige beleid geschiedt, maar evenzeer functies in het wetenschappelijke onderwijs en het bedrijfsleven. De SER kiest om pragmatische redenen (openbaarheid van de salariering) voor vergelijkbare overheidsfuncties. De SER wijst er nog op dat aan de vergelijking van inkomens bezwaren kleven. Naar de mening van de SER kan niet worden ontkomen aan arbitraire keuzen.

Naar het oordeel van de SER tenslotte dient de TWN niet te worden verlengd. In het merendeel der gevallen dient de overheid geen direct inkomensbeleid te voeren, terwijl de TWN een wet is die daarop wel is gericht. In de situatie waarin een tijdelijk inkomensbeleid aan de orde kan komen, kan de SER met een tijdelijke wettelijke maatregel instemmen.

5.3. *Commentaar op hoofdpunten*

De benadering van de SER houdt in dat de overheid inkomenspolitiek waar mogelijk terugtreedt, respectievelijk een mededingings-/bronnenbeleid voert dat zodanige terugtrekking van de overheid mogelijk maakt. De hoofdlijnen van het nieuwe beleid, uiteengezet in paragraaf 2, haken, zoals gezegd, aan aan deze benadering.

Daarbij zij wel aangetekend, dat de benadering van de SER in zijn inkomenspolitieke effectuering uitgaat van op zich eenvoudige oorzaak- en gevolgrelaties. Wanneer de oorzaak van beperkte marktwerking wordt opgeheven, wordt daarmee in de visie van de SER erop vertrouwd dat geen verkeerde inkomensvorming meer plaatsvindt. In de praktijk kunnen zich evenwel gevallen voordoen waarin het beoogde doel op deze wijze toch niet geheel bereikt wordt. De maatschappelijke werkelijkheid gedraagt zich namelijk niet altijd conform eenvoudige oorzaak- en gevolgrelaties.

Naar de mening van de SER is het criterium voor een mogelijk overheidsingrijpen in de inkomensvorming van vrije beroepen de werking van het marktmechanisme. Ten aanzien van een aantal categorieën van vrije-beroepsbeoefenaren komt de SER tot de conclusie dat de markt redelijk functioneert, zodat in de visie van de SER zowel direct inkomensbeleid, als bronnenbeleid anders dan al wordt gevoerd, overbodig is. Deze conclusie kan niet zonder meer worden overgenomen. Het gaat dan met name om de vraag of er ten aanzien van een aantal van de bedoelde categorieën nog bronnenbeleid moet worden gevoerd. In dit verband is nadere analyse en onderzoek naar de effecten van marktbelemmerende maatregelen dan ook gewenst. Daarnaast moet inzicht worden verkregen in de termijnen waarbinnen het bronnenbeleid effectief die voorwaarden kan creëren, bij de aanwezigheid waarvan de SER van mening is dat er sprake is van goede marktwerking.

De SER gaat er in zijn aanbevelingen van uit dat er sectoren zijn, waar herstel van de marktwerking ongewenst is. Het betreft hier sectoren waar sprake is van (gedeeltelijke) financiering uit de collectieve middelen. In het bijzonder betreft het de volksgezondheidssector. De SER meent dat het budgetbeleid respectievelijk een aangescherpt budgetbeleid een geëigend middel is om aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de collectieve middelen gestalte geven. Dit zou dan geen argument meer kunnen zijn om direct inkomensbeleid te voeren.

Bij zijn oordeelsvorming heeft de SER onvoldoende aandacht gehad voor de wijze waarop het budget kan en moet worden samengesteld. Het budget in de volksgezondheidssector bestaat voor circa 70% uit inkomsten, waarbij voor vrije-beroepsbeoefenaren de directe relatie tussen tarief en inkomens typerend is. Bij gelijkblijvend volume impliceert verscherpt budget- en tarievenbeleid logischerwijs verscherpt inkomensbeleid.

Indien de overheid een budget vaststelt, stelt zij daarmee eveneens impliciet globaal het inkomen vast, dan wel sanctioneert zij de bestaande inkomensverhoudingen. Omgekeerd bestaat het risico dat verscherpt budgetbeleid ten koste gaat van het volume van de zorg, namelijk indien vanuit bestaande machtsposities de inkomensniveaus worden beschermd.

6. Het bronnenbeleid

Zoals reeds aangegeven, gaat het bewerkstelligen van aanvaardbare inkomensverhoudingen in eerste aanleg uit van een bronnenbeleid.

In het kader van het bronnenbeleid zullen in de eerste plaats de diverse regelingen die door de beroepsgroepen zelf zijn getroffen en die een goede marktwerking belemmeren, kritisch moeten worden bezien. Hier is sprake van een mededingingsbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaren. Voorgesteld wordt de Wet economische mededinging te wijzigen in die zin dat alle vrije-beroepsbeoefenaren onder de werking van deze wet komen te vallen.

Ten tweede moeten de bestaande door de overheid in het leven geroepen regelingen met betrekking tot vrije-beroepsbeoefenaren worden bezien op hun effecten op het proces van vraag en aanbod. Deze effecten zullen moeten worden afgewogen met de met de regelingen beoogde doelstellingen en in voorkomende gevallen zullen er regelingen moeten worden herzien dan wel afgeschaft.

Tenslotte zullen nieuwe regelingen zowel van de overheid als van de betrokken beroepsgroepen op hun effect op de vraag- en aanbodverhoudingen moeten worden getoetst.

Ingeval het marktmechanisme in principe geacht kan worden evenwichtige vraag-/aanbodverhoudingen tot stand te brengen, dient het beleid primair gericht te worden op herstel van de marktwerking, c.q., voor zover noodzakelijk, moeten overheidsmaatregelen gedereguleerd worden en marktbelemmerende maatregelen van de beroepsgroep worden afgeschaft. Door herstel van de marktwerking kan het evenwicht in vraag- en aanbodverhoudingen tot stand komen en kunnen daaruit aanvaardbare inkomensverhoudingen voortvloeien.

In sectoren waar het niet mogelijk is en vaak zelfs niet wenselijk (als voorbeeld zijn te noemen de volksgezondheidssector en de notarissen) om het marktmechanisme te laten werken en daardoor goede vraag- en aanbodverhoudingen te bewerkstelligen, kan er mede via regelgeving naar worden gestreefd een situatie te benaderen, die in theorie zou ontstaan indien de markt wel goed zou werken. Daarnaast hebben maatschappelijke instanties invloed op het proces van inkomensvorming. Soms vervullen deze ook duidelijk de functie van tegenwicht tegen de betrokken beroepsgroep. In deze sectoren kan het bevorderen van goede vraag- en aanbodsverhoudingen en van aanvaardbare inkomensverhoudingen overigens ook nopen tot aanvullende regelgeving, bij voorbeeld met betrekking tot het bevorderen van arbeidsduurverkorting en van werkgelegenheid voor jonge beroepsbeoefenaren. In de praktijk kunnen aldus inkomens ontstaan die de overheid aanvaardbaar acht.

Het bronnenbeleid veronderstelt een uitgebreide informatie zowel over de marktwerking, als over de feitelijke verdiende inkomens. De informatieverzameling in het kader van het bronnenbeleid zal enerzijds geschieden door gebruikmaking van wettelijke bevoegdheden, anderzijds door eigen analyse van de overheid en gesprekken met betrokken beroepsgroepen. Zie voor informatievoorziening verder paragraaf 9.

Het kabinet stelt zich voor afspraken te maken over de invulling van het bronnenbeleid, uitgesplitst naar de desbetreffende sectoren en categorieën vrije-beroepsbeoefenaren. De voorgenomen inspanningen op dit gebied

zullen in samenhang met dit wetsvoorstel door het kabinet in de vorm van een actieprogramma aan de Staten-Generaal worden aangeboden. In het vervolg zal over de voortgang van het bronnenbeleid jaarlijks worden gerapporteerd door de voor het desbetreffende onderdeel van het bronnenbeleid verantwoordelijke bewindspersoon. Daarnaast zal in de te continueren verslaglegging van het gevoerde inkomensbeleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren tenminste tweejaarlijks een gesystematiseerd overzicht van de ontwikkelingen in het verslagperiode bij alle beroepsgroepen, alsmede een vooruitblik worden gepresenteerd (artikel 8).

7. Het directe inkomensbeleid

Aanwijzing van een categorie van vrije-beroepsbeoefenaren in het kader van het wetsvoorstel vindt plaats indien naar het oordeel van de Kroon de inkomens van deze categorie uit een oogpunt van aanvaardbare inkomensverhoudingen te hoog zijn en anders dan door toepassing van de nieuwe wet binnen redelijke termijn niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht (artikel 1, tweede lid). Wat de aanvaardbaarheid van de inkomensverhoudingen betreft wordt verwezen naar hetgeen daarover in paragraaf 2 is opgemerkt. Bij de beoordeling van de vraag of aanvaardbare inkomens slechts door toepassing van deze wet tot stand kunnen komen staat, zoals hiervoor uitvoerig is uiteengezet, de marktwerking centraal.

In de sectoren waar marktwerking gewenst is, vindt aanwijzing van een categorie vrije-beroepsbeoefenaren slechts plaats indien herstel van een goede marktwerking niet binnen een redelijke termijn mogelijk is en daarmee de inkomens te hoog blijven.

Anders ligt de zaak in sectoren waar om redenen van sectorbeleid een volledige marktwerking ongewenst is. In deze sectoren wordt onder meer via regelgeving van de overheid zowel met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening als met betrekking tot de kosten en financiering invloed uitgeoefend op de vraag- en aanbodverhoudingen, hetgeen indirecte inkomenseffecten zal hebben. In het bijzonder is hierbij het oog gericht op de volksgezondheidssector, waar het beleid gericht is op vaststelling van budgetten, waarvan het inkomen een overwegend deel uitmaakt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de overheid in sectoren waar de marktwerking geen indicator is, direct zou moeten toetsen of sprake is van te hoge inkomens. In de praktijk zal het echter mogelijk zijn een terughoudend inkomensbeleid te betrachten en de inkomens te beoordelen zonder aanwijzing in het kader van het directe inkomensbeleid.

Daartoe dienen dan wel voldoende inkomensgegevens beschikbaar te komen, alsmede een zodanig inzicht in de structuur van de beroepsuitoefening dat een goede beoordeling van de gegevens mogelijk wordt.

Alleen in geval naar het overheidsoordeel het inkomensniveau te hoog is en ook niet naar verwachting binnen redelijke termijn zal dalen, is naar de betrokken beroepsgroep toe een zekere, wettelijk gefundeerde procedure noodzakelijk.

Afgezien van de overgangsregeling (zie paragraaf 10), worden alvorens tot aanwijzing wordt overgegaan, de organisaties van de betrokken beroepsgroepen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze terzake kenbaar te maken. Vervolgens ontvangt het Parlement mededeling van de voorgenomen maatregel tot aanwijzing.

Als een beroepsgroep eenmaal onder de werking van de wet is gebracht, wordt in beginsel via functievergelijking met overheidsfuncties of anderszins de functie-inhoud van de desbetreffende beroepsgroep vastgesteld en wordt vervolgens daaraan een salarisbestanddeel gekop-

peld. Op dit salarisbestanddeel komt een toeslag voor sociale voorzieningen en pensioen, op basis waarvan vervolgens het zgn. norminkomen wordt vastgesteld.

Onder norminkomen wordt verstaan een inkomen dat, uitgaande van een bepaalde wijze van functioneren binnen een beroepsgroep, in het kader van het directe inkomensbeleid redelijk wordt geoordeeld als grondslag voor het aanvaardbaar inkomensniveau, dat vervolgens krachtens de nieuwe wet wordt vastgesteld (artikel 2).

Het norminkomen is een benadering van het inkomen dat bij onbelemmerde marktwerking zou ontstaan. In het norminkomen komen mede de potentieel evenwichtige vraag- en aanbodfactoren op de arbeidsmarkt en de markt van de professionele dienstverlening tot uiting. Daarbij kunnen overwegingen met betrekking tot de financieel-economische positie van de deelsector, alsmede de uitstralingseffecten, de honorering van soortgelijke functies in dienstverband en de zorginhoudelijke effecten bij de vaststelling van het norminkomen een rol spelen. De vergelijking met overheidsfuncties is, mede in aansluiting op het SER-advies, bij een en ander een belangrijk uitgangspunt.

Het norminkomen is, zoals gezegd, de basis voor de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau. Het begrip aanvaardbaar inkomensniveau in artikel 2 van het wetsvoorstel zal in beginsel samenvallen met het begrip norminkomen. Onder omstandigheden kan het er echter van afwijken, namelijk in die gevallen waarin de stap van feitelijk inkomen naar norminkomen in één jaar te groot en daardoor uit een oogpunt van inkomensbeleid niet aanvaardbaar zou zijn. Het begrip aanvaardbaar inkomensniveau omvat dus niet alleen het norminkomen, maar ook de wegwerkstappen. Het aanvaardbaar inkomensniveau is het niveau waarop jaarlijks de vaststelling resp. de maximering van het tarief wordt gebaseerd (zie hiervoor paragraaf 8).

Over de vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau vindt overleg plaats met de betrokken beroepsgroep. Het wetsvoorstel schrijft dit voor (artikel 3). Wat betreft de procedures van het overleg, kan worden aangesloten bij de onder de TWN gegroeide praktijk, die in belangrijke mate gebaseerd is op de in paragraaf 4 genoemde rapporten van de werkgroepen WUN en WIVB. Geschillen met betrekking tot het overleg worden voorgelegd aan de in het wetsvoorstel voorziene adviescommissie (artikel 7).

In het kader van het directe inkomensbeleid wordt onderzoek verricht naar de kosten en baten, samenhangend met de uitoefening van het vrije beroep, teneinde de feitelijke inkomenssituatie nauwkeurig in beeld te brengen. Vervolgens wordt een beslissing genomen over het wegwerken van positieve restposten. Zolang het verschil tussen feitelijk en norminkomen nog niet is weggewerkt, blijft de beroepsgroep in beginsel aangewezen onder het directe inkomensbeleid. De intentie van het kabinet is daarbij wel om de periode van aanwijzing zo kort mogelijk te houden. Indien de betrokken beroepsgroep en de overheid het eens zijn over het tempo van realisering van het vastgestelde norminkomen en er een duidelijk perspectief bestaat dat dit ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd, zal intrekking van de aanwijzing volgen. In de volksgezondheidssector is dit perspectief aanwezig, zodra de benodigde wegwerkstappen en het (definitieve) norminkomen zijn opgenomen in de richtlijnen van het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg (zie ook paragraaf 8).

In de sectoren waar het marktmechanisme geacht kan worden evenwichtige vraag-/aanbodverhoudingen tot stand te brengen heeft het norminkomen in het vervolg de functie om bij verder herstel van de marktwerking als richtsnoer voor de prijsontwikkeling te dienen.

In de sectoren waar marktwerking niet mogelijk of niet wenselijk is, heeft een norminkomen in het vervolg de functie om bij verdere normalisering van scheve machtsposities te dienen als richtsnoer voor de prijsvorming, respectievelijk de onderbouwing van het budget, en voor die groepen, die geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd uit de collectieve middelen, daarmee tevens als instrument ter beheersing van de kosten.

8. Relatie met de Prijzenwet en de Wet tarieven gezondheidszorg

Gelet op de nauwe samenhang tussen het inkomen van de vrije-beroepsbeoefenaar en de prijs (tarief) voor de verrichte dienst, is de normering van het inkomen te vertalen in tariefmaatregelen. Hier wordt nogmaals opgemerkt, dat met de prijs-/tariefstelling niet individuele inkomens worden vastgesteld. Gegeven het tarief is het feitelijke inkomen dat de individuele vrije-beroepsbeoefenaar behaalt, afhankelijk van zijn prestatie. Naarmate harder of efficiënter wordt gewerkt, kan een hoger inkomen worden verworven, bij voorbeeld dankzij een groter volume en/of lagere kosten.

In de marktsector wordt het tariefniveau zodanig verlaagd dat het feitelijke inkomen op het niveau van het norminkomen wordt gebracht. Hiervoor is in het kader van dit wetsvoorstel een voorziening getroffen door in de Prijzenwet een bepaling op te nemen, inhoudende de maximering van tarieven op basis van de krachtens artikel 2 vastgestelde inkomensniveaus.

Inkomenspolitieke maatregelen met betrekking tot tarieven kunnen alleen gemotiveerd worden in het kader van de nieuwe wet. Dit laat onverlet het gebruikelijke prijsbeleid uit een oogpunt van anti-inflatie overwegingen op grond van het bestaande artikel 2 van de Prijzenwet.

Zodra de tarieven zijn gemaximeerd overeenkomstig het niveau van het norminkomen, wordt de aanwijzing van de beroepsgroep in kwestie in het kader van de nieuwe wet opgeheven. Vervolgens zal alleen het gebruikelijke prijsbeleid van toepassing zijn. Aangezien het kabinet momenteel een terughoudend formeel prijsbeleid voert, betekent dit in principe vrije prijsvorming. Eventuele prijzenbeschikkingen kunnen in deze fase alleen gemotiveerd worden uit overwegingen van inflatiebestrijding.

Pas indien de ontwikkelingen in betekende mate afwijken van hetgeen voor de overheid aanvaardbaar is, hetgeen impliceert dat het bronnenbeleid zijn uitwerking mist, wordt de desbetreffende categorie vrije-beroepsbeoefenaren opnieuw onder het directe inkomensbeleid gebracht.

In de volksgezondheidssector wordt het aanvaardbaar inkomensniveau door middel van een aanwijzing van de overheid kenbaar gemaakt aan het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg (COTG). Het COTG neemt het aanvaardbaar inkomensniveau op in zijn richtlijnen. Het COTG is verplicht de tariefvoorstellen van partijen aan deze richtlijnen te toetsen.

Zolang een beroepsgroep in de volksgezondheidssector onder het directe inkomensbeleid valt, worden inkomenspolitiek gemotiveerde tariefmutaties gebaseerd op de nieuwe wetgeving. Via artikel 15 van de WTG worden deze mutaties geëffectueerd.

In het algemeen geldt, dat als de gronden voor de aanwijzing zijn vervallen, de aanwijzing zal worden ingetrokken. Een bijzonder geval daarvan doet zich voor zodra de benodigde wegwerkstappen en het uiteindelijke norminkomen zijn opgenomen in de richtlijnen van het COTG. Duidelijk ligt dan vast hoe het norminkomen zal worden gerealiseerd. De aanwijzing wordt dan ook opgeheven. Dit is niet het geval wanneer het aanvaardbare inkomensniveau nog is gebaseerd op een voorlopig norminkomen of nog niet duidelijk is vastgelegd hoe het (definitieve) norminkomen zal worden bereikt. Wanneer de aanwijzing is opgeheven,

vindt de prijsvorming uitsluitend plaats in overleg tussen partijen, waarbij het COTG erop toe ziet dat het norminkomen, zoals opgenomen in de richtlijnen, niet wordt overschreden. Het COTG kan in dat kader overwegen nieuwe richtlijnen vast te stellen, die uitgaan van een hoger dan wel een lager inkomen dan het norminkomen. Ten opzichte van de huidige situatie onder artikel 15, waar het COTG deze ruimte niet heeft, betekent dit een accentverschuiving, die past in het licht van een terughoudende opstelling van de overheid. De mogelijkheid van de overheid om aanwijzingen te geven met betrekking tot de richtlijnen van het COTG blijft gehandhaafd, met dien verstande dat desbetreffende aanwijzingen op grond van artikel 14 WTG alleen vanuit het oogpunt van kostenbeheersing en andere specifieke doelstellingen van de WTG, zoals bevordering van doelmatigheid, kunnen worden gemotiveerd en niet vanuit inkomenspolitieke overwegingen.

Bovendien is er de procedure waarbij de overheid richtlijnen van het COTG moet goedkeuren. Onthouding van goedkeuring kan ook hierbij niet uit inkomenspolitieke overwegingen worden gemotiveerd.

Pas indien de feitelijke inkomensontwikkeling op onaanvaardbare wijze afwijkt van het door de overheid vastgestelde norminkomen en niet de verwachting bestaat dat langs andere weg op redelijke termijn bijstelling kan plaatsvinden, kan wederom aanwijzing onder de nieuwe wet plaatsvinden.

9. Informatievoorziening

9.1. Bronnenbeleid

In het kader van het bronnenbeleid dient allereerst onderzoek plaats te vinden naar de mate van marktwerking en naar eventueel marktwerking belemmerende factoren. Voor zover het gaat om marktimperfecties als gevolg van regelingen van de beroepsgroep, biedt de Wet economische mededinging voor dit onderzoek het geschikte kader. In paragraaf 6 is reeds het voorstel vermeld om alle vrije-beroepsbeoefenaren onder de werkingssfeer van deze wet te brengen.

Ten einde te kunnen beoordelen of met het oog op de bevordering van aanvaardbare inkomensverhoudingen een aanwijzing krachtens artikel 2 van deze wet noodzakelijk is, danwel met bronnenbeleid kan worden volstaan, is naast kennis van de marktwerking informatie nodig over de feitelijke inkomenssituatie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal, in overleg met de Minister van Economische Zaken en de ministers wie het mede aangaat, ervoor zorgdragen dat de benodigde informatie over het inkomen uit arbeid van vrije-beroepsbeoefenaren beschikbaar komt. Deze informatie is van algemeen statistische aard en kan in beginsel betrekking hebben op alle categorieën vrije-beroepsbeoefenaren. In zijn algemeenheid zal deze informatie worden verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Opgemerkt zij echter dat indien door toepassing van de onderzoeksmogelijkheden op grond van de Wet tarieven gezondheidszorg reeds informatie wordt verkregen die voldoende inzicht verschaft in de inkomens, uiteraard niet het Centraal Bureau voor de Statistiek behoeft te worden verzocht deze informatie te verzamelen.

9.2. Direct inkomensbeleid

Het wetsvoorstel bevat in artikel 9 een voorziening die het mogelijk maakt de voor de uitvoering van de wet noodzakelijke informatie te verwerven. Deze informatievoorziening heeft met name betrekking op de categorieën die krachtens artikel 1, eerste lid, zijn aangewezen. Op basis

hiervan zal onderzoek worden verricht naar de kosten en opbrengsten samenhangend met de uitoefening van het vrije beroep teneinde de feitelijke inkomenssituatie nauwkeurig in beeld te brengen. Hierdoor kan het verschil tussen het feitelijke inkomen en het vastgestelde norminkomen in beeld worden gebracht.

De informatieverzameling in het kader van het directe inkomensbeleid, met betrekking tot de feitelijke inkomenssituatie en de structuur van de beroepsuitoefening van de betreffende beroepsgroep, dient – gegeven de in het geding zijnde belangen – een nauwkeurig en gedetailleerd karakter te dragen. De in het wetsvoorstel vervatte onderzoeksbevoegdheid en inlichtingenverplichtingen maken een dergelijke informatieverzameling realiseerbaar.

Voorts kan het wenselijk blijken om nader onderzoek naar de feitelijke inkomenssituatie van een categorie vrije-beroepsbeoefenaren te verrichten, in het geval dat een aanwijzing op grond van artikel 1 wordt overwogen, doch onvoldoende gegevens ter beschikking staan om de aanwijzing op dit punt te motiveren. Artikel 9 van het wetsvoorstel biedt ook hiertoe de mogelijkheid.

Voor de volksgezondheidssector biedt de WTG in beginsel voldoende mogelijkheden tot onderzoek. Indien op grond van de WTG voldoende informatie beschikbaar is, zal geen gebruik worden gemaakt van de onderzoeksbevoegdheid in dit wetsvoorstel.

10. Overgangsregeling

Vanaf de voorgestelde datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet – 1 mei 1986 – heeft het bronnenbeleid het primaat bij de realisering van evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen en van aanvaardbare inkomensverhoudingen. Voor een aantal categorieën vrije-beroepsbeoefenaren, zal dit naar verwachting niet binnen redelijke termijn tot aanvaardbare inkomensniveaus leiden. Met de meeste van deze groepen is het overleg over een norminkomen op grond van de TWN gaande. Voorgesteld wordt via een overgangsbepaling de betrokken beroepsgroepen aan te wijzen onder de vigueur van de nieuwe wet, teneinde de vaststelling van het norminkomen voor deze groepen te kunnen afronden. Het betreft de volgende categorieën: medische specialisten, tandartsen, tandartspecialisten, apothekers, apotheekhoudende huisartsen, logopedisten en notarissen.

Voor de overige onder de TWN aangewezen categorieën vrije-beroepsbeoefenaren zien wij geen reden de aanwijzing te continueren. Waar nodig zal getracht worden via het bronnenbeleid te komen tot evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen en daarmee tot aanvaardbare inkomensverhoudingen. Met onmiddellijke ingang van de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet zal de aanwijzing voor de hier bedoelde categorieën ongedaan worden gemaakt. Hetzelfde zal uiteraard ook gebeuren voor die categorieën waarvoor reeds per datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet een norminkomen zal zijn gerealiseerd.

11. Toetsing inzake terughoudendheid met regelgeving

Algemeen

Zoals in paragraaf 2 uiteengezet, bestaat als gevolg van het specifieke karakter van de dienstverlening bij veel vrije beroepen het gevaar dat een inkomensvorming plaatsvindt op een markt met monoploïde karaktertrekken. Deze constatering op zich is niet nieuw; zij vormt reeds het uitgangspunt voor het bestaan van de TWN.

Nieuw is wel dat meer dan voorheen het beleid gericht zal zijn op bestrijding van de oorzaken van een ongewenste inkomensvorming door het voor zover mogelijk en wenselijk bevorderen van goede marktwerking. Hiertoe zal een bronnenbeleid worden ontwikkeld. In het kader van het bronnenbeleid zullen onder meer de bestaande overheidsregelingen ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren kritisch worden gezien op hun effecten op de marktwerking en in voorkomende gevallen moeten worden herzien dan wel afgeschaft. Daartegenover staat dat in bepaalde sectoren, waarbij in eerste instantie gedacht wordt aan de volksgezondheidssector, regelgeving juist aangewezen kan zijn om een situatie te benaderen, die in theorie zou ontstaan bij goede marktwerking. Zie verder paragraaf 6.

De voorgestelde wijziging van de Wet economische mededinging is bedoeld om mededingingsbeleid ten aanzien van vrije-beroepsbeoefenaren mogelijk te maken: met name wordt mogelijk gemaakt maatregelen te nemen ten aanzien van mededingingsregelingen en van economische machtsposities waarbij vrije-beroepsbeoefenaren zijn betrokken. Het mededingingsbeleid krachtens de Wet economische mededinging wordt door de centrale overheid gevoerd. Van zelfregulering is sprake voorzover bepaalde beroepsgroepen privaatrechtelijke tarief- en andere concurrentiebepalende afspraken maken. Deze afspraken kunnen, wanneer dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt, voorwerp zijn van maatregelen op grond van de Wet economische mededinging, zoals onverbindendverklaring, wanneer zij in strijd met het algemeen belang worden bevonden.

De hierbedoelde beleidswijziging houdt tevens in dat alleen nog in bijzondere gevallen, nader omschreven in paragraaf 7, en dan slechts tijdelijk direct inkomensbeleid wordt gevoerd. In vergelijking met de TWN betekent de voorgestelde wetgeving een aanzienlijke stap terug wat betreft het direct ingrijpen door de overheid in het proces van inkomensvorming. Niettemin is voor die gevallen waarin direct inkomensbeleid als ultimatum remedium geboden is, een wettelijk gefundeerde procedure noodzakelijk.

Doelstelling

Aan de voorgestelde wetgeving ligt een beleid ten grondslag dat, uitgaande van een bronnenbeleid, gericht is op de realisering van aanvaardbare inkomensverhoudingen. De wetgeving heeft uitsluitend betrekking op situaties waarin sprake is van een gebrekkige marktwerking met daaruit resulterende te hoge inkomens. In concreto beoogt het wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen om, ingeval maatregelen in het kader van het bronnenbeleid onvoldoende blijken en daarmee inkomens te hoog blijven, een inkomenspolitieke norm vast te stellen welke via prijs- en tariefstelling doorwerkt in de feitelijke inkomens.

Met de voorgestelde wijziging van de Wet economische mededinging wordt beoogd om beleid te voeren tegen verstoringen van de marktwerking als gevolg van privaatrechtelijke concurrentiebepalende afspraken (mededingingsregelingen) of van economische machtsposities, waarbij vrije-beroepsbeoefenaren zijn betrokken.

In paragraaf 3 wordt een nadere bepaling gegeven van het begrip vrije-beroepsbeoefenaar.

Wat betreft doelstelling, is de relatie en samenhang tussen bronnenbeleid en direct inkomensbeleid in het voorgaande behandeld (zie met name paragraaf 2).

Bestuursinstrumenten; bestuurlijke lasten

Bewust is gekozen voor een constructie, waarbij eerst op grond van artikel 1 de beroepsgroep wordt aangewezen onder de wet en vervolgens

bij afzonderlijk besluit op grond van artikel 2 het aanvaardbaar inkomensniveau wordt vastgesteld.

De keuze voor een aparte maatregel tot aanwijzing wordt ingegeven door het feit dat het begrip vrije-beroepsbeoefenaar niet exact te definiëren is. In paragraaf 3 van de memorie is het een en ander opgemerkt ten aanzien van de algemene karakteristieken van het vrije beroep. De aanwijzingsmaatregel concretiseert dit als zodanig. Op dat moment staat vast dat de betrokken categorie beroepsbeoefenaren als vrije-beroepsbeoefenaren in de zin van paragraaf 1 van dit wetsvoorstel dient te worden beschouwd. Tevens markeert de aanwijzing duidelijk het beginpunt van de procedure van vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau.

Aanwijzing vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur (artikel 1, eerste lid). Vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau geschiedt bij ministerieel besluit (artikel 2).

Artikel 3, eerste lid, bepaalt dat, alvorens tot vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau wordt overgegaan, met de betrokken beroepsgroep overleg wordt gevoerd. Artikel 7 regelt de instelling, taak en samenstelling van een onafhankelijke adviescommissie.

Op grond van artikel 8 wordt tenminste tweejaarlijks aan het parlement verslag gedaan van de toepassing van de wet.

Artikel 9 regelt de informatievoorziening. Verwezen zij naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie (paragraaf 9) en de desbetreffende artikelsgewijze toelichting.

In de volksgezondheidssector vervult het COTG een belangrijke taak ten aanzien van de vertaling van het aanvaardbaar inkomensniveau in tariefmaatregelen. De WTG biedt hiervoor de wettelijke basis. Artikel 15 van de WTG is in dit verband aangepast om duidelijker de strikte relatie tussen dit wetsvoorstel en de WTG tot uiting te brengen (zie ook artikelsgewijze toelichting).

In de overige sectoren worden ter realisatie van het aanvaardbaar inkomensniveau op basis van de Prijzenwet door de Minister van Economische Zaken en medebetrokken Ministers prijzenbeschikkingen uitgevaardigd. Controle op de naleving van de prijzenbeschikkingen geschiedt door de Economische Controledienst.

De praktijk met de TWN heeft geleerd dat het verplichte overleg van overheid met beroepsgroepen langdurig en intensief van aard kan zijn, zulks tegen de achtergrond van de belangen die voor de betrokken beroepsgroep in het geding zijn. De hieruit voor de overheid voortvloeiende bestuurlijke lasten drukken geheel op de centrale overheid. De verwachting met de nieuwe wetgeving is wel dat als eenmaal in een eerder stadium – namelijk in het kader van het bronnenbeleid – is gebleken dat direct inkomensbeleid aangewezen is, de noodzaak van aanwijzing geen bijzonder punt van discussie meer zal zijn. Dit in tegenstelling tot wat in een aantal gevallen bij toepassing van de TWN het geval is geweest.

De voorgestelde wijziging van de Wet economische mededinging brengt onder de werkingssfeer van de Wet economische mededinging de beoefenaren van vrije beroepen welke in de wet zijn aangewezen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, indien het algemeen belang dit naar het oordeel van de Kroon vereist, andere vrije beroepen worden aangewezen, ten aanzien waarvan die wet van toepassing is. Deze a.m.v.b. heeft een werkingsduur van ten hoogste vijf jaren, tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald.

De Wet economische mededinging kent de volgende bestuursinstrumenten:

- a. ministeriële beschikkingen: algemeen verbindendverklaring en onverbindendverklaring van mededingingsregelingen en aanwijzingen aan bij een economische machtspositie betrokken beroepsbeoefenaren van aangewezen vrije-beroepen;
- b. algemene maatregelen van bestuur: generieke uitzonderingen op de meldingsplicht; generieke onverbindendverklaring van bepalingen in mededingingsregelingen van een in de maatregel aangewezen aard; aanvulling of wijziging van de in de wet op te nemen lijst van vrije beroepen.

Afstemming bij toepassing van de Wet economische mededinging is in het bijzonder nodig met de medebetrokken departementen van algemeen bestuur. De maatregelen op grond van de wet worden genomen of voorgedragen door de Minister van Economische Zaken en de Minister(s), wie het mede aangaat. Artikel 43 van de Wet economische mededinging legt bij het mededingingsbeleid betrokken bewindslieden de verplichting op jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal uit te brengen over de toepassing van de wet.

Handhaving; rechtsbescherming

In verband met het verkrijgen van informatie over de feitelijke inkomens, is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen ter zake van het vorderen van inlichtingen en het verkrijgen van inzage in bescheiden (artikel 10). Het niet voldoen aan de verplichting tot medewerking aan het onderzoek op grond van artikel 9 betekent een economisch delict (artikel 14).

Het wetsvoorstel kent geen bijzondere vorm van rechtsbescherming voor individuele vrije-beroepsbeoefenaren. Het verplichte overleg en, indien gewenst door de beroepsgroep, inschakeling van de Adviescommissie geven wel de nodige waarborgen van inspraak. Het Parlement heeft een rol doordat het de voorgenomen maatregelen tot aanwijzing respectievelijk besluiten tot vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau krijgt toegezonden, teneinde zich daarover een oordeel te kunnen vormen. De Raad van State adviseert bovendien over het voornemen tot aanwijzing van een beroepsgroep.

Inbreuken op het bepaalde in de Wet economische mededinging zijn economische delicten. Bij onverbindendverklaring en bij algemeen verbindendverklaring van mededingingsregelingen vindt handhaving vooral voor de civiele rechter plaats. Bij de wetshandhaving zijn betrokken de Economische Controledienst, het Openbaar ministerie en de strafrechter.

Beroep tegen in de Wet economische mededinging opgesomde beschikkingen staat open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven voor in die wet aangeduide natuurlijke personen en rechtspersonen.

Op het ogenblik zijn niet exact de gevolgen aan te geven van de voorgestelde wijziging van de Wet economische mededinging voor het met de handhaving en geschillenbeslechting belaste apparaat.

Gevolgen voor het bedrijfsleven, c.q. vrije-beroepsbeoefenaren

De wetgeving is marktconform in die zin dat zij corrigerend optreedt daar waar goede marktwerking via het marktmechanisme niet binnen redelijke termijn te realiseren is, dan wel überhaupt niet mogelijk en/of zelfs niet wenselijk is.

De wet is gericht op bestrijding van te hoge inkomens als gevolg van monopolioïde situaties. Via de tariefvertaling heeft vaststelling van een norminkomen een verlagend effect op de macro-kosten van dienstverlening door de betreffende categorie vrije-beroepsbeoefenaren.

De inkomensnormering kan, gekoppeld aan normering van de praktijk-uitoefening, bevorderend werken op de werkgelegenheid voor vrije-beroepsbeoefenaren.

De inkomensquêtes betekenen een zekere belasting voor de individuele vrije-beroepsbeoefenaren. Deze zal echter niet verschillen van de huidige praktijk waarin in een aantal gevallen op vrijwillige basis de nodige inlichtingen worden verschaft. In de gevallen waarin reeds de verplichting bestaat een jaarrekening op te stellen, zullen de gegevens betrekkelijk eenvoudig te verstrekken zijn.

De kosten van de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau worden in beginsel gedragen door de overheid. Daartoe zet de overheid de haar te beschikking staande deskundigheid op het gebied van functie-waardering en gegevensverzameling in. De beroepsgroep zal de kosten moeten dragen die voortvloeien uit door haar gewenst onderzoek (bij voorbeeld door particuliere onderzoeksbureaus).

Direct betekent de wijziging van de Wet economische mededinging dat deze beroepsbeoefenaren de door hen aangegane mededingingsregelingen aan de Minister van Economische Zaken dienen mede te delen. Tevens betekent de wetswijziging dat eventuele in vrije beroepssectoren voorkomende collectieve vormen van verticale prijsbinding onverbindend zijn, thans op grond van het koninklijke besluit van 1 april 1964 (Stb. 1964, 110) en na het van kracht worden van het wetsvoorstel inzake verticale prijsbinding op grond van het bepaalde in de wet zelf.

B. ARTIKELEN

Artikel 1

Aanwijzing van de categorieën ten aanzien waarvan een aanvaardbaar inkomensniveau zal worden vastgesteld, geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Alvorens hiertoe over te gaan worden de betrokken organisaties in de gelegenheid gesteld hun opvatting te geven over de vraag of de bijzondere omstandigheden als omschreven in het tweede lid zich voordoen. Deze raadpleging is een extra waarborg ten opzichte van de regeling van de TWN die hierin namelijk niet voorziet.

Inschakeling van het Parlement was ook in de TWN voorzien. Gekozen is voor een termijn van 30 dagen na de mededeling aan het parlement, alvorens tot de vaststelling van de aanwijzing wordt overgegaan.

Als de gronden voor de aanwijzing van een categorie vrije-beroepsbeoefenaren zijn vervallen, zal de aanwijzing worden ingetrokken.

Artikel 2

Wat betreft de inhoud van het begrip aanvaardbaar inkomensniveau, zij verwezen naar paragraaf 7, pagina 16, van het algemeen deel van deze memorie.

Dit artikel laat de mogelijkheid open dat binnen een bepaalde categorie vrije-beroepsbeoefenaren verschillende aanvaardbare inkomensniveaus worden vastgesteld, afhankelijk van het bestaan van te onderscheiden specialismen. Deze mogelijkheid bestond ook onder de TWN.

Artikel 5

Dit artikel is het instrument waarmee het op grond van artikel 2 vastgestelde inkomensniveau wordt geëffectueerd. Bij de vaststelling van tarieven of prijzen dient te worden uitgegaan van het inkomensniveau zoals dat conform de procedure in de voorgaande artikelen is vastgesteld. Het gaat daarbij wat betreft de categorieën waarop de Wet tarieven gezondheidszorg van toepassing is, om de aanwijzingen die op grond van artikel 15 van die wet aan het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg worden gegeven. Wat de overige categorieën betreft zal een prijzenbeschikking op grond van artikel 2a van de Prijzenwet worden uitgevaardigd waarbij uitgegaan wordt van het vastgestelde aanvaardbaar inkomensniveau. In deze bepaling wordt, in tegenstelling tot de TWN, niet langer de ruimte geboden om bij de vaststelling van prijzen en tarieven van een lager inkomen dan het krachtens artikel 2 vastgestelde inkomen uit te gaan. Voor de goede orde zij er in dit verband op gewezen dat krachtens de Prijzenwet altijd maximumprijzen worden gehanteerd. Het onderhavige artikel brengt hierin uiteraard geen verandering. Voor wat de Prijzenwet betreft, vormen de krachtens artikel 2 vastgestelde inkomens derhalve uitgangspunt voor de vaststelling van het maximaal toelaatbare prijsniveau.

Voorts verzet dit artikel zich er geenszins tegen dat op grond van andere dan inkomenspolitieke overwegingen op grond van de Prijzenwet en de Wet tarieven gezondheidszorg maatregelen worden getroffen die niettemin een effect hebben op de inkomens. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Indien vanuit overwegingen van inflatiebeleid het noodzakelijk wordt geacht een absolute algemene tarievenstop op grond van de Prijzenwet af te kondigen kan dit ertoe leiden dat het inkomensbestanddeel in de tarieven daalt beneden het vastgestelde aanvaardbaar inkomensniveau.

Overigens daalt dan ook voor alle andere zelfstandige beroepen het feitelijke inkomen. De betrokken categorieën vrije-beroepsbeoefenaren kunnen in dat geval niet met een beroep op artikel 5 bewerkstelligen dat de tarieven zodanig worden gecorrigeerd dat het inkomensbestanddeel weer op het vastgestelde niveau wordt gebracht. Deze wet kan immers niet méér bewerkstelligen dat datgene waarvoor zij bevoegdheden schept: het bepalen van het uitgangspunt bij de vaststelling van prijzen en tarieven voor wat het inkomenspolitieke aspect betreft.

In geen enkel opzicht biedt de vaststelling van het aanvaardbare inkomensniveau een garantie aan de betrokken categorieën dat, ongeacht maatregelen die op grond van andere dan inkomenspolitieke overwegingen worden getroffen, dit niveau steeds bereikt zal worden. Overigens zullen zich in de hier beschreven situatie, indien deze zeer extreem zou zijn, andere vragen voordoen, zoals de vraag of de aanwijzing nog gerechtvaardigd is, alsmede de vraag of er aanleiding zou kunnen zijn tot bijstelling van het vastgestelde inkomensniveau.

Artikel 7

Ook de TWN voorzag in de instelling van een adviescommissie. Het wordt wenselijk geacht in het kader van de procedure voor de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau te voorzien in een commissie van onpartijdige deskundigen die bij verschil van mening een zwaarwegend, maar niet bindend advies uit zou kunnen brengen. Het desbetreffende artikel in de TWN heeft voor dit artikel model gestaan.

Artikel 8

In dit artikel gaat het om de verslaglegging over het in het kader van paragraaf 1 ten aanzien van aangewezen categorieën vrije-beroepsbeoefenaren gevoerde directe inkomensbeleid. Verslag zal worden gedaan terzake van zowel de aanwijzingen, het overleg, de inschakeling van en de

advisering door de Adviescommissie, als de vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus. Voorgesteld wordt deze verslaglegging tenminste tweejaarlijks te doen plaatsvinden. Voor deze frequentie is gekozen om de informatiestroom richting parlement niet nodeloos groot te laten worden. Hierbij moet namelijk bedacht worden dat naast deze verslaglegging jaarlijks aan het parlement zal worden gerapporteerd over de voortgang van het bronnenbeleid en dat bovendien de voornemens tot aanwijzing en die betreffende vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus afzonderlijk aan het parlement worden meegedeeld.

Artikel 9

De informatievoorziening gedurende het directe inkomensbeleid is gericht op een nauwkeurig en gedetailleerd beeld van de structuur van de beroepsuitoefening door de beroepsgroep en de feitelijke inkomenssituatie. Hierdoor is het mogelijk de hoogte van de positieve restposten (verschil tussen feitelijk en norminkomen) vast te stellen.

Daarnaast kan het wenselijk blijken om in de fase dat wel een aanwijzing op grond van artikel 1 wordt overwogen, maar nog onvoldoende gegevens over de feitelijke inkomenssituatie beschikbaar zijn, nader onderzoek te verrichten. Het ligt in de bedoeling de Economische Controledienst te belasten met het onderzoek als bedoeld in dit artikel.

Van deze onderzoeksbevoegdheid zal uiteraard geen gebruik worden gemaakt als het gaat om categorieën ten aanzien waarvan op basis van de Wet tarieven gezondheidszorg betrouwbare gegevens ter beschikking staan.

Artikel 10

Met het oog op het verkrijgen van de nodige informatie kent dit artikel aan de met de uitvoering van de onderzoeken te belasten ambtenaren van de ECD de gebruikelijke inlichtingen- en inzagebevoegdheden toe. Onder het begrip inlichtingen wordt in dit verband tevens verstaan de schriftelijke enquête-opgaven.

Wat betreft de waarborging van de vertrouwelijkheid van de verkregen gegevens zij opgemerkt, dat hierin wordt voorzien door artikel 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), op grond waarvan een ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van hetgeen in zijn ambt ter kennis is genomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt of hem nadrukkelijk is opgelegd. Aangezien in casu uitsluitend sprake is van door rijksambtenaren in acht te nemen geheimhouding en ook overigens een toespitsing van de uit het ARAR voortvloeiende algemene geheimhoudingsverplichtingen niet nodig wordt geacht, is er geen aanleiding voor het opnemen van een bijzondere geheimhoudingsbepaling in deze wet.

Artikel 11

1. Tijdens de behandeling van de Wet economische mededinging in de Tweede Kamer, in 1956, is erop aangedrongen de economische mededinging tussen de vrije beroepen aan een nader te stellen wettelijke regeling te onderwerpen. De regering erkende toen dat de vrije beroepen, zo vrij ze zijn, economische aspecten vertonen, die onder omstandigheden soortgelijke gevolgen kunnen hebben als mededingingsregelingen en economische machtsposities. De regering vond evenwel toen geen aanleiding een regeling ten aanzien van vrije beroepen op te nemen, omdat naar haar oordeel de wet, zoals zij is geredigeerd er eigenlijk niet op aansluit.

Sinds 1958 (de Wet economische mededinging is op 1 november 1958 in werking getreden) is er een maatschappelijke ontwikkeling

gaande, waarbij vrije-beroepsbeoefenaren zich steeds meer als marktdeelnemers zijn gaan gedragen. In elk geval kan men thans vrije-beroepsbeoefenaren als marktdeelnemers zien, die, evenals dat bij «traditionele» ondernemers het geval is, de concurrentieverhoudingen op de markten, waar zij actief zijn, effectief kunnen beïnvloeden, bij voorbeeld ten aanzien van tarieven en de toetreding tot markten. Het toenemende bedrijfsmatige karakter van de activiteiten van beoefenaren van een vrij beroep rechtvaardigt niet, dat deze activiteiten van de werkingssfeer van de Wet economische mededinging uitgezonderd blijven.

Met het eerder in deze memorie geïntroduceerde bronnenbeleid en met name het mededingingsbeleid wordt beoogd de werking van markten waar vrije-beroepsbeoefenaren actief zijn te stimuleren of te verbeteren, althans marktbelemmeringen weg te nemen. Wanneer blijkt dat de markt niet goed functioneert en wanneer met het bronnenbeleid, waarvan het mededingingsbeleid deel uitmaakt, hierin niet binnen een afzienbare termijn verbetering kan worden gebracht – zodanig dat als gevolg van evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen op de markt een aanvaardbare prijs tot stand komt die daarmee zijn effect uitoefent op aanvaardbare inkomensverhoudingen – zal een direct inkomensbeleid worden gevoerd.

Ten einde te bereiken, dat dergelijke evenwichtige marktverhoudingen tot stand komen in de sector van de vrije beroepen is in principe de Wet economische mededinging, die immers de totstandkoming van een gezonde mededinging beoogt, het aangewezen instrument. Om deze wet haar functie op dit terrein volledig te kunnen doen uitoefenen is aanpassing van deze wet nodig.

2. Het instrumentarium van de Wet economische mededinging houdt het volgende in. Mededingingsregelingen zijn als regel meldingsplichtig: zij dienen aan de Minister van Economische Zaken medegedeeld te worden. Mededingingsregelingen die in strijd met het algemeen belang worden geoordeeld, kunnen geheel of gedeeltelijk onverbindend worden verklaard. Indien het algemeen belang zulks vereist, kunnen bij algemene maatregel van bestuur bepalingen in mededingingsregelingen van een aangewezen aard (categoraal) onverbindend worden verklaard.

Ten aanzien van economische machtsposities, welke met het algemeen belang strijdige gevolgen hebben, kunnen in de wet opgesomde aanwijzingen worden vastgesteld. Voordat de bij de uitvoering van de Wet economische mededinging betrokken bewindslieden een maatregel nemen of een voordracht daarvoor doen, horen zij de Commissie economische mededinging, die bestaat uit onafhankelijke deskundigen. In spoedeisende gevallen kunnen mededingingsregelingen voor ten hoogste een jaar worden geschorst en kunnen ten aanzien van economische machtsposities voorlopige maatregelen worden genomen, zonder voorafgaande raadpleging van deze commissie.

Tegen beschikkingen die krachtens de Wet economische mededinging worden genomen staat beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven open voor de in artikel 33 van die wet genoemde natuurlijke personen of rechtspersonen in de in dat artikel genoemde gevallen. Een wetswijziging is in voorbereiding die er onder meer toe strekt beroep open te stellen voor alle rechtstreeks belanghebbenden.

Eventuele vernietiging door het College van een individuele onverbindendverklaring van een mededingingsregeling waarbij vrije-beroepsbeoefenaren zijn betrokken (of van een aanwijzing gericht tot vrije-beroepsbeoefenaren die bij een economische machtspositie zijn betrokken) behoeft niet altijd verder optreden krachtens de Wet economische mededinging in soortgelijke gevallen te blokkeren. Dit is onder meer afhankelijk van de grond waarop het College van Beroep voor het bedrijfsleven tot zijn oordeel komt. Slechts in de gevallen waarin de Wet economische mededinging niet langer effectief kan worden toegepast, mede als gevolg van jurisprudentie van het college, en wanneer ook toepassing van

andere instrumenten van het bronnenbeleid geen verbetering van de marktwerking kan bewerkstelligen zal direct inkomensbeleid met behulp van het instrumentarium van het onderhavige voorstel van wet worden overwogen.

Buiten de werkingssfeer van de Wet economische mededinging vallen concurrentiebepalingen, welke geen mededingingsregelingen zijn of welke geen gevolg zijn van een economische machtspositie als omschreven in artikel 1 van die wet, zoals publiekrechtelijke besluiten.

3. Bij de Eerste Kamer is een wetsvoorstel aanhangig inzake de invoering van een openbaar kartelregister (Kamerstukken I, 1983–1984, 16 555). Hoofdtrekken van dat wetsvoorstel zijn: meldingsplichtig zijn als regel mededingingsregelingen tussen eigenaren van ondernemingen met een gelijke of verwante functie in het bedrijfsleven (horizontale mededingingsregelingen). Gemelde regelingen worden in een voor een ieder toegankelijk register geplaatst. Op verzoek of ambtshalve kunnen gemelde regelingen op in de wet omschreven gronden buiten het openbare register worden gehouden.

4. Generiek onverbindend zijn de collectieve vormen van verticale prijsbinding en individuele prijsbinding voor bepaalde duurzame gebruiksgoederen ingevolge het koninklijk besluit van 1 april 1964 (Stb. 1964, 110). Eind 1985 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig gemaakt, waarmee wordt beoogd bepalingen inzake verticale prijsbinding in de wet zelf op te nemen (Kamerstukken II, 1985–1986, 19 361). Die bepalingen houden in dat collectieve verticale prijsbinding behoudens een stringent toe te passen ontheffingsmogelijkheid onverbindend is en dat individuele verticale prijsbinding onverbindend is voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen goederen.

5. De hoofdtrekken van de in artikel 11 voorgestelde wijzigingen van de Wet economische mededinging zijn de volgende. Door aanpassing van verschillende bepalingen van die wet worden de daarin voorziene instrumenten mede van toepassing op vrije-beroepsbeoefenaren.

In een nieuw artikel 1a zijn de beroepen aangewezen op de beoefenaren waarvan de wet van toepassing is. Voor de Wet economische mededinging is gekozen voor aanwijzing in de wet zelf van vrije-beroepsbeoefenaren, om de volgende redenen. Uitgangspunt is dat vrije-beroepsbeoefenaren onder de werkingssfeer van die wet worden gebracht, teneinde mogelijk te maken dat ten aanzien van een groot aantal categorieën vrije-beroepsbeoefenaren mededingingsbeleid wordt gevoerd. Een voor de hand liggende methode van een zodanige uitbreiding van de werkingssfeer van de wet is een algemeen geldende definitie van het begrip vrije-beroepsbeoefenaar. Natuurlijke personen of rechtspersonen, die onder die definitie vallen, komen binnen het toepassingsbereik van de Wet economische mededinging. Zo'n definitie moet evenwel sluitend zijn, vooral omdat door middel van die definitie justitiabelen onder meer onderworpen worden aan de direct werkende bepalingen van de wet. Daarbij moet gedacht worden aan de meldingsvoorschriften met betrekking tot mededingingsregelingen en aan bepalingen betreffende de disciplinaire kartelrechtspraak. Inbreuk op deze bepalingen levert een economisch delict op.

Gebleken is evenwel dat een algemene en, vooral, sluitende definitie van het begrip vrije-beroepsbeoefenaar niet gegeven kan worden. Daarom is gekozen voor de in het nieuwe artikel 1a vervatte oplossing. De keuze voor de categorieën vrije-beroepen, in het wetsontwerp zelf opgenomen, is bepaald door de overweging, dat door de verplichting tot melding, die bij in werking treding van de wet voor deze categorieën zal gaan gelden, inzicht beschikbaar komt over de door deze categorieën aangegane mededingingsregelingen. De in het ontwerp genoemde

categorieën zijn namelijk uit een oogpunt van mogelijke effecten die de door hen aangegane mededingingsregelingen, op de door hun bestreken markten, kunnen hebben op andere deelnemers en op afnemers van de door hen geleverde diensten en goederen aan te merken als de categorieën waaraan het mededingingsbeleid op zich zelf genomen en als onderdeel van bronnenbeleid aandacht zal besteden. Bij de uitvoering van dit onderdeel van het bronnenbeleid dient uiteraard rekening te worden gehouden met beslissingen, ten aanzien van bepaalde van de bovengenoemde categorieën, genomen in het kader van het sectorbeleid en het directe inkomensbeleid.

In dit verband ligt het in ons voornemen door toepassing van het bestaande artikel 4 van de Wet economische mededinging, mededingsregelingen met betrekking tot vrije-beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg, van de meldingsplicht vrij te stellen. In deze sector oefent de centrale overheid reeds toezicht uit krachtens de bestaande wettelijke regelingen. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de Ziekenfondswet en de Wet tarieven gezondheidszorg, waarbij overeenkomsten, ook wanneer zij als mededingingsregelingen zouden kunnen worden aangemerkt, krachtens bestaande wettelijke procedures kunnen worden getoetst. Het ligt niet in de bedoeling dat tegen deze aldus vrij te stellen mededingsregelingen, gegeven het in deze wetten beschikbare instrumentarium, krachtens de Wet economische mededinging zal worden opgetreden.

In artikel 11 van het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de tekst van de Wet economische mededinging, zoals zij thans luidt. Bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal is evenwel een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van de Wet economische mededinging (invoering van een openbaar kartelregister). De onderdelen II, V en VI bevatten de nodige voorzieningen tot wetsaanpassing al naar gelang de bedoelde wetgeving inzake een openbaar kartelregister eerder dan wel later in werking treedt dan de onderhavige wet.

Ingevolge onderdeel VI zal de openbaarheid van het kartelregister voor wat betreft mededingingsregelingen van vrije-beroepsbeoefenaren eerst op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip worden ingevoerd. Een zekere overgangstermijn is in deze gewenst, onder meer om betrokkenen de gelegenheid te geven bestaande mededingsregelingen te inventariseren met het oog op de komende openbaarmaking. Voor zover thans valt te overzien, behoeven geen bijzondere uitzonderingen voor mededingsregelingen, waarbij vrije-beroepsbeoefenaren zijn betrokken, in de wetgeving te worden opgenomen. Als zulks in de toekomst toch nodig mocht blijven, kunnen voor bepaalde categorieën mededingsregelingen bij algemene maatregel van bestuur de uitzonderingsbepalingen worden aangevuld krachtens het toekomstige artikel 3 van de Wet economische mededinging.

De in de Wet economische mededinging gegeven voorschriften inzake disciplinaire kartelrechtspraak zullen eveneens eerst op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip gaan gelden voor tuchtrechtspraakregelingen, overeengekomen door vrije-beroepsbeoefenaren. Ook op dit punt dient er voldoende tijd te zijn voor inventarisatie van bestaande regelingen en het realiseren van eventueel noodzakelijke aanpassingen daarin.

Artikel 12

Ten aanzien van de categorieën vrije-beroepsbeoefenaren voor wie op grond van artikel 2 een aanvaardbaar inkomensniveau is vastgesteld, beoogt artikel 2a van de Prijzenwet een juridisch zekere basis te geven voor het uitvaardigen van een prijzenbeschikking, ongeacht of zich de omstandigheden voordoen bedoeld in de aanhef van artikel 2 van de Prijzenwet. Indien een aanvaardbaar inkomensniveau is vastgesteld wordt altijd een prijzenbeschikking getroffen. De tekst van artikel 2a is zodanig

geregideerd dat de op grond daarvan vast te stellen maximumprijzen tevens gelden voor de diensten, verricht door een categorie vrije-beroepsbeoefenaren die als zodanig de werkzaamheden uitoefent in het kader van een rechtspersoon, doorgaans een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Artikel 13

A. Deze wijziging behelst enkel een technische aanpassing, verband houdende met C.

B. Met deze wijziging wordt beoogd dat ook over aanwijzingen die worden voorgenomen op grond van artikel 15 van de Wet tarieven gezondheidszorg het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg wordt gehoord.

C. Indien krachtens artikel 2 van dit wetsvoorstel een aanvaardbaar inkomensniveau is vastgesteld, wordt een aanwijzing gegeven aan het COTG waarbij wordt aangegeven hoe het inkomensniveau in de tarieven moet worden vertaald (bij voorbeeld met betrekking tot ziekenfonds, resp. particulier tarief en/of met betrekking tot een degressief tariefsysteem). Het COTG is vervolgens krachtens de WTG verplicht deze aanwijzing in richtlijnen te verwerken.

Waar sprake is van «de kosten die voor de tarieven voortvloeien uit de vaststelling van het aanvaardbaar inkomensniveau» betreft het zogenaamde inkomensbestanddeel van het tarief, dat dient te worden onderscheiden van het bestanddeel voor praktijkkosten.

Artikel 14

Het niet voldoen door de vrije-beroepsbeoefenaren aan de verplichting tot medewerking aan het onderzoek op grond van artikel 9 betekent een economisch delict.

Artikel 15

Met het oog op de mogelijkheid om met een aantal categorieën vrije-beroepsbeoefenaren het overleg, dat tot nu toe in het kader van de TWN plaatsvond, af te ronden zonder opnieuw een aanwijzingsprocedure krachtens deze wet te moeten doorlopen, is voorzien in een overgangsbepaling. Dit betreft de groepen waarvoor naar verwachting niet op andere wijze binnen redelijke termijn aanvaardbare inkomensniveaus worden gerealiseerd.

Gedurende twee jaar kan op die wijze de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau worden afgerond op basis van de krachtens de TWN tot stand gebrachte aanwijzing. Indien twee jaar te kort zou zijn voor afronding van de procedure zal aanwijzing krachtens deze wet alsnog dienen plaats te vinden, ervan uitgaande dat aan de voorwaarden voor aanwijzing, genoemd in artikel 1, tweede lid, is voldaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning

De Minister van Economische Zaken a.i.,
H. O. C. R. Ruding

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
P. H. van Zeil

De Staatssecretaris van Economische Zaken a.i.,
F. Bolkestein

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
J. P. van der Reijden