



## Meer vrijheid in de vrije beroepen

**Auteur(s):**

Bosch, D.P., van den

*De auteur is werkzaam bij het ministerie van Justitie.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4325, pagina D8, 27 september 2001

**Rubriek:**

Dossier: Effecten en toekomst van mdw

**Trefwoord(en):**

vrije, beroepen

*Regels die de overheid aan vrije beroepsbeoefenaren heeft opgelegd, hebben er veelvuldig toe geleid dat beroepsgroepen zichzelf zijn gaan afschermen. In de mdw-operatie zijn deze regels opnieuw bezien.*

De regulering van vrije beroepsgroepen heeft in de mdw-operatie nogal wat aandacht gekregen. Deze regulering is erop gericht publieke belangen van verschillende aard te beschermen. Zo wil de wetgever onafhankelijkheid (advocatuur) of de kwaliteit (gezondheidszorg) van de beroepsbeoefening garanderen. Ook wil hij erkennen dat de beroepsgroep zelf de deskundigheid heeft om allerlei zaken rond het beroep te regelen. Bij de analyses in de mdw-projecten blijkt, dat de middelen die de wetgever daarvoor aanwendt vaak mede tot gevolg hebben gehad dat de beroepsgroep zichzelf afschermt. De toetreding wordt aan regels gebonden die niet alleen de kwaliteit betreffen, maar ook het aantal beroepsbeoefenaren beperken, of door middel van tariefvoorschriften de prijzen reguleren. Voor al die voorschriften is wel een publieke rechtvaardiging te vinden. Maar tevens is de veronderstelling gewettigd, dat het aanbod en het prijsniveau in de sector van deze beperkingen de nodige invloed ondervindt. Doel van de mdw-projecten was dan ook, na te gaan of de beperkingen die door de wetgever aan toetreding tot het beroep of aan de beroepsuitoefening werden gesteld, of aan de beroepsbeoefenaars werden gelaten, nog steeds door publieke belangen waren te rechtvaardigen. Er moest een nieuwe balans worden gevonden tussen vrijheid en bescherming. Voorstellen werden ontwikkeld met betrekking tot de advocatuur, de assurantiebemiddeling, de accountancy, de makelaars, de gerechtsdeurwaarders, de gezondheidszorg (tandartsen en fysiotherapeuten), de loodsen en het taxivervoer. In al deze projecten werd onderzocht in hoeverre afscherming van het beroep door eisen rond vakbekwaamheid, voorbehouden handelingen, standplaats- en vestigingsbeleid en titelbescherming nodig was.

### Beroepsgroepen

#### *Juridische en administratieve beroepen*

De *advocatuur* wordt beheerst door de Advocatenwet. Bij deze wet is de Orde van Advocaten ingesteld, die tot taak heeft de beroepsuitoefening te reguleren. Daartoe stelt men verordeningen, voorschriften die de leden binden. Ook de handhaving van deze voorschriften, door middel van tuchtrechtspraak, is in handen van de orde. Het aantal advocaten is niet beperkt. Wel dient een jurist die advocaat wil worden aan opleidingseisen te voldoen. In het mdw-project zijn de toetredingsbelemmeringen bestudeerd en de noodzaak van de door de Orde vastgestelde verordeningen. Het project heeft er toe geleid, dat een aantal verordeningen is geschrapt, bijvoorbeeld die welke betrekking hebben op de tarifiering. Uitgangspunt was daarbij, dat alleen die verordeningen zouden moeten worden gehandhaafd die een publiek belang dienen, dat uitstijgt boven het belang van de beroepsgroep. Verder is het verbod om juristen in dienstbetrekking toe te laten tot de advocatuur geschrapt. Het verbod beoogde de onafhankelijkheid van de advocaat te waarborgen. In de praktijk bleek dit echter van minder gewicht. De competentiegrenzen, die bepalen boven welk bedrag (van de vordering die inzet is van het geschil) rechtsbijstand door een advocaat verplicht is, werden verhoogd. De toetredingsbelemmeringen zijn dus beperkt, terwijl de verplichting een advocaat in te schakelen eveneens is verkleind. Per saldo nemen daardoor de concurrentie en de mogelijkheden tot differentiatie binnen de beroepsgroep toe.

Belangrijkste uitkomst van het *accountantsproject* was, dat zou worden onderzocht of overal waar dat nu gebeurt, een verplichte accountantsverklaring nodig is. Alle ministeries zijn nagegaan of de verplichtingen die in hun regelingen aan instellingen worden opgelegd om een accountantsverklaring te laten vaststellen, wel in alle gevallen nodig waren. Dit leidde in een klein aantal gevallen tot het schrappen van die verplichtingen.

Het *makelaarsberoep* werd beheerst door wettelijke bepalingen die de makelaar een beschermde titel gaven. Men mocht zich alleen makelaar noemen als men had blijk gegeven aan bepaalde bekwaamheidseisen te voldoen en vervolgens door de rechter was beëdigd. Het mdw-project heeft geleid tot afschaffing van de titelbescherming en beëdiging. De wettelijke eisen zijn als achterhaald beschouwd. De bemoeienis van de overheid met de wettelijke bekwaamheidseisen is niet meer nodig. De sector kan dit heel goed zelf regelen. De bestaande structuur suggereerde een kwaliteitskeur die de overheid niet meer voor zijn rekening wilde en behoefde te nemen. De bekwaamheid werd immers maar eenmaal gemeten. De beëdiging stamde bovendien uit de tijd dat een makelaar werd geacht onafhankelijk tussen partijen te staan, terwijl de praktijk thans is, dat hij namens een partij optreedt. De overheid bracht de makelaarsorganisaties ertoe de kwaliteitsbeheersing zelf voor hun rekening te nemen door middel van de instelling van een certificeringssysteem, de 'registermakelaar'. De kwaliteitsbeheersing zou daardoor in vergelijking met de oude situatie worden versterkt, aangezien certificering met zich mee brengt, dat de kwaliteit van de beroepsbeoefenaars periodiek wordt gecontroleerd in plaats van eenmalig. Aan de andere kant krijgen anders opgeleide onroerendgoedexperts nu de gelegenheid zich op de makelaarsmarkt te profileren.

Ook bij de *Gerechtsdeurwaarders* zijn de toegang tot het beroep, de prijsregulering en de gedrags- en beroepsregels onderzocht. Het domeinmonopolie, bestaande uit de specifieke ambtelijke handelingen, zoals het uitbrengen van dagvaardingen, werd gehandhaafd. De vestiging werd vrijer gemaakt, naar analogie van de maatregelen die werden genomen bij het notariaat, de prijsregulering werd beperkt tot maximumtarieven. De titelbescherming werd verscherpt, door het strafbaar stellen van het ongeoorloofde gebruik van de titel. Naar analogie van advocaten, notarissen en accountants werd een publiekrechtelijke beroepsorganisatie in het leven geroepen, die de bevoegdheid heeft gedrags- en beroepsregels te stellen. Met deze regels zou de inzichtelijkheid moeten worden versterkt in wat ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder zijn. Hiermee zou oneigenlijke concurrentie met bijvoorbeeld administratiekantoren moeten worden tegengegaan.

### **Gezondheidszorg**

In het project *Prijsvorming en concurrentie in de gezondheidszorg* zijn de *tandartsen* en de *fysiotherapeuten* aan bod gekomen. De werkgroep beval onder meer verregaande protocollering van verrichtingen aan, teneinde het aanbod doorzichtiger te maken. Verder is nader bepaald welke handelingen wel en welke niet aan deze specialisten moeten worden voorbehouden, respectievelijk welke handelingen aan andere behandelaars, zoals mondhygiënisten konden worden overgelaten. Voorstellen inzake de opleidingscapaciteit moeten leiden tot betere afstemming van vraag en aanbod.

### **Transport**

Het rapport over het *loodswezen* leidde tot bezinning op het monopolie van de loodsen. In de oude situatie bestond er een generieke loodsplicht en slechts één private partij. De mdw-ingreep leidt tot concurrentie tussen loodsen, een variabele loodsplicht waarbij ook minder kostbare vormen van navigatie-ondersteuning kunnen worden toegepast, meer maatwerk, en een betere prijs/kwaliteitverhouding.

De wijzigingen in het *taxivervoer* hebben tot veel commotie geleid. Dat gold vooral voor de afschaffing van het capaciteitsbeleid, de beperking van het aantal af te geven vergunningen. Daarnaast werden ook de prijzen vrijer gemaakt, vooralsnog onder handhaving van maximumtarieven en werden de beperkingen inzake de vervoersgebieden opgeheven. Een en ander gebeurde onder verscherping van een aantal handhavingsmaatregelen. Uit de evaluatie blijkt dat de beoogde effecten gedeeltelijk wel en gedeeltelijk (nog) niet zijn bereikt. Het aantal taxi's is toegenomen, maar de vraag naar taxivervoer niet, hetgeen ongetwijfeld verband houdt met het feit dat de prijzen niet lager zijn geworden. Er blijkt meer variatie in prijzen op te treden. De controle- en handhavingsactiviteiten zijn geïntensiveerd, hetgeen heeft geleid tot vergroting van het aantal geconstateerde overtredingen.

### **Resultaat**

Bij elkaar genomen leveren de projecten een beeld op, dat als toetsingskader voor de regulering van beroepen kan gelden. Het gaat dan om een soort *interventiehierarchie*: de lichtste overheidsbemoeienis die geschikt is om het publieke doel te bereiken, is de juiste. De overheid zal zich bij regulering van beroepen steeds moeten afvragen welke van de volgende mogelijke maatregelen nodig is, waarbij elke keer de noodzaak van een verdere stap aan de hand van de concrete situatie zal moeten worden afgewogen. Bij de afweging gaat het enerzijds om het gewicht van de te beschermen belangen. Bescherming van gezondheid en veiligheid zullen al gauw tot beperkende maatregelen van de overheid leiden, kwaliteitsbescherming kan daarentegen aan de markt worden overgelaten. Anderzijds gaat het om de mogelijkheden die de consument heeft om op de markt een vuist te maken en zijn belang uit te spelen. Hoe beter hij dat kan, hoe minder de overheid de markt behoeft te reguleren. De mogelijke interventies zijn van licht naar zwaar als volgt te rangschikken:

- » het bieden van een opleiding in vakbekwaamheid;
- » het stellen van vakbekwaamheidseisen, alvorens tot de uitoefening van het beroep te worden toegelaten;
- » bescherming van de titel: alleen titelhouders kunnen het beroep uitoefenen;
- » beëdiging; vooral relevant als eisen van onafhankelijkheid of onpartijdigheid in het geding zijn;
- » registratie van de beroepsbeoefenaar. Doorhalen van de registratie is een straf op overtreding van beroepsregels. Die kunnen worden gesteld door de overheid, of door de beroepsgroep;
- » lichter is: regeling op privaatrechtelijke basis, door lidmaatschap van een beroepsvereniging;
- » zwaarder is: regeling door een of ander overheidsorgaan. Dit geldt voor alle beroepsgenoten, niet alleen voor degenen die lid zijn van een beroepsvereniging;
- » bepaalde handelingen aan bepaalde beroepsbeoefenaars voorbehouden (afbakening domeinmonopolie);
- » beperking van het aantal plaatsen met behulp van plaatsings- of vestigingsbeleid;
- » territoriale beperking van de beroepsuitoefening;
- » stellen van minimum- of maximumprijzen;
- » volledige vastlegging van tarieven;
- » volledige organisatie binnen en door de overheid.

Het aantal vrije beroepen dat op basis van dit kader kan worden doorgelicht, is voor het moment bijna uitgeput. Maar de eisen van de tijd zullen steeds weer tot nieuwe doorlichtingen en nieuw beleid leiden, waarbij dit kader hanteerbaar blijft en desnoods opnieuw op dezelfde beroepen kan worden toegepast

---

## **Dossier Effecten en toekomst van mdw**

A. Jorritsma-Lebbink en A.H. Korthals: [Mdw: een operatie met effect](#)

M. Stefanski: [Mdw in vogelmucht](#)

J.B.G.M. Holtus en G.W.J.M. Linssen: [In het kraaiennest van mdw](#)

J. Boone, reactie: [De vragen die mdw niet stelt](#)

D.P. van den Bosch: [Meer vrijheid in de vrije beroepen](#)

W. Koole en H. Sandriman, reactie: [Notarissen: kernproblemen onopgelost](#)

J. Vianen: [Werkt mdw voor het mkb?](#)

B.I. van der Burg, reactie: [Haal meer uit de mdw-operatie](#)

W. Derksen: [Marktwerking en publieke belangen](#)

A. Klamer, reactie: [Welk belang prevaleert?](#)

D.J. Janssen: [Verder met mdw](#)

H.A. Keuzenkamp, reactie: [Doelen of dolen](#)

W. Ety en M.D.L. Veraart: [Ontvoogding van de burger](#)

F.J. De Vijlder, reactie: [Verandering technische uitgangspunten nodig](#)

E. Bauw, F. van Dijk en P. van Wijck: [Impulsen voor een effectievere overheid](#)

H.M.C.M. van Oorschot, reactie: [Nog een lange weg te gaan](#)

J.J.M. Theeuwes: [Nooit meer zonder mdw](#)

C.N. Teulings, reactie: [Niet ontpolderen maar depolitiseren](#)

A.M. Reitsma, epiloog: [De markt meester](#)

---