

**N Vrije beroepen A**  
MH/SL/AS  
797-2018

**Brussel, 10 oktober 2018**

**ADVIES**

**over**

**DE ANALYSE VAN DE MARKTWERKING VOOR JURIDISCHE DIENSTEN,  
BOEKHOUDKUNDIGE DIENSTEN, DIENSTEN VAN ARCHITECTEN EN  
DIENSTEN VAN INGENIEURS**

*Op 19 april 2018 heeft de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de K.M.O. kennisgenomen van de analyse van de marktwerking voor juridische diensten, boekhoudkundige diensten, diensten van architecten en diensten van ingenieurs van het Prijzenobservatorium.*

*Na de commissie Vrije beroepen bijeengeroepen te hebben op 14 juni 2018, brengt de Hoge Raad op 10 oktober 2018 onderstaand advies uit.*

## INLEIDING

De Hoge Raad en de beroeps- en interprofessionele organisaties hebben via de pers kennisgenomen van deze analyse van de marktwerking voor juridische diensten, boekhoudkundige diensten, diensten van architecten en diensten van ingenieurs van het Prijzenobservatorium, waarvan de resultaten verwonderlijk lijken en de werkelijke situatie niet weerspiegelen.

Na het lezen van de studie, die beduidend genuanceerder is dan het verslag van de pers, heeft de Hoge Raad en meer bepaald de commissie Vrije beroepen, die de sectoren omvat die door de studie worden beoogd, de auteurs uitgenodigd om deze studie te komen toelichten.

Om de herhaling van een dergelijke situatie te voorkomen, brengt de Hoge Raad een advies uit met bepaalde aanbevelingen en overwegingen aangaande de aanpak en de resultaten van de uitgevoerde analyse.

De uitgevoerde analyse heeft zich geconcentreerd op de verbanden tussen de graad van reglementering en de economische impact ervan en ook op de kwaliteit van de reglementering en de perceptie ervan door de begunstigden van de dienstverlening. Hiertoe werden er twee indicatoren gebruikt, namelijk de *Product market regulation* (PMR) van de OESO en de *Restrictiveness indicator* (RI) van de Europese Commissie.

## STANDPUNTEN

### 1. Methode

De Hoge Raad wenst dat dit soort studie in de toekomst meer in samenwerking met de representatieve organen van de betrokken sectoren zou worden uitgevoerd.

De Hoge Raad meent immers dat de huidige analyse een aantal interessante gegevens bevat, maar deze studie beperkt zich jammer genoeg tot zeer theoretische overwegingen, zonder er nuttige nuances en opmerkingen aan toe te voegen. Sommige conclusies blijken ook geen goede weerspiegeling te zijn van de realiteit van het werkveld. De beoogde sectoren hebben aangegeven dat verscheidene aangebrachte aspecten niet correct waren.

Om deze redenen moedigt de Hoge Raad ten zeerste aan tot voorafgaandelijk overleg vooraleer conclusies te trekken uit dit soort analyse, maar ook vooraleer hier over te communiceren. Gezien de weerslag die de publicatie van deze analyse gehad heeft in de pers was er immers een snelle en uitgesproken reactie nodig vanwege de verschillende betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties. De Hoge Raad was echter verheugd te kunnen vaststellen dat de analyse veel genuanceerder is dan wat gepubliceerd werd door de pers. In de toekomst is het dus belangrijk de communicatiemethode te herbekijken om dit soort situaties te vermijden.

## 2. Inhoud

### a) Indicatoren

- **Methodologie**

De Hoge Raad merkt op dat België verschillende scores krijgt in functie van de onderzochte indicator. Dit wordt verklaard door het verschil in de gebruikte methodologie en het bestudeerde domein. Terwijl de professionele dienst meerdere beroepscategorieën telt, houdt de PMR rekening met de sterkst gereguleerde categorie (wat een vertekende impact heeft op de juridische beroepen aangezien de notarissen mee opgenomen werden) en niet met de andere beroepen, wat leidt tot een vervormd beeld van de realiteit. Wat de RI betreft, deze houdt enkel rekening met de beschrijving van het regelgevend kader, maar geenszins met de concrete toepassing ervan.

- **Toepassingsgebied**

De Hoge Raad wenst ook te benadrukken dat de keuze van de behandelde beroepen de conclusies eveneens beïnvloedt. Meer bepaald voor de juridische beroepen heeft het opnemen van de notarissen de verkregen resultaten sterk vervormd en geven zij de realiteit van de andere juridische beroepen niet weer.

De notaris is een openbaar ambtenaar, benoemd door de Koning. Hij stelt authentieke akten op volgens de wettelijke voorschriften en is tevens een onpartijdige raadgever die in alle objectiviteit de nuttige inlichtingen moet verstrekken aan de partijen. De notaris is onafhankelijk: ten overstaan van zijn cliënten, maar ook ten overstaan van de overheidsdiensten. Om deze onafhankelijkheid te verzekeren, is hij onderworpen aan een specifieke reglementering, in grote mate vastgesteld bij wet of ander overheidsbesluit.

Deze specificiteit wordt ook erkend door de Europese wetgevers, meer specifiek inzake de interne markt. Zo zijn notarissen uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijnen en aanbevelingen betreffende de beroepskwalificaties, dienstenverkeer of de desbetreffende domeinen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt  
- Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt  
- Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen

- **Rechtvaardigingsgronden**

De auteurs van de analyse zijn zichzelf bewust van de beperkingen van de indicatoren. Er wordt bijvoorbeeld uitdrukkelijk vermeld dat de indicatoren niet toelaten om de economische rechtvaardiging van de regelgeving te beoordelen. Ze geven het bestaan van de regelgeving weer, maar niet of deze gerechtvaardigd en proportioneel is ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen. Het betreft hier meer bepaald de dwingende regels van algemeen belang zoals de consumentenbescherming en de goede rechtsbedeling, alsook bijzondere concepten (vb. informatie-asymmetrie, kwaliteitsgarantie) die de wetgever wenst te vrijwaren.

**b) Cijfergegevens**

Een eerste algemene overweging die wordt opgenomen in de conclusie van de analyse is de overbescherming van de vrije beroepen. Uit een recente Startersatlas van Unizo, Graydon en UCM blijkt nochtans dat de vrije beroepen het tweede grootste aantal starters kennen. Eenzelfde vaststelling kan gedaan worden in de “Polsslag van het Vrij Beroep”, op grond van de officiële cijfers van de RSZ en de RSVZ. Op een totaal van 1.058.522 zelfstandige ondernemers, telde België vorig jaar 314.347 zelfstandige beoefenaars van vrije beroepen. De laatste tien jaar is het aantal architecten en advocaten respectievelijk met 22 % en 23% gestegen. Het aantal notarissen is de laatste tien jaar ook met 15% toegenomen.

**c) Bescherming van de cliënt/patiënt**

De reglementering die van toepassing is op de beoefenaars van vrije beroepen heeft als eerste doelstelling de bescherming van de cliënt of patiënt en wordt vaak door de overheid opgelegd om dit te bereiken. De Hoge Raad erkent dat het merendeel van de vrije beroepen vaak wordt geconfronteerd met een (te) strenge reglementering die men zou kunnen kwalificeren als overreglementering. De Hoge Raad benadrukt echter dat deze overreglementering zich niet uit op het vlak van de toegang tot het beroep (opnieuw in vraag gesteld in de huidige analyse). Het gaat om een hoog niveau van vereisten die worden opgelegd aan de beoefenaars van vrije beroepen. Ten overstaan van de vrije beroepen legt de overheid immers een zwaardere verantwoordelijkheid op en ook voortdurend nieuwe verplichtingen.

**d) Graad van reglementering**

Aangaande de bijzonder hoge graad van reglementering die door de overheid wordt opgelegd, betreft de Hoge Raad dat het verband tussen het rendement dat binnen het beroep wordt vastgesteld en deze graad van reglementering niet werd opgenomen in de cijfergegevens van de uitgevoerde analyse. Deze koppeling zou toegelaten hebben het begrip “rendement” beter te duiden en ook de invloed van de overheid op dit aspect aan te tonen. De auteurs erkennen zelf dat de hoge reglementeringsgraad de zwakke sectordynamiek zou kunnen verklaren voor de juridische en boekhoudkundige activiteiten (en derhalve ook de beperking van de concurrentie, die een grote rendabiliteit van de sector als gevolg heeft). Dit toont aan dat het niet gaat om een protectionistische beweging van de beroepsbeoefenaars.

#### e) Verband reglementering/ kwaliteit

De analyse van het Prijzenobservatorium behandelde ook het verband tussen de graad van reglementering en de kwaliteit van de dienstverlening. Er is gebleken dat in de landen met een hogere reglementeringsgraad er geen substantieel hoger kwaliteitsniveau ervaren werd (vergelijking België/ Nederland). Er werd anderzijds ook geen enkele kwaliteitsverlies gesignaleerd in het geval van sterke reglementering. Kortom, uit de studie blijkt geen duidelijk verband tussen de graad van reglementering en de kwaliteit van de dienstverlening. De Hoge Raad benadrukt dat dit aspect niet erg uitgewerkt werd in de studie en dat het gaat om een bijzonder subjectief begrip. In het kader van de huidige analyse werd deze meting uitgevoerd door het linken van de PMR-indicator aan de kwaliteit van de dienst zoals ervaren door de consument (“Consumer Market Scoreboard”). Om hier werkelijk conclusies uit te kunnen trekken, moet dit aspect grondiger worden bestudeerd volgens controleerbaardere criteria.

#### f) Evolutie

De analyse werd gebaseerd op de toestand van reglementering in 2015, het jaar waaruit de laatste cijfergegevens die werden gebruikt, dateren. Sindsdien werden er echter talrijke wetgevingen en andere regelgevende teksten gewijzigd. De laatste jaren heeft de wetgever het regelgevend kader van de vrije beroepen inzake beroepsreglementering, opleidingsvereisten, en verplichtingen betreffende de uitoefening van en de toegang tot het beroep vernieuwd. Volgens de Hoge Raad heeft de analyse niet voldoende rekening gehouden met deze verschillende evoluties.

## BESLUIT

De Hoge Raad verheugt zich erover dat hij met de auteurs van de analyse van gedachten heeft kunnen wisselen en dat hij werd gehoord over een aantal praktijken die in de toekomst niet dienen te worden herhaald.

Dit soort analyse zou er veel bij winnen indien ze werd opgesteld in samenwerking met de Hoge Raad en de betrokken sectoren. Bovendien dient het toepassingsgebied nauwgezet afgelijnd te worden. Men moet ervoor zorgen dat beroepen zoals met name de notaris niet worden hernomen, gezien zijn specifiek statuut als openbaar ambtenaar

Er moet ook overlegd worden over het communicatiebeleid om de conclusies uit deze werkzaamheden zo juist mogelijk te verwoorden.

---