

# **Economische gevolgen van regelgeving op het gebied van de vrije beroepen in verschillende lidstaten**

Regelgeving op het gebied van  
professionele diensten

Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus  
et al.

**Samenvatting**

Studie in opdracht van de Europese Commissie, DG Concurrentie\*

**Januari 2003**

\*De inhoud van de studie geeft niet de mening of het standpunt  
van de Europese Commissie of van haar diensten weer.

## Samenvatting

Deze studie bevat een vergelijking van de wetgeving, de regelgeving en de gedragsregels die van toepassing zijn op een aantal professionele diensten in de lidstaten van de Europese Unie. De beroepen die in de studie worden onderzocht zijn juridische diensten (advocaten en notarissen), accountantsdiensten (accountants, auditeurs en belastingadviseurs), technische diensten (architecten en raadgevend ingenieurs) evenals apothekersdiensten (officine apothekers).

Hoewel er een grote hoeveelheid theoretisch materiaal bestaat over de regulering, en met name de zelfregulering van vrije beroepen, zijn de meeste vergelijkende empirische resultaten onderzoeken uitgevoerd in het kader van vergelijkingen tussen staten in de Verenigde Staten. Wij maken een onderscheid tussen theorieën die antwoord geven op de vraag "Waarom is regelgeving op het gebied van professionele diensten nodig?" en de theorieën die de vraag "Waarom is er dikwijls teveel regelgeving?" behandelen. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat alle lidstaten weliswaar beschikken over basisregelgeving voor alle vier de genoemde professionele diensten, maar de reikwijdte en intensiteit van deze regelgeving in de Unie sterk uiteenloopt.

Deze situatie vormt de achtergrond voor de algemene onderzoeksvragen die in de studie worden gesteld, namelijk of, in welke mate, en op welke gebieden de regelgeving tussen landen verschilt, waarbij met name de economische gevolgen van deze verschillen tussen de lidstaten worden onderzocht. De studie is comparatief van aard, en is gebaseerd op de grootst mogelijke hoeveelheid gegevens die over de vrije beroepen in de lidstaten te vinden zijn en die voor de studie beschikbaar zijn gesteld. Aangezien tot dusverre een toereikende fundamentele kennis van regelgeving of de gevolgen ervan heeft ontbroken, werden vragenlijsten aan de verschillende beroepsorganisaties in alle lidstaten toegezonden, evenals aan de overkoepelende beroepsorganisaties op Europees niveau en aan een aantal relevante overheidsinstanties. Deze vragenlijsten bevatten vragen over regelgeving inzake markttoegang en marktgedrag, over recente wijzigingen van regelgeving, en over algemene economische gegevens over de marktsituatie per beroepsgroep. Daarnaast zijn in deel 2 van het verslag 17 casestudies opgenomen die een uitvoerig overzicht bevatten van de regelgevingskenmerken en economische resultaten van de desbetreffende beroepen in specifieke lidstaten.

Voor een vergelijkend onderzoek zijn vergelijkbare gegevens noodzakelijk: wat de regelgeving betreft werd dit bereikt door speciale regelgevingsindexen op te stellen; de gegevens over de marktresultaten werden voornamelijk van Eurostat betrokken en, indien vergelijkbaar, van de bureaus voor de statistiek van de lidstaten. De gegevens hebben over het algemeen slechts betrekking op de activiteitenvolumes en de werkgelegenheid (van de beroepsbeoefenaren en in het algemeen). Het zou zinvol zijn geweest over andere relevante

economische gegevens te beschikken zoals prijzen, kosten, en inkomsten. Het is evenwel bijzonder moeilijk om de hand te leggen op dergelijke gegevens, zelfs uit één land; zij zijn bijvoorbeeld niet beschikbaar in de vorm van tijdreeksen (en in de meeste gevallen helemaal niet beschikbaar), en openbaarmaking is niet altijd toegestaan. Toch heeft de studie, op basis van de beschikbare gegevens, bepaalde technische ontwikkelingen aan het licht gebracht.

Het onderzoek van de regelgevingssystemen op het gebied van de vrije beroepen in de lidstaten maakt een onderscheid tussen twee grote categorieën van regelgeving: regelgeving op het gebied van markttoegang enerzijds en voorschriften op het gebied van marktgedrag anderzijds. Typische voorschriften inzake markttoegang zijn kwalificatievereisten (officiële diploma's - dat wil zeggen universitaire graden, praktijkervaring en/of beroepsexamens), inschrijving bij of lidmaatschap van een beroepsorganisatie, voorschriften inzake voorbehouden terreinen van beroepsuitoefening (zoals het exclusieve recht dat voor één - of soms meer - beroepen geldt om specifieke diensten of goederen op de markt aan te bieden), en soms tests betreffende economische behoeften. Typische gedragsvoorschriften zijn regelgeving inzake prijzen en honoraria (vaste prijzen, minimum- en/of maximprijzen, enz.), regelgeving op het gebied van reclame en marketing, regelgeving op het gebied van vestiging en diversificatie (geografische restricties voor het aanbieden van diensten, beperkingen inzake de oprichting van bijkantoren), beperkingen op het gebied van interprofessionele samenwerking of ten aanzien van de vormen van beroepsuitoefening (bijvoorbeeld of, en onder welke voorwaarden, de oprichting van een vennootschap is toegestaan).

Om het vrij complexe beeld van verschillende vormen van regelgeving voor verschillende beroepen in verschillende landen te vereenvoudigen, is zowel voor markttoegang als voor marktgedrag per beroep/beroepsgroep en per lidstaat een regelgevingsindex opgesteld. Vervolgens werden beide indices samengevoegd tot een algemene regelgevingsindex per beroep/beroepsgroep. In de onderstaande tabel zijn de cijfers van de algemene regelgevingsindices opgenomen voor alle beroepen/beroepsgroepen waarvoor een index is berekend (N.B.: met uitzondering van notarissen).

Hoe meer regelgeving (intensiteit), hoe hoger het betrokken cijfer (binnen een marge van 0 tot 12). Alle regelgevingsindices met een waarde van 5 of hoger worden tegen een zwarte achtergrond weergegeven, indices tussen 2,5 en 4,9 tegen een grijze achtergrond, en waarden van minder dan 2,5 tegen een witte achtergrond.

Landen met veel regelgeving voor alle beroepen zijn Oostenrijk, Italië, Luxemburg en, op enkele uitzonderingen op het gebied van technische diensten na, Duitsland en Frankrijk (en mogelijk Griekenland). België en Spanje (en mogelijk Portugal) lijken tot de middelste categorie te behoren terwijl het VK, Zweden (met uitzondering van apothekers), Nederland, Ierland, Finland en Denemarken (dat laatste opnieuw met uitzondering van apothekers) over

vrij liberale regelgevingsstelsels lijken te beschikken (althans in vergelijking met de overige EU-landen).

### Algemene regelgevingsindices voor verschillende beroepen

	Accountants	Juridische diensten	Architecten	Ingenieurs	Apothekers
Oostenrijk	6,2	7,3	5,1	5	7,3
België	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Denemarken	2,8	3,0	0	0	5,9
Finland	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
Frankrijk	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Duitsland	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Griekenland	5,1	9,5	n.b.	n.b.	8,9
Ierland	3,0	4,5	0	0	2,7
Italië	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxemburg	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Nederland	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugal	n.b.	5,7	2,8	n.b.	8
Spanje	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Zweden	3,3	2,4	0	0	12
VK	3,0	4,0	0	0	4,1

Wat de verschillende beroepen betreft blijkt de regelgeving voor *apotheken/apothekers* het meest uitgebreid/restrictief te zijn. Alleen Ierland, Nederland en het VK bezitten relatief lage regelgevingsindices. Voor diensten van *architecten* en vooral *ingenieurs* is de situatie ambivalent: wat de markttoegang betreft hebben sommige landen vrij restrictieve vergunningsregels (met name Oostenrijk, Duitsland, Italië en Luxemburg), terwijl andere landen certificatie zonder, of met zeer weinig exclusieve, aan het beroep voorbehouden taken als standaardmodel hanteren (b.v. Zweden, VK, Nederland, Finland en Denemarken). De gedragsregels voor architecten en ingenieurs zijn - in vergelijking met andere beroepsgroepen - in de meeste landen minder restrictief. Dit geldt zelfs voor landen waar een uitgebreide regelgeving op het gebied van markttoegang bestaat. Voor *juridische diensten* (advocaten) bestaan er alle mogelijke regelgevingsintensiteiten op het gebied van markttoegang. Hetzelfde geldt voor gedragsregels. Dit leidt tot een grote mate van diversificatie in de regelgevingsindices als geheel: van zeer laag (Zweden, Finland) tot zeer hoog (Griekenland, Oostenrijk, Frankrijk, Spanje, Duitsland en andere). Wat *accountantsdiensten* betreft beschikken alle landen wat de markttoegang betreft over enigerlei vorm van vergunning, maar de reikwijdte van het exclusieve recht om diensten aan te bieden loopt sterk uiteen. Hetzelfde geldt - zij het in mindere mate - voor kwalificatievereisten. Gekoppeld aan een wisselende regelgevingsintensiteit op het gebied van marktgedrag leidt dit tot een vrij hoge mate van regelgeving in b.v. België, Oostenrijk, Duitsland, Italië, Frankrijk, Griekenland en Luxemburg. In alle andere landen neemt de regelgeving een middenpositie in. Belangwekkend is dat een grote regelgevingsintensiteit op

het gebied van accountancy zeer dikwijls samengaat met soortgelijke structuren ten aanzien van de juridische beroepen (advocaten).

Naast een algemeen overzicht van de regelgevingssystemen voor vrije beroepen in alle lidstaten van de Europese Unie bevat de studie tevens uitvoerige casestudies voor elk beroep. Deze omvatten uiteenlopende landen met zowel weinig als met veel regelgeving. Deze subcategorie wordt gevormd door de volgende lidstaten: voor juridische diensten (advocaten, notarissen): Denemarken, VK/Engeland en Wales, Italië, Duitsland en Frankrijk; accountantsdiensten (accountants, auditeurs en belastingadviseurs): Italië, Nederland, Duitsland en Frankrijk; technische diensten (architecten en raadgevend ingenieurs): Oostenrijk, Finland, Frankrijk en Spanje; en apothekersdiensten (officine apothekers): Ierland, Portugal, Zweden en Duitsland.

Met de casestudies wordt niet alleen beoogd de werking van de verschillende soorten regelgevingsstelsels te onderzoeken, maar ook om de ontwikkelingen op het gebied van regelgevingshervorming aan het licht te brengen en te bespreken. In dit verband blijkt dat er sprake is van een grote "systeemstabiliteit". Wij hebben geen enkele volledige systeemwijziging aangetroffen (van een vergunningen- naar een certificatiestelsel of vice versa), en het komt slechts zelden voor dat exclusieve taken die aan een of meer beroepen zijn voorbehouden voor andere dienstverrichters worden opengesteld. Op het gebied van gedragsregels komen wijzigingen in het regelgevingskader wel veelvuldig voor. Deze wijzigingen kwamen in vrijwel alle gevallen neer op liberalisering (b.v. met betrekking tot prijsregulering, reclame, ondernemingsvorm, interprofessionele samenwerking). Deze liberalisering gaat *zelden* gepaard met de invoering van striktere regelgeving op het gebied van markttoegang. Afgezien van traditionele, enigszins "defensieve" regelgevingsvormen (op het gebied van markttoegang en gedrag) in bepaalde (maar niet alle) landen, valt er een ontwikkeling waar te nemen in de richting van meer pro-actieve vormen van consumentenbescherming en kwaliteitsbeheer, die in mindere mate tot een verstoring van de mededinging leiden. In de afgelopen jaren is voor bepaalde beroepen in een aantal lidstaten b.v. een beroepsaansprakelijkheidsverzekering verplicht gesteld (of, indien deze reeds bestond, uitgebreid). Andere voorbeelden zijn de invoering van verplichte permanente educatie, specialisatiefaciliteiten of, in sommige gevallen, specifieke certificatie- en/of benchmarksystemen op vrijwillige basis.

Het verslag bevat tevens een benchmarkanalyse van professionele diensten. Tabellen met kengetallen (per land en per beroep), aantal beroepsbeoefenaren (per miljoen inwoners), omzet van de beroepsgroep per hoofd van de bevolking en per in de beroepsgroep werkzame persoon (gecorrigeerd voor prijzen en omvang van het BBP) worden geëvalueerd ten einde een onderscheid te maken tussen hoge, gemiddelde en lage relatieve prestatieniveaus. De prestatieniveaus worden, in de vorm van resultaten, afgezet tegen de regelgevingsintensiteit per land en per beroep, zoals deze uit de regelgevingsindices naar voren komt. Uit deze analyse van de juridische diensten, accountantdiensten, technische en

apothekersdiensten komen een aantal algemene tendensen naar voren die als volgt kunnen worden samengevat:

- Een betrekkelijk hoge omzet uit inkomsten (honoraria) ten opzichte van het aantal actieve beroepsbeoefenaren in landen met veel regelgeving (gedrag en toegang). Er is vermoedelijk een verband, zij het indirect, bij gebrek aan specifieke winstgegevens, tussen het activiteitsvolume per beroepsbeoefenaar en de behaalde overwinst (in vergelijking met de resultaten bij een minder sterke beperking van de mededeling). Het lijkt onwaarschijnlijk dat dit effect wordt veroorzaakt door een verschil in technologie of door andere factoren die productiviteitsvoordelen met zich kunnen brengen.
- Lagere omzet uit inkomsten (honoraria) - *uitsluitend in verhouding tot* het aantal actieve beroepsbeoefenaren - in landen met weinig regelgeving (gedrag en toegang). Dit geldt ook voor beroepen en landen waar het algemene niveau van de activiteiten in feite hoger is. Wij kunnen derhalve veronderstellen dat weinig regelgeving geen belemmering doch veeleer een prikkel tot vermogensvorming is.
- Een tendens tot marktsanering in beroepen en landen met weinig regelgeving, waardoor grotere bedrijfseenheden kunnen ontstaan. Voor de onderzochte beroepen gaat dit effect niet gepaard met een hoger activiteitsniveau dan normaal (volume per hoofd) en een hoge marktconcentratie, behalve voor accountantsdiensten.
- Een negatieve correlatie tussen regelgeving en productiviteit voor juridische, accountants- en technische diensten. Aangezien het begrip volume als meeteenheid geen rekening houdt met verschillen in prijsniveaus en in totale productie van economieën, en aangezien noch technologische verschillen tussen landen noch lagere werkgelegenheidspercentages kennelijk aan de basis van de hogere productiviteit van deze diensten liggen, kan de correlatie er tevens op duiden dat de potentiële productie in sterk gereguleerde landen en beroepen achterblijft.

Opgemerkt zij dat de hierboven beschreven effecten niet noodzakelijk een automatisch gevolg van regelgeving zijn. De aanwezigheid van bepaalde vormen van mededingingsbeperkende regelgeving geeft evenwel voedsel aan de veronderstelling dat deze regelgevingsstructuren door de beroepsbeoefenaren kunnen worden gebruikt, en in veel gevallen ook werkelijk worden gebruikt, om economische resultaten te behalen die weliswaar voor hen gunstig zijn, maar die niet beantwoorden aan de behoeften van de consumenten als geheel en zelfs in strijd zijn met hun belangen.

Deze empirische bevindingen lijken de effecten te bevestigen die door regelgevingstheorieën inzake het "particulier belang" worden voorspeld, meer in het bijzonder wat de aspecten betreft die door economen met "rent-seeking" worden aangeduid.

Hoewel een uitvoeriger economische analyse nodig zou zijn om de omvang van deze effecten te meten en de statistische significantie ervan te bepalen - de gegevens voor een dergelijke analyse zijn echter in dit stadium niet beschikbaar - kunnen we deze effecten wel als meer dan louter werkhypotheses beschouwen.

Op grond van de gegevens zijn wij niet in staat de gevolgen van de verschillen tussen regelgevingstelsels voor de kwaliteit van de aan consumenten verleende diensten nauwkeurig weer te geven, maar er zijn geen duidelijke tekenen die wijzen op een slecht functionerende markt in de lidstaten die volgens ons onderzoek de minste regelgeving bezitten. Er is derhalve geen reden om aan de hoge kwaliteit en essentiële waarden van de bestaande professionele diensten te twijfelen, *ongeacht* of er sprake is van meer of minder regelgeving.

Toch valt, wanneer wij uitgaan van een redelijk homogene kwaliteit van de diensten die wij hebben onderzocht en ondanks de recente ontwikkelingen in de richting van liberalisatie, uit het beschikbare empirische materiaal op te maken dat regelgeving vanuit het oogpunt van de economie als geheel (en van consumenten in het bijzonder), in uiteenlopende mate voor de juridische, accountants-, technische en apothekersdiensten, in veel lidstaten van de Europese Unie tot suboptimale resultaten leidt, met name in de landen waar de professionele diensten aan restrictieve regelgeving zijn onderworpen.

Deze studie leidt dan ook tot de algemene conclusie dat op minder regelgeving gerichte strategieën die in de ene lidstaat goed werken, ook in een andere lidstaat zouden kunnen functioneren zonder de kwaliteit van de professionele diensten aan te tasten, en dat de consument hiervan uiteindelijk profiteert.

---

Auteurs: Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus

Sectie co-auteurs: Casestudies (Duitsland, Frankrijk): Joachim Merz, Felix Fink; Helmut Berrer

Titel: Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States

Onderzoeksverslag

© 2003 Institut für höhere Studien (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>

---

