

26 667

Aanpassing van enkele wetten in verband met de afschaffing van de titelbescherming en beëdiging van makelaars

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 5 juni 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Aanleiding tot dit voorstel is het onderzoek van een werkgroep die in het kader van de vierde tranche Marktwerking deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) de regulering van makelaars heeft onderzocht, als onderdeel van een reeks doorlichtingen van vrije beroepsgroepen. Een tweede reden is gevonden in de motie-Van Walsem c.s. (Kamerstukken II, 25 029, nr. 29) die bepleitte dat bij de afschaffing van de beëdiging van taxateurs in de nieuwe Wet op de Kamers van Koophandel per 1-2-2000 ter voorkoming van een ongelijke marktsituatie tussen makelaars en taxateurs per gelijke datum ook de beëdiging van makelaars zou moeten worden geschrapt. Het onderhavige voorstel voorziet daarin, onder gelijktijdige afschaffing van de wettelijke titelbescherming van beëdigde makelaars. De wettelijke vakbekwaamheidseisen zijn voor de makelaars in onroerende zaken en die in goederen en diensten geregeld via het wetboek van Koophandel, de specifieke eisen voor de assurantietussenpersonen in de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf. Dit laatste blijft gehandhaafd, de regeling van de vakbekwaamheidseisen voor de beide andere groepen makelaars wordt volgens dit voorstel overgelaten aan een door de branche zelf opgezette certificeringsregeling.

Achtergrond van de voorgestelde wijziging is de wens om de makelaars «markt» voor de consument doorzichtiger te maken en de kwaliteit van de dienstverlening te (doen) verbeteren. Een onafhankelijke geschillenregeling, tuchtrecht en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor de deelnemers, samen met periodieke hertoetsing bieden het voordeel van een systeem dat naast input ook op output is gericht. Het huidige systeem biedt die voordelen niet of veel minder, en is naar het oordeel van de regering ook anderszins uit de tijd en brengt in ieder geval een onjuiste segmentering aan in de markt.

De bescherming krachtens de overheid vindt, aldus de memorie van toelichting, voldoende waarborgen in het Burgerlijk Wetboek.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA) (*voorzitter*), Ruers (SP), Ladders-Elfferich (CDA), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijjert (VVD), Timmerman-Buck (CDA), De Wolff (GL).

De leden van de CDA-fractie hadden de volgende vragen. In de Tweede Kamer is sterk de nadruk gelegd op het belang van gelijktijdige inwerking-treding van dit wetsvoorstel en de brede certificeringsregeling. Dit om een vacuüm in de consumentenbescherming te vermijden. Kan de minister aangeven of de datum van 1-1-2001 (motie-Leers, Kamerstukken II, 26 667, nr. 7) wordt gehaald? Als dat niet het geval zou zijn, hoe beoordeelt de minister de situatie die dan ontstaat, en is hij bereid om de datum van inwerkingtreding in dat geval uit te stellen?

Hoe beoordeelt de minister de Nederlandse makelaarsbranche in kwalitatief opzicht en qua regelgeving in vergelijking met de andere EU-landen? Kent men elders het verschijnsel van beëdiging en titelbescherming?

De minister heeft vertrouwen in de zelfregulering van de branche vanwege de hoge organisatiegraad en de sterke organisatie. Hoe ziet hij in dit verband de positie van de kleine groep van makelaars in de sector zeebevrachting, die nauwelijks bij de opzet van de certificeringsregeling zijn betrokken? Is hier niet sprake van een dreigende lacune?

Tenslotte: acht de minister het denkbaar dat handhaving van beëdiging en titelbescherming (als keurmerk van integriteit) gecombineerd zou kunnen worden met meer marktwerking, kwaliteitsbewaking en geschillen-regeling? Wat is eigenlijk de reden dat daarvoor niet is gekozen?

De leden van de **VVD**-fractie hadden kennis genomen van het wetsvoorstel en wilden graag van de gelegenheid gebruik maken de minister nog enkele vragen te stellen. Het wetsvoorstel stelt o.a. voor een privaatrechtelijke certificeringsregeling in te voeren die in de plaats komt van de wettelijke titelbescherming en beëdiging. Alle bemiddelaars in onroerende zaken (vast goed) en goederen en diensten (o.a. goud en zilver, hard- en software, tweedehandsauto's, hypotheek en verzekeringen, paarden en voetballers) gaan nu tussenpersoon heten, waarmee het onderscheid tussen makelaars (=beëdigd tussenpersoon) en (andere) bemiddelaars (=niet beëdigd tussenpersoon) vervalt. Dit moet leiden tot transparantie van de markt en een uniforme wijze van kwalificatie. De leden van de VVD-fractie zeiden er niet van overtuigd te zijn dat dit het geval zal zijn.

De memorie van toelichting stelt (stuk nr. 3, blz.2) «een brede certificeringsregeling biedt kwaliteitsgaranties ten aanzien van alle deelnemende tussenpersonen in de desbetreffende markt, waarmee deze voor wat betreft het kwaliteitsaspect doorzichtiger wordt voor de consument». Als het al lukt om binnen een branche tot een branchebrede certificeringsregeling te komen is deelneming daaraan echter niet verplicht. De vraag van deze leden is of het onderscheid makelaar versus bemiddelaar niet wordt ingeruild voor het onderscheid gecertificeerd – niet gecertificeerd tussenpersoon? Deze vraag is ook aan de orde geweest in de Tweede Kamer, maar het antwoord van de minister overtuigt deze mensen niet. De minister zegt: «met afschaffing van de titelbescherming en beëdiging wordt een door de overheid in stand gehouden onderscheid tussen makelaars en bemiddelaars opgeheven. De uitgangspositie voor *alle* (curs. E.K.) tussenpersonen op de markt wordt daarmee juist gelijk» (nota naar aanleiding van het verslag, stuk nr. 5, blz. 3). Dit laatste is naar de mening van de leden hier aan het woord om twee redenen niet juist. Enerzijds geldt de gelijke uitgangspositie ook nu al en heeft niets met de afschaffing van de titelbescherming en beëdiging te maken. Toetreding tot de markt is ook nu vrij. Iedereen mag zijn diensten aanbieden. De wettelijke titel (makelaar) wordt beschermd, maar de werkzaamheid (bemiddelen) niet. Is de minister het ermee eens dat de vergroting van de transparantie relatief zal zijn omdat het ook niet-gecertificeerde bemiddelaars wier deskundigheid niet objectief vaststaat, vrij staat (en vrij blijft staan) te bemiddelen? En waarom zou de consument het huidige onderscheid makelaar – bemiddelaar niet kennen en het nieuwe onder-

scheid gecertificeerd – niet gecertificeerd tussenpersoon wel?
De minister geeft vervolgens voorbeelden van soortgelijke situaties in andere branches zoals dat van de verhuizers die vrij zijn om toe te treden tot de markt, waarbij veel bedrijven een kwaliteitsgarantie bieden via het keurmerk van de erkende verhuizers. Wat vindt de minister van het volgende (analoge) betoog: bemiddelaars in onroerende zaken zijn vrij om toe te treden tot de markt, maar het inschakelen van een (beëdigd) makelaar biedt de consument de garantie dat de betreffende persoon met goed gevolg een examen heeft afgelegd bij de Stichting Vakexamen Makelaardij, een praktijktest heeft afgelegd en voldoet aan de criteria van artikel 63 c, eerste lid WvK (onafhankelijkheidseis, te goeder naam en faam bekend etc.). Bovendien heeft een ieder die dat wil de mogelijkheid om het examen af te leggen bij de SVM en een praktijktest aan te vragen. Graag een reactie. Wat is de reactie van de minister op deze redenering?

Ten tweede, in een ander opzicht wordt de uitgangspositie voor alle tussenpersonen op de markt niet gelijk. Er blijven namelijk verschillende categorieën tussenpersonen bestaan.

Voor de assurantietussenpersonen blijven wel wettelijk specifieke vakbekwaamheidseisen gelden. Sterker nog, voor de financiële dienstverlening (assurantie en hypotheek) heeft minister van Financiën in de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf gepleit voor scherpere eisen aan vakbekwaamheid en meer toezicht. Dit alles ten behoeve van de consument vanwege mogelijk zwaarwegende gevolgen in financiële zin. Kan nog eens worden uitgelegd waarom er wel wettelijke eisen voor assurantietussenpersonen blijven bestaan en waarom de vakbekwaamheidseisen voor de makelaardij in onroerende zaken (in een AMvB vastgelegde) niet worden gehandhaafd? Is dit niet meten met twee maten?

Volgens de minister heeft «beëdiging zijn toegevoegde waarde verloren. Waar de makelaar vroeger een echte bemiddelaar was tussen koper en verkoper, is hij nu een adviseur voor een van de partijen. Iedereen neemt zijn eigen makelaar mee. Onafhankelijke beroepsuitoefening is dus ook niet meer aan de orde» (Handelingen II blz. 61–4249, zie ook nota naar aanleiding van het verslag stuk nr. 5, blz. 2 onderaan). Dit moge juist zijn (het B.W. legt sinds 1993 het dienen van twee heren behoorlijk aan banden artikel 417 jo. 427), maar betekent toch niet dat de andere eisen, kwaliteit en integriteit, niet meer aan de orde zijn?

Zowel in de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat de beroepsgroep (makelaars in onroerende zaken) zeer goed in staat is de vereiste deskundigheid te omschrijven en te toetsen en dat zij vanwege haar hoge organisatiegraad geschikt is voor zelfregulering. Bovendien zou ook binnen de branche de bereidwilligheid bestaan om tot een gemeenschappelijke regeling te komen (blz. 6). De leden van de VVD-fractie wilden graag weten of deze bereidwilligheid inderdaad bestaat. Het draagvlak binnen de sector was, in elk geval, aanvankelijk niet erg groot. In de nota naar aanleiding van het verslag zegt de minister: «ik verwacht dat de brede steun van uw kamer voor dit wetsvoorstel een stimulans zal zijn voor de brancheorganisaties om spoedig tot resultaat te komen». Deze leden vonden dit een merkwaardige zinsnede. Als het goed is, zou het omgekeerde het geval moeten zijn. De brede steun van de brancheorganisaties voor dit wetsvoorstel zou een stimulans voor de kamer(s) moeten zijn om tot spoedig resultaat (afwikkeling van het wetsvoorstel) te komen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer deelde de minister mee dat de stuurgroep tot de zomer bezig zal zijn de verschillende onderwerpen nader uit te werken. Bij het ministerie van Economische zaken, afdeling marktwerking, is de verwachting dat, ondanks dat er voortvarend wordt

gewerkt, de regeling pas (!) is het najaar gereed zal zijn. Deelt de minister de conclusie dat al deze signalen niet op een grote eensgezindheid wijzen en deelt de minister de bezorgdheid van deze leden of er (op deze markt) wel een branchebrede certificeringsregeling en dan ook nog van voldoende kwaliteit tot stand zal komen? Kan de minister nog invloed uitoefenen op de certificeringsregeling, ter bevordering dat de deregulering op een ordentelijke wijze gebeurt?

Ook over de mededingingsrechtelijke aspecten zeiden de leden van de VVD-fractie zich zorgen te maken. De minister zegt daarover in de Tweede Kamer (Handelingen II, blz. 61–4250/51) dat hij ervan uitgaat dat er van strijd met de Mededingingswet geen sprake zal zijn. In de juridische literatuur¹ wordt er echter niet alleen op gewezen dat, wanneer bedrijven overeenkomen om volgens de eisen van een certificatieregeling te werken, dit de concurrentie beperkt tussen de betrokken bedrijven, maar wordt er ook voor gepleit om bij het opstellen van regelgeving rekening te houden met mogelijke conflicten tussen de toepassing van certificatieregelingen en het kartelverbod. Welke mogelijkheden ziet de minister om in casu daar rekening mee te houden? En wat kan de minister eventueel te zijner tijd doen als blijkt dat de Nederlandse mededingingsautoriteit een reële certificering onmogelijk maakt?

Internationalisering is op veel terreinen de trend, zo ook in de makelaardij in onroerende zaken. De memorie van toelichting zwijgt over de ontwikkelingen in de ons omringende landen. De regeling van de makelaardij maakt deel uit van het handelsrecht en als er één deel van het recht de invloed ondergaat van de internationalisering is dat het handelsrecht. Internationalisering gaat dan ook aan de makelaardij niet voorbij. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of aandacht besteed is aan de afstemming van de in de diverse EG-lidstaten aan makelaars en bemiddelaars te stellen kwaliteitseisen in verband met grensoverschrijdende bemiddeling? Wat zijn de consequenties op dit punt voor Nederlandse makelaars als het onderhavige wetsvoorstel wordt ingevoerd. Volgens Dammingh² geldt voor wat België betreft «voorshands voor Nederlandse makelaars en bemiddelaars dat – na invoering van wetsvoorstel 26 667 – inschrijving in het overgangsregister dan wel het bezit van een certificaat niet automatisch zal (kunnen) volstaan om te worden toegelaten tot de Belgische bemiddelingsmarkt». Deelt de minister dit standpunt?

Met de afschaffing van het wettelijke begrip makelaar is het gebruik van dit begrip in de praktijk niet verdwenen. De leden van de VVD-fractie toonden zich bezorgd dat dit begrip in de toekomst oneigenlijk gebruikt gaat worden, waardoor de onwetende consument op het verkeerde been gezet kan worden. Daar zijn nu al tekenen van te onderkennen. Hoe denkt de minister dit te ondervangen?

Kan de minister informatie verschaffen over de stand van zaken met betrekking tot de certificeringsregeling voor makelaars in goederen en diensten?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling van het voorliggende wetsvoorstel kennis genomen. Zij hadden nog de volgende vragen.

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitwerking van de certificeringsregeling en de geschillenregeling?

Uit de beantwoording van vragen met betrekking tot publieksvoorlichting in de Tweede Kamer, lijkt het dat de minister zelf niet van plan is om het publiek voor te lichten, maar zijn rol beperkt ziet tot het aandringen op goede voorlichting door de branche. Zou het na vele jaren overheidsregulering niet voor de hand liggen, dat de overheid aan het publiek

¹ Dammingh, J. (1999), «Moet de titel 'makelaar' worden afgeschaft?», *WPNR* 99–6381 pp. 895–900 Evers, G.J.M. (2000) *Certificatie en Mededinging, Regelmaat* nr. 2 Kluwer, Deventer.

² Timmermans, R. (2000), «Het effect van de afschaffing van de titel 'makelaar' op grensoverschrijdende makelaardij in België», *WPNR* 00–6389 pp. 104–106 met reactie van J. Dammingh idem pp. 106–108.

uitlegt, waarom deze is afgeschaft en wat er met de makelaars is gebeurd?

In een brief van de NVM aan de commissie wordt gesteld, dat de vervanging van de term «makelaar» door «tussenpersoon» tot veel onduidelijkheden en onzekerheden in het rechtsverkeer zal leiden en in verband daarmee een toevloed van geschillen. Deelt de minister deze mening? Zo neen, waarom niet?

De leden van de fracties van **SGP** en van **RPF/GPV** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij konden zich ten principale voorstellen dat nu ten aanzien van makelaars niet, zoals ten aanzien van notarissen en deurwaarders wèl, gesteld kan worden dat dezen een beroep uitoefenen dat geen wettelijke of ambtelijke componenten bevat, gedacht wordt aan afschaffing van titelbescherming. Deelt de minister het standpunt van deze leden dat de makelaar uitsluitend een commercieel beroep uitoefent, zo vroegen deze leden. Kan worden uitgelegd waarom ten aanzien van de assurantiebemiddeling wèl is gekozen voor handhaving van de wettelijke regulering en waarom die overwegingen niet gelden voor makelaars o.g.?

Gegeven de bestaande, weliswaar fragmentarische wettelijke regeling betreffende het beroep van makelaar, vroegen deze leden waarom naar de opvatting van de minister de motieven die ten grondslag hebben gelegen aan deze overheidsregulering thans geen betekenis meer toekomt. Daaraan verbonden zij de vraag hoe in deze precies de opmerking van de minister van Justitie moet worden verstaan welke hij tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II 28 maart 2000, blz. 61–4245 Ik) heeft gemaakt, namelijk dat het wenselijk is dat op het moment dat de certificeringsregeling gereed is, het kabinet zich daarover een oordeel vormt. Deze leden vroegen of hier een vorm van overheidstoezicht wordt bedoeld en zo ja, of dit toezicht beperkt blijft tot een eenmalig toezicht op het moment van het totstandkomen van de certificeringsregeling òf dat vervolgens ook iedere wijziging van de regeling aan overheidstoezicht onderworpen zal worden.

In dit verband stelden deze leden ook nog de vraag of er thans sprake is van overheidstoezicht en -controle wat betreft de naleving van het Besluit vakbekwaamheid makelaars in onroerende zaken (Stb. 1998, 304). De leden van genoemde fracties vroegen of zij ervan uit konden gaan dat de certificeringsregeling, zodra deze tot stand is gekomen en van kracht is geworden, gepubliceerd zal worden. Zij vroegen tevens of de regeling die geldt voor taxateurs (zie TK Handelingen t.a.p., m.k.) aan de Kamer kan worden overgelegd.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV toonden zich buitengewoon teleurgesteld over de vertraging die is opgetreden wat betreft de totstandbrenging van de beoogde certificeringsregeling. Op grond daarvan stelden zij de vraag of de minister geen aanleiding ziet om zijn verantwoordelijkheid te nemen indien zich in het lopende kalenderjaar de situatie gaat aftekenen dat de certificeringsregeling niet op 1 januari 2001 tot stand zal zijn gebracht. Is hun informatie juist, zo vroegen dezelfde leden, dat de Stuurgroep certificering makelaars voornemens is dan wel reeds besloten heeft een onderzoek te laten verrichten door de faculteit toegepaste onderwijskunde van de Universiteit Twente en dat de afronding van de werkzaamheden is voorzien in juni a.s.. Gaat de minister, zo vroegen deze leden verder, ervan uit dat de certificeringsregeling uiterlijk per 1 juli a.s. tot stand gekomen dient te zijn.

De leden van genoemde fracties steunden de minister in zijn opvatting dat een eventuele wettelijke overgangsregeling niet gewenst is. Zij vroegen echter of de minister het gewenst vindt dat de brancheorganisaties zelf een overgangsregeling tot stand brengen. Verdient het niet veel meer de

voorkeur dat de definitieve certificeringsregeling onmiddellijk aansluit op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door enkele woordvoerders veronderstellenderwijs de verwachting uitgesproken dat wat betreft de deelname aan de certificeringsregeling de lat niet te laag gelegd dient te worden (zie o.a. Handelingen II, blz. 61–4247, l.k.). De leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV vroegen hoe deze uitspraak moet worden verstaan en hoe deze zich verhoudt tot het standpunt van de minister, ingenomen in Kamerstukken II, 1997/98, 24 036, nr. 82, blz. 4 en Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 92, blz. 3, dat de drempel tot deelname aan de certificeringsregeling zo laag mogelijk moet zijn, zonder dat daarbij afbreuk mag worden gedaan aan een reëel kwaliteitsniveau.

Tenslotte vroegen de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV, mede naar aanleiding van de toezegging van de minister van Justitie (Handelingen Tweede Kamer, blz. 61–4254, l.k.) wat de stand van zaken is met betrekking tot de problematiek van de makelaars in schepen.

De voorzitter van de commissie,
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,
Hordijk