

Vergaderjaar 1999–2000

**26 667**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 11 november 1999

#### **1. Algemeen**

Ik ben verheugd over de voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel door uw kamer en in het bijzonder over het positieve oordeel van de fracties van PvdA, VVD, CDA en D66 hierover. Aan de wens van de meeste fracties om tot spoedige afhandeling van het wetsvoorstel te komen zal ik graag meewerken, mede gelet op de positieve invloed die een spoedige invoering van deze wetgeving zal hebben op het tot stand brengen van certificeringsregelingen in de verschillende makelaarsbranches. Met het oog hierop ga ik in het onderstaande, mede namens mijn ambtgenoten van Financiën en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in op de vragen die door de fracties omtrent de voorgenomen afschaffing van de titelbescherming en beëdiging van makelaars zijn gesteld. In de paragraaf over overgangsrechtelijke aspecten in deze nota wordt meer specifiek aandacht besteed aan het invoerings-traject van de voorgenomen maatregelen.

De leden van de SP-fractie vragen of de voorstellen een verbetering zullen inhouden ten opzichte van de bestaande praktijk en of dit een goede positie van de branche en de consument waarborgt.

In de memorie van toelichting zijn de argumenten voor afschaffing van de titelbescherming en beëdiging van makelaars, zoals de MDW-werkgroep makelaars deze formuleerde, kort weergegeven. De regering onderschrijft deze argumenten en meent dat zij inderdaad een verbetering ten opzichte van de huidige situatie met zich brengen. Voor de branche ontstaat een gelijk speelveld, zodat alle tussenpersonen (zowel huidige makelaars als bemiddelaars) die nu reeds op de verscheidene markten (onroerende zaken, overige goederen, assurantien) werkzaam zijn, onder gelijke condities kunnen opereren. Dit maakt de markt ook voor de consument doorzichtiger.

De NVM heeft haar reactie op het wetsvoorstel niet ter kennis van de regering gebracht.

De leden van de SP-fractie en van de fracties van GPV en RPF vragen waarom de overheid, met het oog op doorzichtigheid en kwaliteit, de

huidige regulering niet verbeterd in plaats van deze af te schaffen. Zij vragen of de overheid niet zelf het opstellen van kwaliteitseisen en de (periodieke) toetsing van de beroepsgroep ter hand kan nemen. De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen in het verlengde hiervan of de overheid met het oog op de bescherming van de consument geen eisenstellende en controlerende taak ten aanzien van de vakbekwaamheid en het handelen van makelaars toekomt.

In het kader van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) wordt de rol van de overheid op verschillende terreinen onder de loep genomen. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid terugtreedt waar geen publieke belangen in het geding zijn. Ten aanzien van de makelaars en bemiddelaars geldt bovendien dat deze beroepsgroep, gezien de hoge organisatiegraad en de initiatieven die zij al ontplooid heeft op dit terrein, in staat geacht wordt zelf in samenwerking met de consumentenorganisaties tegen lagere lasten en met beter resultaat voor de consument, in kwaliteitsborging te voorzien. De beroepsgroep is ook beter dan de overheid in staat in te spelen op de eisen die de voortdurend veranderende markt stelt. Het verzwaren van de regulering en het toezicht daarop door de overheid door het verbreden van de wettelijke kwaliteitseisen tot de gehele beroepsgroep (niet alleen makelaars maar ook bemiddelaars) en het voorzien in periodieke (her)toetsing, ligt dan ook niet in de rede. De overheid blijft overigens wel zorgdragen voor bescherming van de belangen van de consument via de algemene regeling voor de bemiddelingsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek. Blijft onverhoopt de dienstverlening door de tussenpersoon achter bij hetgeen verwacht mocht worden, dan staat de weg naar de burgerlijke rechter open.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen waarom het stellen van eisen aan makelaars en de controle daarop ooit aan de overheid zijn opgedragen.

Om deze vraag te beantwoorden, moet ver teruggegaan worden in de tijd. Met het verdwijnen van het makelaarsgilde, waarin makelaars toen nog tussenhandelaars tot de 17e eeuw georganiseerd waren en dat een strikte zelfregulering hanteerde, werd de makelaarsmarkt aantrekkelijk voor beunhazen. De overheid heeft toen de regulering van de beroepsgroep aan zich getrokken om te trachten de betrouwbaarheid van deze tussenhandelaars te waarborgen. Sinds invoering van het Wetboek van Koophandel in 1838, waarin makelaars ook nog omschreven werden als door de plaatselijke overheid aangestelde en door de rechtbank beëdigde tussenhandelaars, is er echter discussie geweest over de effectiviteit van deze regulering, getuige onder meer het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Koophandel uit 1921 (kamerstukken II 1920–21, 502, nrs. 1–2). De overwegingen in dat wetsvoorstel om tot afschaffing van de beëdiging van makelaars te komen, vertonen duidelijke gelijkenis met de aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggende argumenten. De regering achtte de aanstelling en beëdiging ook al was het beroep van tussenhandelaar ook voor niet tot makelaar aangestelden vrij een beperking van de beroepsvrijheid. Dit terwijl de betrouwbaarheid die de eed veronderstelde «in de praktijk reeds lang eene illusie [is] gebleken», ook al omdat een eed die slechts eenmaal wordt afgelegd zijn waarde in de loop van de tijd verliest. Een succesvolle lobby vanuit de beroepsgroep deed deze voorstellen alsnog sneuvelen.

Nu de aard van de dienstverlening door de makelaar in de loop van de tijd verder is veranderd van tussenhandelaar, via bemiddelaar voor beide partijen, naar adviseur voor één partij ligt het temeer voor de hand de rol van de overheid ten aanzien van deze beroepsgroep te heroverwegen.

Deze leden vragen voorts waarom de overheid aan de makelaars aangeeft hoe zij een systeem voor kwaliteitsborging moeten vormgeven, namelijk in de vorm van certificering. In dit verband plaatsen zij vraagtekens bij de procescoördinator die de regering de brancheorganisaties ter beschikking heeft gesteld.

In het MDW-rapport makelaars is aangegeven dat een certificerings- en onafhankelijke geschillenregeling een goed alternatief vormen voor de overheidsregulering terzake. In het kabinetsstandpunt is deze conclusie onderschreven. Mede gezien het standpunt van de regering ten aanzien van certificatie als alternatief voor overheidsregulering (zie ook Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 15), heeft zij aangegeven een faciliterende en stimulerende rol te willen spelen bij het tot stand brengen van een certificerings- en geschillenregeling in de verschillende makelaars-branches. Voor de makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken heeft dit geresulteerd in het ter beschikking stellen van de in de memorie van toelichting genoemde procescoördinator en het (financieel) ondersteunen van de Stuurgroep Certificering Makelaars die de voorstellen van de procescoördinator uitwerkt. Op de precieze stand van zaken rond deze stuurgroep wordt hieronder in antwoord op vragen van de RPF en GPV terzake ingegaan.

Voor de makelaars in goederen en diensten heeft de Minister van Economische Zaken een inventariserend onderzoek naar de mogelijkheden van certificering gefinancierd.

De regering heeft mede gezien haar standpunt dat certificering in beginsel op vrijwillige basis gestalte moet krijgen (zie ook Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 42) juist niet beoogd de wijze van kwaliteitsborging door de branches dwingend voor te schrijven.

De leden van de GPV- en de RPF-fractie vragen voorts of bij invoering van een certificeringsregeling niet opnieuw een segmentering in de markt en dientengevolge een ongelijke uitgangspositie zal ontstaan voor de tussenpersonen, in de zin dat er gecertificeerde en niet-gecertificeerde tussenpersonen zullen zijn.

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 tussenpersonen op de markt wordt daarmee juist gelijk. Dat de branche voorziet in een certificeringssysteem, waarmee een tussenpersoon op vrijwillige basis zijn specifieke kwaliteiten inzichtelijk kan maken voor de consument, doet aan de gelijke uitgangspositie die bij afschaffing van titelbescherming en beëdiging ontstaat, niet af. Voorbeelden van dergelijke situaties doen zich ook in andere branches voor: verhuisbedrijven zijn vrij om toe te treden tot de markt, veel van deze bedrijven bieden een kwaliteitsgarantie via het keurmerk van de «erkende verhuizer». Elektrische installatiebedrijven kunnen vrij toetreden tot de markt, doch het inschakelen van een waarborg- of erkende installateur biedt de consument garanties ten aanzien van de geleverde kwaliteit.

De leden van deze fracties vragen voorts hoe de stand van zaken bij totstandkoming van de certificeringsregeling is.

Bij beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen de sector onroerende zaken en de sector goederen en diensten.

Op 6 juli 1999 is door de Minister van Economische Zaken de aftrap gegeven voor de Stuurgroep Certificering Makelaars, die zoals hierboven reeds werd vermeld op basis van het advies-Brocx een certificeringsregeling voor tussenpersonen in onroerende zaken uitwerkt. De stuurgroep staat onder voorzitterschap van de heer G. van Klaveren, lid van het college van gedeputeerde staten in Friesland. Deze stuurgroep, waarin

naast de brancheorganisaties van makelaars en bemiddelaars te weten de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), de Vereniging bemiddeling onroerend goed (VBO) en de Landelijke Makelaars Vereniging (LMV) ook de Vereniging Eigen Huis zitting heeft, is inmiddels vijf keer bijeen geweest. De stuurgroep is op dit moment bezig met het vaststellen van het gewenste kwaliteitsniveau voor certificering en het onderling vergelijken van de bestaande opleidingen tot makelaar en bemiddelaar. 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.

Ook in de in omvang kleinere sector goederen en diensten wordt aan de opzet van een certificeringsregeling gewerkt. Eén van de brancheorganisaties, de Federatie voor taxateurs, makelaars en veilinghouders (TMV) heeft daarbij het voortouw genomen.

Tot slot vragen deze leden wat de regering zal doen indien de tot stand gebrachte certificeringsregelingen in haar ogen van onvoldoende kwaliteit zijn.

Voor deze situatie zijn geen specifieke maatregelen voorzien. De regering gaat er van uit dat een zoals de fractie van D66 in dit verslag verwoordt volwassen branche tot een adequate regeling voor vakbekwaamheid en deskundigheid zal komen. Dit is immers ook in het belang van de branche zelf. De initiatieven die tot nu toe door de verschillende brancheorganisaties zijn ontplooid, geven daarvoor naar mijn mening ook een voldoende indicatie. Het is moeilijk voorstelbaar dat een regeling die wordt gedragen door de verschillende brancheorganisaties én de woonconsumentenorganisaties, door de overheid als onvoldoende wordt beschouwd.

De regering kan geheel instemmen met de visie van de leden van de SGP-fractie dat een van overheidswege gegarandeerde status voor makelaars en taxateurs niet noodzakelijk is, nu aan de uitoefening van deze functies anders dan bijvoorbeeld bij de notaris en de deurwaarder geen publiekrechtelijke gevolgen zijn verbonden. Ook de opvatting dat het zo zou moeten blijven dat burgers vrij zijn in de keuze van een tussenpersoon of taxateur wordt geheel gedeeld.

Deze visie ligt ook ten grondslag aan het onderhavige wetsvoorstel. Voor de taxateurs geldt dat de beëdiging bij invoering van de nieuwe Wet op de Kamers van Koophandel (Stb. 1997, 783) is vervallen. Door de daarbij gehanteerde overgangstermijn zal deze afschaffing per 1 januari 2000 zijn beslag krijgen. Ook door de verschillende organisaties van taxateurs wordt inmiddels hard gewerkt om per 1 januari 2000 een certificeringsregeling tot stand te brengen. Hiertoe heeft de branche een initiatiefcomité opgericht onder voorzitterschap van de heer P.H. van Zeil. De totstandkoming van deze certificeringsregeling staat in beginsel los van de totstandkoming van de certificeringsregeling voor makelaars. Het op termijn integreren van de regelingen voor taxateurs en makelaars met name voor makelaars in onroerende zaken lijkt echter niet ondenkbaar.

## **2. Overgangsrechtelijke aspecten**

Vrijwel alle fracties hebben vragen gesteld omtrent de afstemming tussen het moment van afschaffing van titelbescherming en beëdiging (de inwerkingtreding van de onderhavige wet) en de totstandkoming van de certificeringsregeling.

Met het oog op het voorkomen van rechtsongelijkheid tussen makelaars en taxateurs bij afschaffing van de beëdiging van deze beroepsgroepen per 1 januari 2000, acht de regering inwerkingtreding van de afschaffing van de beëdiging en daaraan gekoppeld de titelbescherming van makelaars op dezelfde datum wenselijk.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, zullen op dat moment de huidige makelaars en bemiddelaars nog niet daadwerkelijk gecertificeerd zijn. Ook het advies Broxk onderkende dit en het bevatte de aanbeveling aan de branche om als onderdeel van een branchebrede certificeringsregeling een overgangsvoorziening in het leven te roepen, in de vorm van een registratie van makelaars en bemiddelaars die aan door de branche nader te bepalen eisen voldoen. Deze vorm van (vrijwillige) registratie kan door de Stuurgroep Certificering Makelaars nader worden uitgewerkt en dan op korte termijn operationeel zijn. Ook het initiatiefcomité taxateurs heeft inmiddels voor deze variant gekozen.

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven is totstandkoming van de geschillenregeling geen conditio sine qua non voor invoering van dit wetsvoorstel, aangezien de algemene bescherming van het Burgerlijk Wetboek voor consumenten bij wanprestatie van een tussenpersoon onverkort geldt.

Tegen deze achtergrond is uitstel van de afschaffing van de titelbescherming en beëdiging niet noodzakelijk en ook niet wenselijk. Het uitstellen zou de voortgang bij de totstandkoming van de certificeringsregeling kunnen belemmeren. Vlotte besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende duidelijkheid voor de sectoren zullen daarentegen bijdragen aan het spoedig bereiken van consensus over de (uitwerking van de) certificeringsregeling. Ik zie echter in dat het moeilijk zal zijn om in de tijd tot 1 januari 2000 zowel de behandeling van dit wetsvoorstel in uw kamer te voltooien, als de behandeling in de Eerste Kamer af te ronden. Gelet op de wens van de fracties van PvdA, CDA, VVD en D66 tot spoedige inwerkingtreding zou ik wel willen streven naar een datum zo kort mogelijk na 1 januari 2000. Met het oog op de gewenste duidelijkheid voor de branche stelt de regering de streefdatum op 1 maart 2000.

De leden van de D66-fractie vragen naar het doel van registratie van de huidige eed.

Van eedsafleggingen bij de rechtbank wordt een proces-verbaal opgemaakt. Deze processen-verbaal blijven gedurende de daarvoor geldende termijn bewaard bij de rechtbank. Deze bewaring dient geen specifiek doel. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is hiernaar verwezen om aan te geven dat een eenmaal afgelegde eed niet zomaar kan en ook niet zal worden ontnomen. Een juridische status heeft deze echter niet meer na totstandkoming van de voorgestelde maatregelen.

De leden van de fractie van de SP vragen welke garanties de regering kan geven dat de afschaffing van de huidige regelgeving niet juist leidt tot versterking van de positie van bepaalde marktpartijen. Voorts vragen zij of niet het gevaar bestaat dat een overvloed aan certificeringsregelingen of keurmerken ontstaat.

Voor het voorkomen of corrigeren van misbruik van machtsposities en de vorming van concentraties en kartels biedt de Mededingingswet het kader. Waar nodig zal de Nederlandse Mededingingsautoriteit gebruik maken van het instrumentarium dat deze wet biedt. Een branchebreed kwaliteitsborgingssysteem dat redelijke kwaliteitseisen stelt, zal overigens niet tot strijd met de Mededingingswet leiden.

Om het tot stand brengen van een branchebreed systeem te faciliteren, heeft de regering zoals ook vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een procescoördinator ter beschikking gesteld, die na raadpleging van de branche deze voorstellen heeft gedaan om tot een brede, vrijwillige certificeringsregeling te komen die toegankelijk is voor alle huidige bemiddelaars en makelaars. Volgens dit voorstel is het lidmaatschap van een bepaalde brancheorganisatie geen voorwaarde voor certificering, hetgeen de kans op versnippering van kwaliteitsborgingssystemen vermindert. Bovendien lijkt, gezien de bereidwilligheid van de drie grootste brancheorganisaties NVM, VBO en LMV en de Vereniging Eigen Huis om deel te nemen in de Stuurgroep Certificering Makelaars die de voorstellen van de procescoördinator uitwerkt, ook binnen de branche een voorkeur te bestaan voor een gemeenschappelijke regeling.

### **3. Artikelsgewijze toelichting**

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of het garanderen van een goed verloop van verkoop van verpande goederen nu niet meer verlangt dat een daarbij betrokken tussenpersoon over bijzondere deskundigheid beschikt.

Het is in het algemeen in het belang van de schuldeiser dat de verkoop van verpande goederen op een goede wijze geschiedt. Dat bepaalt immers mede de opbrengst van de goederen. Daarom is in de artikelen 3:250 BW en 463 Rv de verkoop door tussenkomst van een tussenpersoon mogelijk gemaakt; inschakeling van een tussenpersoon is dus niet verplicht. Gezien het bijzondere belang van de schuldeiser bij een goede opbrengst, moet hij in staat geacht worden zelf te bepalen welke tussenpersoon het meest geschikt is. Dat kan een gecertificeerde tussenpersoon zijn. Het ligt echter niet op de weg van de regering om voor deze situatie certificering van de tussenpersoon verplicht te stellen. Voorts vragen deze leden of ook de gedelegeerde regelgeving aangepast wordt aan de afschaffing van de titelbescherming en beëdiging van makelaars. Tot slot vragen zij hoe vaak in deze regelgeving verwezen wordt naar een makelaar op grond van zijn specifieke deskundigheid en of in die gevallen verwijzing naar een gecertificeerde tussenpersoon voor de hand zou liggen.

Door mijn ministerie is een inventarisatie gemaakt van bepalingen in gedelegeerde regelgeving (amvb's en ministeriële regelingen) waarin de term makelaar voorkomt. De ministeries in wier regelgeving aanpassingen nodig waren, is verzocht deze aanpassingen zelf ter hand te nemen. Het ging in totaal om tien regelingen. In vier regelingen was sprake van voorgeschreven inschakeling van een makelaar ter bepaling van de waarde van onroerende zaken. Het ging daarbij dus in feite om inschakeling van een makelaar in zijn hoedanigheid van taxateur. De term makelaar zal in die gevallen worden vervangen door taxateur. Voor taxateurs vervalft, zoals bekend, per 1 januari 2000 de beëdiging, aangezien deze voor een adequate taakuitoefening van taxateurs niet langer noodzakelijk wordt geacht. Het in de plaats daarvan vereisen van certificering van de taxateur ligt tegen deze achtergrond niet voor de hand.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals