

Vergaderjaar 1997–1998

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 april 1998

In de vierde tranche van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) heeft een werkgroep **de regulering van de beroepsgroep makelaars** onderzocht. Dit onderzoek past in de reeks van vrije beroepsgroepen die in het kader van het MDW-project zijn doorgelicht (taxibranche, advocatuur, assurantiebemiddelingsbedrijf, deurwaarders en accountants). Een andere aanleiding voor het project vormde het schrappen van de beëdiging van onder meer de taxateurs, met invoering van de nieuwe Wet op de Kamers van Koophandel. Het kabinet heeft in reactie op een daartoe strekkende motie (kamerstukken II 1996/97, 25 029, nr. 29) toegezegd, teneinde rechtsongelijkheid tussen deze beroepsgroep en de makelaars te voorkomen, ook de beëdiging van makelaars onder de loep te nemen.

Tegen deze achtergrond had de werkgroep tot taak een aantal vragen met betrekking tot de regulering op de markt voor makelaars te beantwoorden. Deze vragen gingen onder meer over de gebieden waarin makelaars werkzaam zijn, het nut en de noodzaak van de beëdigings- en titelbeschermingsregeling die geldt voor makelaars en de mogelijke (private) alternatieven voor deze regulering.

Aanbevelingen van de werkgroep¹

Ten behoeve van haar opdracht heeft de werkgroep geïnventariseerd op welke terreinen makelaars werkzaam zijn. Op grond hiervan komt de werkgroep tot een indeling in drie categorieën, namelijk makelaars in onroerende zaken, in assurantien en in overige zaken. De werkgroep heeft haar aanbevelingen op deze drie categorieën toegespitst.

De werkgroep gaat bij de formulering van haar aanbevelingen uit van het belang van de positie van de consument die gebruik maakt van de diensten van een makelaar of andere bemiddelaar. Voor de beantwoording van de vraag wie dit belang beschermt, hanteert de werkgroep drie uitgangspunten:

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- De overheid intervenueert slechts indien sprake is van een algemeen belang dat bescherming behoeft. Belangen van beroepsgenoten of overwegingen van status of prestige mogen in dit verband geen gewicht hebben.
- Als interventie door de overheid nodig is, moet deze op de lichtst mogelijke wijze vormgegeven worden. Zoveel mogelijk moet het zelfregulerend vermogen van de sector worden benut.
- Als interventie door de overheid nodig is, moet daarvoor het juiste aangrijpingspunt worden gekozen. De overheid moet intervenueeren waar dit het meest effectief en met de minste beïnvloeding van de concurrentieverhoudingen en toetredingsmogelijkheden kan plaatsvinden. Gebruik van algemene instrumenten zoals mededingingsregelgeving en regelgeving omtrent aansprakelijkheden verdient daarbij de voorkeur.

Op grond van deze criteria en een vergelijking van de huidige situatie en de wenselijke situatie voor de consument op de markten waar makelaars en andere bemiddelaars optreden, komt de werkgroep tot de volgende analyse en aanbevelingen.

De werkgroep meent dat de transparantie in de kwaliteit van de dienstverlening op de markt van makelaars en andere bemiddelaars moet worden vergroot. De huidige titelbescherming biedt slechts informatie over de deskundigheid, integriteit en onafhankelijkheid van alleen makelaars. De titelbescherming zegt bovendien weinig over de feitelijke kwaliteit van de dienstverlening door de makelaar, aangezien deze is verbonden aan een éénmalige toets op deskundigheid. Daarbij komt dat de deskundigheidsvereisten slechts gedeeltelijk door de overheid zijn vastgesteld. Op het overige deel van de deskundigheidstoets, die door de Kamers van Koophandel wordt uitgevoerd, heeft de overheid slechts een beperkt zicht, terwijl zij er wel het gebruik van de titel aan verbindt.

De werkgroep acht de beroepsgroepen – in de eerste plaats door de sterke organisatiegraad in de sectoren en in de tweede plaats vanwege de dynamiek in de markten waarop makelaars opereren – beter in staat zelf de deskundigheid van makelaars en andere bemiddelaars te omschrijven en te toetsen.

De werkgroep beveelt aan de wettelijke titelbescherming van makelaars af te schaffen en partijen op de markt bijeen te brengen met het oog op het opzetten van een brede certificeringsregeling. Bij deelnemende partijen aan de opzet van een certificeringsregeling moet niet alleen worden gedacht aan de huidige branche-organisaties maar ook aan organisaties die de belangen van de gebruikers van diensten van makelaars en andere bemiddelaars behartigen.

Voordelen van certificering boven de titelbeschermingsregeling zijn:

- Het begrip makelaar wordt vrij. Daarmee krijgen alle bemiddelaars een gelijke uitgangspositie op de markt.
- Een brede certificeringsregeling biedt kwaliteitsgaranties ten aanzien van de bemiddelaars/makelaars. De markt wordt daarmee voor wat betreft het kwaliteitsaspect transparanter voor de consument.
- De deskundigheidsvereisten worden vastgesteld door diegenen die dit het beste kunnen.
- Een certificeringsregeling kan naast de deskundigheid van de makelaar/bemiddelaar (input) ook de kwaliteit van de dienstverlening die de makelaar/bemiddelaar levert (output) toetsen.
- Bij een certificeringsregeling wordt regelmatig – in plaats van eenmalig – op deskundigheid en kwaliteit getoetst.
- Een certificeringsregeling kan meer eisen stellen dan alleen aan vakbekwaamheid, zij kan bijvoorbeeld ook een goede interne klachten-

procedure, tuchtrecht en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering van de deelnemers aan de regeling eisen.

De werkgroep geeft overigens aan de handhaving van wettelijke vakbekwaamheidseisen ten aanzien van assurantietussenpersonen, zoals deze in de aanhangige wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf worden neergelegd, als gegeven te beschouwen. Dit neemt echter niet weg dat marktpartijen ook in deze sector tot een certificeringsregeling zouden kunnen komen.

De werkgroep beveelt voorts aan de beëdiging van makelaars af te schaffen.

Een eed heeft tot doel een onafhankelijke en integere beroepsuitoefening te garanderen, vaak bij beroepsgroepen die een publieke taak uitoefenen, zoals gerechtsdeurwaarders, advocaten, notarissen. Vanuit de oorspronkelijke rol van de makelaar – tegelijkertijd zowel bemiddelaar voor koper als verkoper – is een overheidsgarantie voor onafhankelijkheid te verklaren. Van deze tweezijdige rol is nu vrijwel geen sprake meer. Het is zo dat tweezijdige bemiddeling slechts onder strikte voorwaarden – die juist ten doel hebben belangenverstremming tegen te gaan – is toegestaan. Een verbod op tweezijdige courtageberekening bij bemiddeling in onroerende zaken maakt de tweezijdige bemiddeling daar ook feitelijk onaantrekkelijk. Het BW legt tenslotte een belangrijke basis voor het waarborgen van een onafhankelijke, betrouwbare en integere opstelling van een individu doordat het een tussenpersoon die een direct of indirect belang heeft bij de totstandkoming van een rechtshandeling verplicht zijn opdrachtgever daarvan in kennis te stellen.

Gelet op het voorgaande en het feit dat de beëdiging voor een ongewenste segmentering in de markt zorgt (makelaars versus bemiddelaars en makelaars versus taxateurs, voor wie de beëdiging onlangs is afgeschaft) beveelt de werkgroep aan om de beëdiging van makelaars af te schaffen en partijen op de markt en de consumentenorganisaties bijeen te brengen met het oog op het opzetten van een onafhankelijke geschillenregeling in het kader van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken.

Om de positie van de consument op de markt in o.z. ten algemene verder te versterken, acht de werkgroep het van belang dat de wettelijke regeling tot aanvulling van titel 7.1 van het Burgerlijke Wetboek met bepalingen inzake de koop van onroerende zaken (kamerstukken II 1992/93, 23 095, nrs. 1–3) – waarin onder meer een driedaagse bedenktijd voor de consument-koper en een schriftelijkheidseis voor de koopovereenkomst zijn neergelegd – spoedig tot stand komt.

Tot slot signaleert de werkgroep dat in de makelaarsbranche collegialiteit een belangrijke rol speelt, hetgeen een goede marktwerking in de weg kan staan. Een grondig toezicht van de NMa is gewenst. De werkgroep constateert ten aanzien van de rol van de NVM op de markt van makelaars o.z. dat sprake lijkt van beperking van de mededinging. Dit zou in strijd kunnen zijn met de Mededingingswet. De werkgroep neemt met instemming kennis van het feit dat de NMa, naar aanleiding van een klacht van de Consumentenbond, hier nader onderzoek naar verricht.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet onderschrijft de voorstellen van de werkgroep en neemt deze over. Het kabinet acht de waarde van de voorstellen met name dat, zoals de werkgroep ook aangeeft:

- de markt van makelaars en bemiddelaars voor de consument

- transpanter wordt dan hij nu is en daarmee de keuzemogelijkheden van de consument vergroot,
- de segmentering op de markt (makelaars, bemiddelaars, taxateurs) verdwijnt; en
 - de kwaliteitswaarborging voor de consument kan worden verbeterd doordat van de tot nu toe op de makelaarsmarkt gehanteerde sturing op input wordt omgeschakeld naar een sturing op output. Niet meer een eenmalige toetsing vooraf is doorslaggevend, doch de werkelijke kwaliteit van de dienstverlening aan de consument en de waarborgen voor een adequate rechtsgang als deze dienstverlening achterblijft bij de verwachtingen.

Implementatie van de voorstellen zal leiden tot aanpassingen in de regelgeving, met name in het Wetboek van Koophandel en het Wetboek van Strafrecht, waardoor de beëdiging en titelbeschermingsregeling van makelaars komen te vervallen. Hiermee wordt het niet (meer) gerechtvaardigde onderscheid tussen makelaars en andere bemiddelaars en tussen makelaars en taxateurs opgeheven, en ontstaat een gelijkvloers speelveld voor alle ondernemers op de markt.

Het kabinet acht het met het oog op het creëren van een transparante markt voor de consument van groot belang dat voor de verschillende categorieën van makelaars c.q. bemiddelaars een marktbrede certificeringsregeling tot stand komt, waarin – binnen de grenzen die de Mededingingswet stelt – partijen een redelijk niveau van vakbekwaamheid en deskundigheid neerleggen. Dit stelt de consument in staat om op een eenvoudige wijze kwaliteit in de markt te onderscheiden.

Het staat branche-organisaties daarnaast vrij – wederom binnen de grenzen die de Mededingingswet stelt – aanvullende eisen te stellen aan hun leden. De drempel tot deelname aan de certificeringsregeling moet echter – uiteraard zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan een reëel kwaliteitsniveau – ook voor individuele ondernemers zo laag mogelijk zijn. Het kabinet zal bij totstandkoming van deze certificeringsregeling graag de stimulerende en faciliterende rol spelen die de werkgroep voorstaat. Gelet echter op het kabinetsbeleid om geen verplichtingen tot certificering op te leggen, zal het initiatief hiertoe uit de markt moeten komen. Het kabinet acht betrokkenheid van zowel beroepsgroepen als consumenten-organisaties hierbij essentieel.

Het kabinet onderschrijft tevens het belang van een onafhankelijke geschillenregeling voor de makelaars- cq. bemiddelaarsbranche. Zoals ook is aangegeven in de brief van de Minister van Justitie d.d. 14 november 1997 (Kamerstukken II 1997/98, 25 754, nr. 1) over het toekomstige beleid ten aanzien van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken, bieden geschillencommissies een op de specifieke branche toegesneden procedure. Dit past in het beleid van het kabinet om geschillenbeslechting te laten plaatsvinden op een wijze die zoveel mogelijk aansluit op de concrete belangen van partijen, de aard van het geschil en de aard van de relaties. De overheid kan geen verplichting opleggen tot het tot stand brengen van een geschillenregeling maar zal graag ook hier een stimulerende en faciliterende rol spelen.

Het kabinet acht het van belang dat de toetredingsdrempel tot de geschillenregeling zo laag mogelijk is: de regeling moet voor alle ondernemers die toetreding wensen openstaan, onder voorwaarde dat zij zich verplichten zich aan de uitspraken van de geschillencommissie te onderwerpen, en zij daarvoor een nakomingsgarantie afgeven. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de werkgroep dat regulering door de overheid op het juiste aangrijpingspunt moet plaatsvinden en dat daarbij gebruik van algemene instrumenten de

voorkeur verdient. In dit licht streeft het kabinet naar een spoedige totstandkoming de wettelijke regeling voor koop van onroerende zaken in het BW.

Afschaffing van de titelbescherming en beëdiging van de makelaars wordt – zoals hierboven reeds is aangegeven – gerealiseerd door het laten vervallen van de beëdigingsregeling in het Wetboek van Koophandel en het schrappen van het titelbeschermingsartikel in het Wetboek van Strafrecht. Bij de afschaffing van de beëdiging van taxateurs, tellers, meters, wegers en ijkopnemers is een overgangstermijn van twee jaar in acht genomen. Dit om de sector de gelegenheid te geven om in die periode de eigen deskundigheid en vakbekwaamheid te regelen. Het ligt voor de hand om ook bij invoering van de voorstellen ten aanzien van makelaars ook een overgangstermijn te hanteren. Deze periode moet dan worden benut om de genoemde certificeringsregelingen en geschillencommissies op te zetten in de verschillende categorieën makelaars. Ten aanzien van de afschaffing van de titelbescherming kan worden uitgegaan van een overgangstermijn van 2 jaar die bij ministerieel besluit kan worden verlengd indien aan het einde van de twee jaar geen certificeringsregeling tot stand is gebracht waarbij een betekendend deel van de makelaars/bemiddelaars is aangesloten. Onder «betekendend deel» wordt verstaan een groep makelaars die groot genoeg is om zich op de markt als partij te manifesteren. Ten aanzien van de afschaffing van de beëdiging is het van belang dat deze gelijktijdig plaatsvindt met de afschaffing van de beëdiging van taxateurs. Aan de wijze waarop dit gebeurt moet in het implementatieplan nader uitwerking worden gegeven.

Met de werkgroep is het kabinet van mening dat de voorstellen alleen kunnen slagen in een makelaars- en bemiddelaarsmarkt waarop de vrije mededinging niet door een of meer marktpartijen wordt belemmerd. Het onderzoek dat de NMa naar aanleiding van een klacht van de Consumentenbond is gestart, zal moeten uitwijzen of er sprake is van marktversturende activiteiten van bepaalde partijen op de markt van makelaars in o.z.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Voorstellen kabinet		Verbetering ten opzichte van huidige situatie
afschaffen	starten/stimuleren	
afschaffen titelbescherming	<p>stimulering van een certificeringsregeling die gezamenlijk wordt opgesteld door zoveel mogelijk betrokken partijen en die aandacht besteedt aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> – deskundigheid – kwaliteit – geschillenregeling – beroepsaansprakelijkheidsverzekering 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iedereen mag zich makelaar noemen. Hierdoor krijgen bemiddelaars een eerlijker uitgangspunt om zich op de markt te profileren. 2. Wanneer een brede certificeringsregeling ontstaat, wordt de markt voor de consument transparanter dan hij nu is. 3. Deskundigheid wordt vastgesteld door partijen die dit het beste kunnen. 4. Een certificeringsregeling kan naast de deskundigheid (input) ook de kwaliteit van de dienstverlening (output) toetsen. 5. Er wordt regelmatig – in plaats van éénmalig – op deskundigheid en kwaliteit getoetst. 6. Een certificeringsregeling kan meer eisen stellen dan alleen aan vakbekwaamheid, zij kan bijvoorbeeld ook een goede interne klachtprocedure, tuchtrecht en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering van de deelnemers aan de regeling eisen.
afschaffen beëdiging	<ul style="list-style-type: none"> – stimuleren van tot stand komen onafhankelijke geschillenregeling – uitbreiden BW met bepalingen inzake de koop van o.z. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gelijk speelveld ten opzichte van bemiddelaars en taxateurs. 2. Consument kan op relatief eenvoudige manier zijn gelijk halen/ schadevergoeding claimen. 3. Versterking positie consument op markt o.z.
	constant grondig toezicht op mededinging door NMa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Balans met collegialiteit op makelaarsmarkt 2. Beëindiging mogelijke machtspositie op markt o.z.