

Vergaderjaar 1998–1999

26 667

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

In de vierde tranche van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) heeft een werkgroep de regulering van de beroepsgroep makelaars onderzocht. Dit onderzoek maakte deel uit van de reeks van doorlichtingen van vrije beroepsgroepen in het kader van de MDW-operatie, zoals advocaten, assurantiebemiddelaars, gerechtsdeurwaarders, loodsen en accountants.

Een andere aanleiding voor het MDW-project makelaars vormde de motie van de leden Van Walsem, Remkes en Houda (kamerstukken II 1996/97, 25 029, nr. 29) die tijdens de behandeling van de nieuwe Wet op de Kamers van Koophandel door de Tweede Kamer werd aangenomen. Deze motie hield in dat het per 1 januari 2000 afschaffen van de beëdiging van taxateurs in de nieuwe Wet op de Kamers van Koophandel tot een ongelijke situatie tussen taxateurs en makelaars zou kunnen leiden en dat daarom per gelijke datum ook de beëdiging van makelaars zou moeten worden geschrapt.

De regering heeft in reactie op deze motie toegezegd dat de regelgeving voor makelaars doorgelicht zou worden en dat voorstellen zouden worden gedaan om eventuele rechtsongelijkheid tussen de beroepsgroepen taxateurs en makelaars te voorkomen.

Tegen deze achtergrond had de MDW-werkgroep tot taak een aantal vragen over de regulering van de beroepsgroep makelaars te beantwoorden. Deze vragen gingen onder meer over de gebieden waarin makelaars werkzaam zijn, de noodzaak van de beëdigings- en titelbeschermingsregeling voor makelaars en de mogelijke (private) alternatieven voor deze regulering. De werkgroep adviseerde het kabinet om de beëdiging en titelbescherming van makelaars af te schaffen.

Het kabinet heeft het voorstel van de werkgroep overgenomen (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 82). Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit voorstel.

1.2 De huidige regulering van het beroep makelaar en de voorstellen voor wijziging

De regelgeving voor makelaars kent een wettelijke titelbescherming toe aan beëdigde makelaars. De titelbescherming is gebonden aan vakbekwaamheidseisen op grond van het Wetboek van Koophandel en aan een verbod om onbevoegdlijk de makelaardij uit te oefenen op grond van het Wetboek van Strafrecht. De voor het voeren van de titel verplichte beëdiging door de rechtbank – op basis van een advies van de Kamer van Koophandel – is eveneens geregeld in het Wetboek van Koophandel. De vakbekwaamheidseisen voor makelaars in onroerende zaken (oz) zijn op grond van het Wetboek van Koophandel neergelegd in het Besluit vakbekwaamheidseisen makelaars in onroerende zaken. Voor makelaars in goederen en diensten worden de vakbekwaamheidseisen, afhankelijk van de branche waarin beëdiging als makelaar wordt verzocht, ingevuld door de afzonderlijke Kamers van Koophandel. De Vereniging van Kamers van Koophandel speelt een coördinerende rol om de eenheid in eisen te bevorderen.

Ingevolge de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf gelden voor iedereen die als assurantietussenpersoon wil optreden specifieke vakbekwaamheidseisen. Indien men voor beëdiging als makelaar in assurantiën in aanmerking wil komen, moet men in ieder geval in het bezit zijn van het diploma Assurantiebemiddeling A.

De argumenten op basis waarvan de MDW-werkgroep concludeerde dat afschaffing van beëdiging en titelbescherming voor makelaars aangewezen is en dat de plaats daarvan zou kunnen worden ingenomen door een brede certificeringsregeling en onafhankelijke geschillenregeling, zijn kort weergegeven:

- De markt voor bemiddeling bij huur of verhuur, koop of verkoop van onroerende zaken biedt onvoldoende transparantie ten aanzien van kwaliteit: de huidige titelbeschermingsregeling biedt weliswaar informatie over de deskundigheid van makelaars, maar biedt de consument geen zicht op de relatieve deskundigheid van makelaars ten opzichte van andere bemiddelaars in onroerende zaken. 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.
- De deskundigheidsvereisten zijn slechts gedeeltelijk door de overheid vastgesteld. Voor een ander deel geschiedt dit door de afzonderlijke Kamers van Koophandel. Op die laatste eisen heeft de overheid geen invloed, terwijl zij er wel een titel aan verbindt.
- De titelbescherming zegt weinig over de feitelijke kwaliteit van de beroepsuitoefening van de makelaar, aangezien de titel is verbonden aan een eenmalige toets op deskundigheid die bij aanvang van de uitoefening van het beroep wordt afgenomen. Bij een certificeringsregeling hoort uit de aard der zaak een periodieke hertoetsing, waardoor blijvende kwaliteit beter gewaarborgd kan worden. Bovendien kunnen in het kader van een certificeringsregeling meer eisen worden gesteld dan alleen aan vakbekwaamheid. Er kan bijvoorbeeld ook voorzien worden in een goede interne klachtenprocedure, tuchtrecht en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering van de deelnemers. Zo wordt naast de deskundigheid van de tussenpersoon (input) ook de kwaliteit van de dienstverlening (output) gewaarborgd.
- De beroepsgroep is gezien de dynamiek in de markten waarop makelaars opereren, beter in staat zelf de vereiste deskundigheid te omschrijven en te toetsen. In het kader van een certificeringsregeling wordt deze deskundigheid ook daadwerkelijk benut.
- De hoge organisatiegraad in de makelaarsbranche maakt deze geschikt

voor zelfregulering. Overheidsregulering die verder strekt dan de algemene waarborgen die het Burgerlijk Wetboek biedt, is daarbij niet nodig.

- Beëdiging en titelbescherming leiden tot een ongewenste en onterechte segmentering in de markt, zowel van makelaars ten opzichte van andere bemiddelaars, als van makelaars ten opzichte van taxateurs. Bij afschaffing van deze instrumenten wordt de titel makelaar vrij, waardoor alle tussenpersonen een gelijke uitgangspositie krijgen op de markt.
- Beëdiging is in de huidige situatie, waarin een makelaar vrijwel nooit (meer) voor zowel koper als verkoper optreedt, niet meer actueel. De consument heeft daarom meer aan een onafhankelijke geschillenregeling die – onverlet de toegang tot de burgerlijke rechter – een eenvoudige en goedkope rechtsgang biedt voor het geval de dienstverlening door de tussenpersoon onverhoopt niet aan de verwachtingen mocht voldoen.

De regering acht het – in navolging van de MDW-werkgroep – met het oog op deze argumenten van belang dat de beëdiging en titelbescherming voor alle categorieën makelaars verdwijnen. Tegelijkertijd wil de regering de makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken en de makelaars in goederen en diensten ondersteunen bij het opzetten van een marktbrede certificeringsregeling, waarin een adequaat niveau van vakbekwaamheid en deskundigheid wordt neergelegd. Bovendien kan de positie van de consument nog verder worden versterkt door onafhankelijke geschillenregelingen voor deze branches. In paragraaf 1.3 wordt hier nader op ingegaan.

Naar aanleiding van het MDW-project assurantiebemiddelingsbedrijf heeft de regering overigens besloten om de wettelijke vakbekwaamheidseisen voor assurantietussenpersonen te handhaven (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 54). Om die reden ziet de regering geen aanleiding privaatrechtelijke certificering van deze beroepsgroep te stimuleren.

1.3 Implementatie van het kabinetsstandpunt MDW-makelaars

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het MDW-rapport makelaars is inmiddels een aantal acties ondernomen.

In de eerste plaats wordt in dit wetsvoorstel vorm gegeven aan de voorgestelde afschaffing van beëdiging en titelbescherming. Daarbij gaat het niet alleen om het schrappen van de materiële bepalingen omtrent beëdiging en titelbescherming, maar ook om aanpassing van een aantal verwijzingen naar de makelaar in andere wetgeving. Dit geldt in ieder geval voor zover deze verwijzingen voortvloeien uit de bijzondere hoedanigheid van de makelaar als beëdigd beroepsbeoefenaar. Het begrip «makelaar» wordt met de afschaffing van de titelbescherming immers vrij. Voor de duidelijkheid is in de wetgeving het begrip makelaar zoveel mogelijk vervangen door het neutrale begrip «tussenpersoon». De belangrijkste wijzigingen zijn die van het Wetboek van Koophandel (artikel VII) en van het Wetboek van Strafrecht (artikel VIII). In het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting wordt daarop nader ingegaan.

Parallel aan dit wetgevingstraject vindt voor de sectoren onroerende zaken en goederen en diensten uitwerking van een certificeringssysteem plaats.

Om dit voor de o.z.-sector te stimuleren en te faciliteren heeft de overheid aan de brancheorganisaties voor makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken, te weten de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), de Vereniging voor bemiddeling onroerend goed (VBO) en de Landelijke

Makelaarsvereniging (LMV), een onafhankelijke procescoördinator beschikbaar gesteld in de persoon van mr. G.Ph. Brokx, die het proces van overleg over uitwerking van een certificeringsregeling begeleidt. Hierbij zijn ook de Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond nauw betrokken. Daarnaast is contact gelegd tussen deze organisaties en de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken (SGC) over de uitwerking van een onafhankelijke geschillenregeling voor deze branche. De heer Brokx heeft op 12 februari 1999 advies aan de betrokken partijen uitgebracht over de contouren van een certificeringssysteem¹.

Ter uitvoering van dit advies-Brokx wordt thans een stuurgroep van betrokken branche- en consumentenorganisaties gevormd, onder voorzitterschap van de heer G. van Klaveren (lid van het College van Gedeputeerde Staten in Friesland), die de concrete invulling van de certificeringsregeling ter hand neemt.

Voor de makelaars in goederen en diensten zijn de mogelijkheden voor uitwerking van een gezamenlijke certificeringsregeling voor de verschillende branches nader onderzocht². Uit het onderzoek blijkt dat de brancheorganisaties³ bereid zijn om op basis van de uitkomsten van dit onderzoek verder te spreken over de uitwerking van een certificeringssysteem. Inmiddels hebben een aantal brancheorganisaties het voortouwen genomen bij de uitwerking van een overkoepelende certificeringregeling voor makelaars in goederen en diensten. Ook in deze branche is contact gelegd met de SGC over het opzetten van een onafhankelijke geschillenregeling.

Het Verbond van Verzekeraars heeft op 5 maart 1999 de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen opgericht. De bestaande klachteninstanties van verzekeraars zijn bij dit klachteninstituut ondergebracht. Daarnaast zal het instituut per 1 juli 1999 ook klachten tegen assurantie-tussenpersonen in behandeling nemen. Gelijktijdig worden de klachteninstituten van de tussenpersonenorganisaties NVA en Nbva opgeheven. Voor het bestuur is een onafhankelijk voorzitter aangetrokken. Verder is het bestuur samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties en de Consumentenbond.

Met de bundeling van klachteninstanties in de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen beogen de deelnemende organisaties de onafhankelijkheid van de klachtenbehandeling te waarborgen en het de consument gemakkelijker te maken om een klacht in te dienen.

Niet-georganiseerde tussenpersonen kunnen zich vrijwillig onderwerpen aan de uitspraken van het klachteninstituut. De leden van het Verbond van Verzekeraars zullen zich inspannen om in de samenwerkingsovereenkomst met de tussenpersoon op te nemen dat de tussenpersoon zich moet onderwerpen aan de uitspraken van het klachteninstituut. Consumenten kunnen derhalve zowel met een klacht over de verzekeraar als met een klacht over hun tussenpersoon bij het klachteninstituut terecht.

2. Overgangsrechtelijke aspecten

De beoogde datum voor afschaffing van de titelbescherming en beëdiging van makelaars is 1 januari 2000. Op die datum krijgt ook de afschaffing van de beëdiging van taxateurs, meters, wegers etc. ingevolge de Wet op de Kamers van Koophandel zijn beslag. Teneinde rechtsongelijkheid tussen de betreffende beroepsgroepen te voorkomen is het gewenst deze data gelijk te houden.

Er is echter een kans dat het certificeringssysteem per 1 januari 2000 nog niet helemaal operationeel is of dat de certificering van alle beroeps-genoten die wensen deel te nemen aan de regeling, nog niet voltooid is. In hun overleg over de opzet van een certificeringsregeling hebben de

¹ Certificering van makelaars in onroerende zaken, advies van de procescoördinator mr. G.Ph. Brokx, 12 februari 1999. Ter kennisneming toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van de Minister van Economische Zaken van 11 maart 1999.

² Mogelijkheden basiscertificeringsregeling makelaars roerende goederen en diensten, drs. F. Heere en drs. I. de Vries, Dijk 12 Beleids-onderzoek.

³ Te weten de Federatie Taxateurs, Makelaars en Veilinghouders (TMV), de Orde van beëdigde Taxateurs Goud- en Zilverwerken, de Nederlandse Bond van Makelaars in Schepen, de Nederlandse Vereniging van beëdigde Informaticadeskundigen, de Vereniging van Makelaars en Erkende Adviseurs in Schoonmaakdienstverlening, de Vereniging van Makelaars en Zelfstandige Tussenpersonen in het Bloembollenbedrijf, de Nederlandse orde van Makelaars in Bedrijfsbelangen.

brancheorganisaties van makelaars in onroerende zaken en in goederen en diensten aangegeven dat zij in het kader van deze regeling willen voorzien in overgangsmaatregelen. In het advies-Brocx is hiervoor een voorzet gedaan. Daarin wordt gedacht aan het oprichten van een landelijk, openbaar register waarin alle makelaars en bemiddelaars die aan bepaalde kenmerken voldoen (bijvoorbeeld wat betreft opleiding, aantal jaren praktijkervaring, aansluiting bij een brancheorganisatie) voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld 2 jaar) worden ingeschreven. De registratie wordt alleen voortgezet indien de persoon in kwestie zich binnen deze periode certificeert. Het register wordt dus opgericht vooruitlopend op de afronding van het certificeringssysteem en zal ook daarin een functie gaan vervullen.

Ook aan de totstandkoming van een onafhankelijke geschillenregeling bij afschaffing van de beëdiging van makelaars zijn overgangsrechtelijke aspecten verbonden. Deze geschillenregeling vormt een extra waarborg boven de rechtsgang die het Burgerlijk Wetboek biedt bij wanprestatie door een dienstverlener in het kader van een bemiddelingsovereenkomst. De regering acht het gewenst dat deze voorziening tegelijk met, dan wel zo snel mogelijk na afschaffing van de titelbescherming en beëdiging tot stand komt, doch acht dit geen *conditio sine qua non* voor de afschaffing. De algemene waarborgen op grond van het Burgerlijk Wetboek gelden immers onverkort.

Tegen deze achtergrond acht de regering het niet nodig om in wettelijke overgangsmaatregelen te voorzien voor het geval de certificerings- en geschillenregeling niet per 1 januari 2000 operationeel zal zijn.

Gelet op een van de belangrijkste doelstellingen van de voorstellen tot afschaffing van beëdiging en titelbescherming van makelaars, het creëren van een gelijk speelveld voor alle dienstverleners op deze markt, zullen nu nog beëdigde makelaars die willen deelnemen aan een certificeringsregeling, op gelijke wijze worden gecertificeerd als andere tussenpersonen. Juist vanwege deze doelstelling ligt het niet in de rede om de makelaars bij certificering in een bevoorrechte positie te plaatsen door bijvoorbeeld te regelen dat zij op grond van hun titel q.q. een certificaat verkrijgen. Daarbij komt dat de regering, zoals eerder aangegeven, de waarborgen die de eed schept beperkt acht en zij het, aangezien het beoogde certificeringssysteem uitgaat van private partijen, niet opportuun acht zelf te bepalen wie al dan niet voor certificering in aanmerking komt. Opgemerkt wordt nog dat de makelaars hun eed feitelijk niet ontnomen wordt. Ook de registratie van de beëdiging blijft bij de rechtbank berusten. Hieraan kan geen recht op het voeren van een titel of anderszins worden ontleend, doch het staat de makelaar vrij hiernaar te verwijzen. Overigens zal certificering voor makelaars die aan de huidige wettelijke vakbekwaamheidseisen voldoen en via bijscholing (bijvoorbeeld via hun brancheorganisatie) hun vakbekwaamheid op peil gehouden hebben, naar verwachting geen aanzienlijke lasten met zich brengen.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Artikel 16 van de Organisatiewet Kadaster regelt de betrokkenheid van onder andere notarissen en makelaars in de gebruikersraad van het Kadaster. In de toekomst zullen alle tussenpersonen, onder welke naam dan ook optredend, in de gebruikersraad vertegenwoordigd kunnen zijn. Om die reden is in het tweede lid de term tussenpersoon opgenomen. Op die wijze bestrijkt de bepaling al degenen die zich met bemiddeling bij aan- of verkoop van onroerende zaken bezighouden.

Artikel II

Artikel 2 van de Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken geeft enige procedurele voorschriften bij het aangaan van huurkoop. Het vijfde lid vereist dat van de koopakte een taxatierapport, opgemaakt door een beëdigd makelaar, deel uitmaakt. Gelet op de voorstellen ten aanzien van de makelaars wordt voorgesteld deze term te vervangen door de meer neutrale aanduiding «taxateur». Deze sluit beter aan bij de aard van de werkzaamheden.

Overigens is bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangig het wetsvoorstel tot aanvulling van titel 7.1 van het Burgerlijk Wetboek met een regeling voor huurkoop van onroerende zaken (kamerstukken I 1995/96, 24 212, nr. 220 en 1996/97, 24 212, nr. 69c). Deze regeling zal de Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken gaan vervangen (zie artikel II van dat wetsvoorstel). Aangezien nog onduidelijk is wanneer de behandeling van dit wetsvoorstel zal zijn afgerond en het in werking kan treden, is het onderhavige artikel opgenomen. Zo nodig zal dit artikel in het vervolg van de procedure van dit wetsvoorstel worden geschrapt.

Artikel III

Met de afschaffing van de titelbescherming en de beëdiging van makelaars komt de verwijzing naar de makelaar in assurantiën in het eerste lid van artikel 4 van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf te vervallen. De twee niveaus van vakbekwaamheid (A-niveau en B-niveau) voor assurantietussenpersonen blijven gehandhaafd (zie ook § 1.2). Inschrijving in het register van tussenpersonen is slechts mogelijk indien de aanvrager in het bezit is van het diploma Assurantiebemiddeling A of Assurantiebemiddeling B.

Artikel IV

De Wet op de omzetbelasting 1968 geeft met name bepalingen omtrent de heffing van omzetbelasting ter zake van leveringen en diensten. Artikel 6 noemt daarbij de diensten van makelaars in onroerende zaken. In dit artikel is op gelijke wijze als in artikel 16 van de Organisatiewet Kadaster, de term tussenpersoon opgenomen.

Artikelen V en VI

Blijkens de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van artikel 3:250 BW en artikel 463 van het Wetboek van Burgelijke Rechtsvordering, kan het gewenst zijn dat de verkoop van verpande goederen op een markt geschiedt door tussenkomst van een makelaar. Dit geeft een zekere waarborg dat de verkoop geschiedt op een wijze als van een goed koopman mag worden verwacht en overeenkomstig de daar geldende regels (zie kamerstukken II 1970/71, 3770, nr. 5 en 1980/81, 16 593, nrs. 1–3). De inschakeling van een makelaar berustte derhalve op de bijzondere deskundigheid van deze tussenpersoon, die tot nu toe was verbonden aan zijn beëdiging. In de toekomst zal deze deskundigheid niet meer afhankelijk zijn van beëdiging. Ook andere tussenpersonen kunnen deze rol vervullen. De tekst van het artikel is in die zin aangepast.

Artikelen VII en VIII

Deze artikelen behelzen de feitelijke afschaffing van de titelbescherming en beëdiging van makelaars, door het schrappen van een groot deel van de tweede afdeling van de vierde titel van het Wetboek van Koophandel en artikel 436a van het Wetboek van Strafrecht. De artikelen 68, 68b, 69 en 70 van het Wetboek van Koophandel zijn gehandhaafd, aangezien deze

niet de beëdiging of titelbescherming betreffen, maar verplichtingen van een tussenpersoon bij de uitvoering van de overeenkomst met zijn opdrachtgever.

Deze artikelen zijn terminologisch aangepast. Bij de uiteindelijke voltooiing van het nieuw Burgerlijk Wetboek – waarin ook het Wetboek van Koophandel zal worden geïntegreerd – zal worden bezien of deze bepalingen in de praktijk nog betekenis hebben en aldus in het BW zullen worden overgenomen.

Voor een goed begrip van de term tussenpersoon is daarvan in het voorgestelde artikel 62 een begripsomschrijving opgenomen die aansluit op die van het «oude» begrip makelaar.

Voorts worden in het Wetboek van Koophandel enkele artikelen inzake (zee)assurantiën aangepast. Gezien de gebruikelijke terminologie in de assurantiebranche en -regelgeving is hierbij gekozen voor de term «tussenpersoon». Ook de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf hanteert dit begrip.

Artikel IX

Als gezegd is de beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wet 1 januari 2000. Gelet op de gewenste terughoudendheid bij het opnemen van concrete inwerkingtredingsdata in wetten (zie Ar 178), is voorzien in inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk