



## Besluit

### Besluit op de bezwaren van Duinzigt Wonen B.V. tegen het besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een last onder dwangsom van 7 juni 2019

Ons kenmerk : ACM/UIT/520942  
Zaaknummer : ACM/19/035890  
Datum : 04 oktober 2019

## Samenvatting

1. De Autoriteit Consument en Markt (“**ACM**”) heeft bij besluit van 7 juni 2019 (het “**bestreden besluit**”) een last onder dwangsom opgelegd aan Duinzigt Wonen B.V. (“**Duinzigt**”) vanwege een overtreding van artikel 8.8 van de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc). Duinzigt bracht wettelijk verboden bemiddelingskosten bij consument-huurders in rekening. De ACM acht dit in strijd met de vereisten van professionele toewijding en verplichtte Duinzigt de overtreding volledig te beëindigen. Duinzigt heeft bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.
2. In dit besluit op bezwaar concludeert de ACM tot afwijzing van de bezwaren van Duinzigt tegen dit besluit. De ACM is van oordeel dat het beroep van Duinzigt op het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur niet slaagt. Het gelijkheidsbeginsel strekt in het kader van het opleggen van een last onder dwangsom niet zover dat de bevoegdheid tot het opleggen ervan onrechtmatig is uitgeoefend alleen omdat een eventuele andere overtreder geen last heeft opgelegd gekregen. De ACM maakt in dit besluit op bezwaar (verder) inzichtelijk waarom zij in het ene geval wel en in het andere geval – voorsnog – geen gebruik heeft gemaakt van haar handhavingsbevoegdheid. Daarmee toont zij aan dat geen sprake is van willekeurig handhaven.

## 1 Verloop van de procedure

3. De ACM heeft bij het bestreden besluit (7 juni 2019) een last onder dwangsom opgelegd aan Duinzigt.<sup>1</sup>
4. Duinzigt maakte op 3 juli 2019 op nader aan te voeren gronden bezwaar tegen het bestreden besluit.<sup>2</sup> De ACM ontving op 7 augustus 2019 per fax en per koerier een aanvullend bezwaarschrift met de gronden van het bezwaar.<sup>3</sup>
5. Het aanvullend bezwaarschrift bevatte een verzoek aan de ACM in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter in de zin van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (“**Awb**”). Dit verzoek is door de ACM bij brief van 13 augustus 2019 afgewezen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ACM/UIT/512391

<sup>2</sup> ACM/IN/435242 (fax) en ACM/IN/435243 (brief)

<sup>3</sup> ACM/IN/436959 (fax) en ACM/IN/436967 (brief)

<sup>4</sup> ACM/UIT/517450

6. De hoorzitting vond plaats ten kantore van de ACM op 28 augustus 2019. Duinzigt lichtte haar standpunt toe aan de hand van spreekantekeningen.<sup>5</sup> Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 9 september 2019 aan Duinzigt is toegezonden.<sup>6</sup>

## 2 Bezwaargronden

7. De gronden van het bezwaar van Duinzigt tegen het bestreden besluit komen samengevat op het volgende neer:
  - a) Duinzigt rekent een wettelijke toegestane onkostenvergoeding aan (aspirant-)huurders;
  - b) indien al sprake zou zijn van het in rekening brengen van bemiddelingskosten door Duinzigt, levert dit geen oneerlijke handelspraktijk op; en
  - c) de ACM handelt in strijd met het gelijkheidsbeginsel, althans het verbod van willekeur.
8. Verder stelt Duinzigt zich in het aanvullend bezwaarschrift op het standpunt dat de ACM:
  - haar besluit van 7 juni 2019 onvoldoende zou hebben gemotiveerd, althans onvoldoende onderzoek zou hebben verricht;
  - in strijd zou handelen met het verbod van misbruik van bevoegdheid (*détournement de pouvoir*) en het legaliteitsbeginsel;
  - vooringenomen zou zijn.

## 3 Beoordeling bezwaar door ACM

### 3.1 Kosten in rekening gebracht bij consument-huurders

9. Duinzigt is een bedrijf dat zich toelegt op bemiddeling bij handel, huur of verhuur van onroerend goed. Het doel van de bemiddeling is doorgaans het tot stand brengen van een huurovereenkomst tussen huurder en verhuurder. Op de website van Duinzigt staat een overzicht van huurwoningen. Ook presenteert Duinzigt huurwoningen op een online woningplatform.
10. Aspirant-huurders, veelal consumenten, kunnen reageren op een advertentie voor een bepaalde woning en een bezichtiging aanvragen. Inschrijving bij Duinzigt door de consument-huurder is hiervoor verplicht gesteld. Bij inschrijving gaat de consument-huurder akkoord met de algemene voorwaarden.
11. Duinzigt rekent op grond van haar algemene voorwaarden EUR 40 inschrijfkosten per jaar dat de aspirant-huurder is ingeschreven. Eveneens op basis van de algemene voorwaarden brengt Duinzigt EUR 75 (exclusief BTW) administratiekosten in rekening indien na bemiddeling een huurovereenkomst tot stand komt.
12. De inschrijfkosten zien op de volgende werkzaamheden<sup>7</sup>:
  - (i) het verwerken van de inschrijving in de database van Duinzigt;

<sup>5</sup> ACM/IN/437975

<sup>6</sup> Brief met kenmerk ACM/UIT/518340 met als bijlage het verslag met kenmerk ACM/INT/391263.

<sup>7</sup> Bijlage 11 bij het aanvullend bezwaarschrift, p. 10. Zie ook ACM/IN/432146 (reactie op informatieverzoek).

- (ii) de kosten voor afschrijving, beheer en onderhoud van de database en de website;
- (iii) het aanmaken van een huurdersprofiel en een dossier;
- (iv) het intakegesprek;
- (v) het toesturen van het woningaanbod;
- (vi) het regelen van bezichtigingen.

13. De administratiekosten zien op de volgende werkzaamheden:

- (vii) het regelen van vervoer naar en van bezichtigingen (inclusief parkeer- en benzinekosten);
- (viii) het geven van voorlichting over de inhoud van de huurovereenkomst;
- (ix) het opmaken en laten ondertekenen van de huurovereenkomst.

14. Daarnaast zien de administratiekosten op hulp bij het:

- (x) regelen van (een aansluiting op) gas, water en licht;
- (xi) regelen van (een aansluiting op) televisie en internet;
- (xii) (zo nodig) aanvragen van een huisvestingsvergunning;
- (xiii) aanvragen van huursubsidie;
- (xiv) kwijtschelden van gemeentelijke belastingen.

15. Kort gezegd, heeft de ACM in het bestreden besluit geoordeeld dat de inschrijf- en administratiekosten die Duinzigt in rekening brengt voornamelijk kwalificeren als wettelijk verboden huurbemiddelingskosten ('loon'). Op grond van artikel 7:417, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek ("BW") in verbinding met artikel 7:425 BW en 7:427 BW is het voor een bemiddelaar verboden loon in rekening te brengen bij de consument-huurder in geval een bemiddelaar zowel optreedt namens de verhuurder als namens de consument-huurder van een woonruimte.

16. Niet in geschil is dat Duinzigt optreedt als bemiddelaar voor de consument-huurder én voor de verhuurder van een woonruimte. Duinzigt voert in bezwaar aan dat zij met de inschrijf- en administratiekosten enkel redelijke vaste onkosten rekent aan huurders. Deze categorie kosten zou wél in rekening mogen worden gebracht aan de consument-huurder. Op de hoorzitting herhaalde Duinzigt dat zij voor werkzaamheden die zij verricht ten behoeve van huurders redelijke kosten in rekening mag brengen. De kosten die Duinzigt in rekening brengt, zouden redelijk zijn. Dit gelet op het feit dat de werkelijke kosten voor Duinzigt hoger liggen.<sup>8</sup>

17. De ACM stelt vast dat verboden huurbemiddelingskosten en 'redelijke vaste onkosten' elkaar uitsluiten. Indien sprake is van verboden huurbemiddelingskosten kunnen deze kosten niet óók worden aangemerkt als 'redelijke vaste onkosten':

*"Indien op grond van artikel 7:417 lid 4 vaststaat dat de huurder van woonruimte geen bemiddelingskosten verschuldigd is, staat daarmee ook vast dat dergelijke kosten volgens artikel 7:264 «een niet redelijk voordeel» opleveren, dat niet ten laste van de huurder kan worden gebracht. In zoverre vullen de artikelen 7:417 lid 4 en 7:264 elkaar dus aan."<sup>9</sup>*

18. Gelet hierop zijn de bezwaren van Duinzigt over de redelijkheid van de kosten die zij in rekening brengt niet relevant voor de beoordeling daarvan door de ACM. De ACM zal daarom volstaan met het beantwoorden van de vraag of de aan de orde zijnde inschrijf- en administratiekosten moeten

<sup>8</sup> ACM/IN/437975 (spreekaantekeningen Duinzigt) en ACM/INT/391263 (verslag hoorzitting).

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2015-2016, 34 207, nr. 5, p. 3-4.

worden gekwalificeerd als verboden huurbemiddelingskosten in de zin van artikel 7:417, vierde lid, BW.

19. Onder het verbod van artikel 7:417, vierde lid, BW, vallen de kosten die een huurbemiddelaar maakt in het kader van de uitvoering van de bemiddelingsovereenkomst. Dat wil zeggen: de kosten gemaakt in het proces dat uiteindelijk leidt tot het sluiten van een huurovereenkomst tussen een verhuurder en een consument-huurder. Ook dit is niet in geschil. In navolging van de door Duinzigt overgelegde opinie<sup>10</sup> wordt in het bezwaarschrift namelijk gesteld dat moet worden geoordeeld: “[...] of de onkosten die de bemiddelaar aan de huurder heeft doorberekend (of wil doorberekenen) op de bemiddeling betrekking hebben.”<sup>11</sup> De uitleg van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam is daarmee eveneens in lijn:

*“Daarbij dient onder het begrip “loon” iedere vergoeding te worden begrepen die in verband kan worden gebracht met de bemiddelingsactiviteiten.”<sup>12</sup>*

20. Van belang bij de beoordeling is verder dat het verbod op het in rekening brengen van kosten bij de consument-huurder zowel ziet op courtage (loon) als op bemiddelingskosten.<sup>13</sup>
21. De ACM is van oordeel dat de inschrijfkosten die Duinzigt in rekening brengt bij de consument-huurder, vallen onder het verbod van artikel 7:417, vierde lid, BW. De werkzaamheden waarop de inschrijfkosten zien (zie randnummer 12 (i) t/m (vi)), zijn werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de bemiddelingsovereenkomst. Deze werkzaamheden zijn, zowel individueel als in samenhang bezien, handelingen die bijdragen aan het uiteindelijk sluiten van een huurovereenkomst. De werkzaamheden waarop deze kosten zien, kunnen niet los worden gezien van de bemiddeling door Duinzigt bij het aangaan van een huurovereenkomst voor een woonruimte.
22. Voor het verwerken van de inschrijving in de database (randnummer 12 (i)) en de kosten voor afschrijving, beheer en onderhoud van de database en website (randnummer 12 (ii)) geldt specifiek dat deze voorwaarden vormen voor het kunnen verrichten van bemiddelingsactiviteiten. Deze kosten ten behoeve van de administratie van de bemiddelaar mogen alleen aan de verhuurder in rekening worden gebracht.<sup>14</sup> In de door Duinzigt overgelegde opinie wordt eveneens gesteld dat de kosten die zijn gemoeid met de werkzaamheden genoemd onder randnummer 12 (iii) t/m (vi) gelet op artikel 7:417, vierde lid, BW niet aan de consument-huurder mogen worden doorberekend.<sup>15</sup>
23. Een deel van de administratiekosten is eveneens als verboden bemiddelingskosten in de zin van artikel 7:417, vierde lid, BW aan te merken. Dit geldt voor de kosten die gemoeid zijn met het regelen van vervoer naar en van bezichtigingen (randnummer 0 (vii)), het geven van voorlichting over de inhoud van de huurovereenkomst (randnummer 0 (viii)) en het opmaken en laten ondertekenen van de huurovereenkomst (randnummer 0 (ix)). Dit zijn werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de bemiddelingsovereenkomst.<sup>16</sup> Deze werkzaamheden zijn, zowel individueel als in samenhang bezien, handelingen die bijdragen aan het uiteindelijk sluiten van een huurovereenkomst. De werkzaamheden waarop deze kosten zien, kunnen niet los worden gezien van de bemiddeling door Duinzigt bij het aangaan van een huurovereenkomst voor een woonruimte.

<sup>10</sup> Bijlage 11 bij het aanvullend bezwaarschrift.

<sup>11</sup> Randnummer 41 van het aanvullend bezwaarschrift en pagina 9 (onderaan) van de opinie overlegd als bijlage 11 bij het aanvullend bezwaarschrift.

<sup>12</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6011, r.o. 9.3.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 207, nr. 3, p. 3.

<sup>14</sup> Zie ook *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 207, nr. 5, p. 4.

<sup>15</sup> Bijlage 11 bij het aanvullend bezwaarschrift, p. 10.

<sup>16</sup> Zie ook *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 207, nr. 5, p. 4.

24. De door Duinzigt overgelegde opinie onderschrijft dat de kosten die zijn gemoeid met de werkzaamheden genoemd onder randnummer 0 (viii) en (ix) niet aan de consument-huurder mogen worden doorberekend.<sup>17</sup>
25. De overige administratiekosten zijn kosten die zijn gemoeid met werkzaamheden die wél los kunnen worden gezien van de bemiddeling inzake de huur van een woonruimte. Deze werkzaamheden hebben geen betrekking op het tot stand brengen van een rechtsbetrekking tussen de consument-huurder en de verhuurder. Het betreft de werkzaamheden genoemd in randnummer 14. Dit kan echter niet leiden tot het slagen van het bezwaar van Duinzigt. Het is immers niet inzichtelijk welk deel van de administratiekosten ziet op welke werkzaamheden. De administratiekosten worden in één keer en als een vast bedrag in rekening gebracht, ongeacht of de daaronder vallende werkzaamheden worden verricht. Zolang de kosten van optionele werkzaamheden niet los van de huurbemiddelingskosten in rekening worden gebracht, blijft de consument-huurder ten onrechte betalen voor kosten die als huurbemiddelingskosten zijn aan te merken. De ACM verwijst in dit kader naar haar brief aan huurbemiddelaars van juli 2016<sup>18</sup>, waarin op pagina 2 staat:

*“Wanneer een huurbemiddelaar voor zowel de verhuurder als de consument-huurder optreedt, mag de huurbemiddelaar bij de consument-huurder alleen kosten in rekening brengen voor optionele werkzaamheden die geheel los staan van de feitelijke bemiddeling van de verhuur van de woning. Het gaat dan om een huurder die zelf na het sluiten van de huurovereenkomst voor eigen rekening werkzaamheden wil laten verrichten en daarvoor van de kennis en ervaring van de huurbemiddelaar gebruik wil maken.”*

26. De bezwaren van Duinzigt zijn op dit punt dan ook ongegrond.

### 3.2 Oneerlijke handelspraktijk

27. Duinzigt maakt bezwaar tegen de conclusie van de ACM in het bestreden besluit dat sprake is van een oneerlijke handelspraktijk in de zin van artikel 6:193b BW.
28. Het tweede lid van dit artikel stelt dat een handelspraktijk oneerlijk is indien een handelaar handelt: (a) in strijd met de vereisten van professionele toewijding, en (b) het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar wordt beperkt of kan worden beperkt, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij/zij anders niet had genomen.

#### *Sub a: professionele toewijding*

29. Ten eerste stelt Duinzigt dat zij handelt conform de professionele standaard voor huurbemiddelaars.
30. De ACM is van oordeel dat Duinzigt niet handelt conform de professionele standaard. Als uitgangspunt geldt dat de wetgever heeft verboden dat de huurbemiddelaar bij tweezijdige bemiddeling bemiddelingskosten in rekening brengt bij de consument-huurder. In lijn met dit verbod hebben de grootste brancheorganisaties binnen de makelaardij zich meermaals uitgesproken tegen het tweezijdig in rekening brengen van bemiddelingskosten bij tweezijdige bemiddeling.<sup>19</sup> Dit wordt

<sup>17</sup> Bijlage 11 bij het aanvullend bezwaarschrift, p. 10.

<sup>18</sup> [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/publicaties/16917\\_brief-aan-verhuurmakelaars-new.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/16917_brief-aan-verhuurmakelaars-new.pdf)

<sup>19</sup> Vindbaar op: <https://vastgoedactueel.nl/nieuws/2782-vbo-makelaar-blij-met-wetswijziging-bemiddelingskosten-huur>;

<https://www.trouw.nl/home/de-schimmige-praktijken-van-mijn-huurmakelaar~ab03d052/>;

<http://www.bnr.nl/nieuws/10007659/zo-krijg-je-huurbemiddelingskosten-weer-terug>;

niet betwist door Duinzigt. Daarnaast gaat de makelaarsbranche een stap verder, in die zin dat een makelaar niet tegelijk voor een verhuurder/verkoper én de huurder/verkoper van het zelfde object mag optreden.<sup>20</sup> Dit betekent impliciet dat geen tweezijdige bemiddelingskosten in rekening mogen worden gebracht.

31. Anders dan Duinzigt bij herhaling stelt, heeft de ACM de in het bestreden besluit centraal staande handelswijze van Duinzigt niet goedgekeurd in de brief van 6 november 2015. In die brief schrijft de ACM dat op dat moment strikt genomen wordt voldaan aan de destijds opgelegde last onder dwangsom. In de brief wordt duidelijk gewezen op ontwikkelingen op het gebied van tweezijdige bemiddeling:

*“ACM wil echter benadrukken dat er inmiddels ontwikkelingen zijn die maken dat zij haar standpunt over de nog wel in rekening te brengen overige kosten zal bijstellen. In het wetsvoorstel ‘dubbele bemiddelingskosten’ wat op dit moment bij de Eerste Kamer ligt, heeft de wetgever er namelijk voor gekozen te verduidelijken dat er bij tweezijdige bemiddeling tussen verhuurder en huurder geen kosten die betrekking hebben op de bemiddeling in rekening mogen worden gebracht bij de huurder. Dus ook geen inschrijfgelden en/of administratiekosten. Op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt zal ACM dan ook op dit punt controleren en waar nodig handhaving inzetten.”*

32. Het stond de ACM vrij om in de toekomst haar eerdere uitleg van het begrip bemiddelingskosten (‘loon’) aan te scherpen. De ACM is niet spoorlags overgegaan tot handhaving, maar heeft eerst de branche schriftelijk op de hoogte gesteld van haar (gewijzigde) standpunt. Op 1 juli 2016 heeft de ACM Duinzigt per brief geïnformeerd welke kosten wél en welke kosten niet in rekening kunnen worden gebracht bij consument-huurders in geval van tweezijdige huurbemiddeling. In de brief was vermeld dat de ACM op dit punt zou controleren en waar nodig handhaving zou inzetten. Deze brief is op 4 juli 2016 gepubliceerd op de website van de ACM. Het kon voor Duinzigt dan ook vanaf juli 2016 duidelijk zijn wat het standpunt van de ACM is en dat zij met handhaving geconfronteerd kon worden als zij bemiddelingskosten in rekening zou brengen bij consument-huurders. De ACM ziet zich in dit standpunt gesteund door de uitspraak van de voorzieningenrechter van 25 juli 2019.<sup>21</sup>
33. Voor zover Duinzigt betoogt dat (de invulling van) het begrip professionele toewijding mede zou worden bepaald door het vermeend feitelijk handelen van andere bemiddelaars in strijd met de wet, is dit onjuist.<sup>22</sup> Het feit dat frequent in strijd met de wet zou worden gehandeld – wat daar ook van zij – maakt de betrokken praktijk als zodanig nog geen eerlijke handelspraktijk. De ACM wijst op de toelichting van de wetgever bij de toevoeging van het begrip ‘eerlijke marktpraktijken’ aan de definitie van professionele toewijding in artikel 6:193a BW:

*“In de definitie van professionele toewijding wordt tot uitdrukking gebracht dat een handelspraktijk in overeenstemming moet zijn met de voor de handelaar geldende professionele standaard maar ook met eerlijke marktpraktijken. Het zal niet in alle gevallen voldoende zijn dat de handelaar voldoet aan de geldende professionele standaard in zijn sector. Deze zou immers van een zodanig niveau kunnen zijn dat niet gesproken kan worden*

<https://kassa.bnnvara.nl/gemist/nieuws/bemiddelaars-ontduiken-terugvordering-bemiddelingskosten;>

<https://www.nu.nl/wonen/4877141/er-wordt-misbruik-gemaakt-van-afhankelijkheid-huurders.html>

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 5 lid 5 van de Algemene Consumenten Voorwaarden Makelaardij, vindbaar op:

<https://www.nvm.nl/-/media/files/nvmopenbaar/servicepaginas/algemene-consumentenvoorwaarden-makelaardij---2018.pdf>

<sup>21</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6011, r.o. 11.2.

<sup>22</sup> Zie ook Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6011, r.ov. 10.2.

*van een eerlijke handelspraktijk. De handelwijze van de handelaar moet daarom ook overeenkomstig eerlijke marktpraktijken zijn.*<sup>23</sup>

*Sub b: geïnformeerd besluit*

34. Ten tweede bestrijdt Duinzigt dat het vermogen van de gemiddelde consument een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar wordt beperkt of kan worden beperkt. Samengevat voert Duinzigt daartoe aan dat consument-huurders niet worden gedwongen de inschrijfkosten en administratiekosten te accepteren. Bovendien zou de consument-huurder over de kosten goed worden voorgelicht door Duinzigt. Dit betoog slaagt niet.
35. De handelwijze van Duinzigt verschilt niet of nauwelijks van de handelwijze die de Hoge Raad beschreef in zijn prejudiciële beslissing (met Duinzigt als partij) waarin werd overwogen (onderstreping toegevoegd):

*“4.3 De werkwijze van Duinzigt komt erop neer dat zij de aspirant-verhuurder en -huurder van elkaar afschermt en het daardoor onmogelijk maakt dat zij rechtstreeks en zonder haar tussenkomst met elkaar in contact treden om over de totstandkoming van een huurovereenkomst te onderhandelen. Daardoor wordt de huurder die in de aangeboden woonruimte is geïnteresseerd, in een positie gebracht waarin hem praktisch geen andere mogelijkheid ten dienste staat dan de bemiddeling van Duinzigt te accepteren bij de totstandkoming van de beoogde huurovereenkomst, en dus ook de toepasselijkheid van de algemene voorwaarden van Duinzigt te aanvaarden, met het daarin opgenomen courtagebeding.”<sup>24</sup>*

36. Zoals vastgesteld in het bestreden besluit komt zonder betaling van de inschrijfkosten van EUR 40 een consument-huurder niet in aanmerking voor een door Duinzigt geadverteerde woning. Daarnaast moeten de administratiekosten van EUR 75 worden betaald alvorens een huurovereenkomst tot stand kan komen. De afhankelijke positie van de consument-huurder ten opzichte van Duinzigt is hiermee gegeven. Dit geldt temeer gelet op de huidige overspannen woningmarkt. Op grond van de algemene voorwaarden van Duinzigt zijn de inschrijf- en administratiekosten verschuldigd. De mate van transparantie die door Duinzigt ten aanzien van de inschrijf- en administratiekosten zou worden betracht, doet bovendien niet af aan de afhankelijke positie waarin de consument-huurder zich ten opzichte van Duinzigt bevindt. In een overspannen woningmarkt zal de consument-huurder de bemiddelingskosten die Duinzigt in rekening brengt, op de koop toe nemen om te voorkomen dat de door hem begeerde woning aan zijn neus voorbij gaat.<sup>25</sup> Er is in dit geval dan ook sprake van beïnvloeding van het gedrag van de consument, waardoor het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar is beperkt of kan worden beperkt. De gemiddelde consument kan hierdoor een besluit over een overeenkomst<sup>26</sup> nemen dat hij anders niet had genomen. De vraag of de consument daadwerkelijk al dan niet is benadeeld of schade heeft geleden door zijn uiteindelijke beslissing is daarbij niet relevant.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 928, nr. 10, p. 3.

<sup>24</sup> HR 16 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3099 (Duinzigt/X).

<sup>25</sup> Zie ook J.J. Dammingh, 'Bemiddelingscourtage bij de huur van woonruimte: de Hoge Raad heeft duidelijkheid verschaft!', TvC 2016, aflevering 1, p. 2. Dit artikel is door Duinzigt als bijlage 3 bij bijlage 11 van de aanvullende gronden van bezwaar overgelegd.

<sup>26</sup> Volgens artikel 6:193a, aanhef en onder e, BW is een besluit over een overeenkomst een door de consument genomen besluit over de vraag of, en, zo ja, hoe en op welke voorwaarden hij een product koopt, geheel of gedeeltelijk betaalt, behoudt of van de hand doet of een contractueel recht uitoefent in verband met het product, ongeacht of de consument overgaat tot handelen.



37. Duinzigt voert in het aanvullende bezwaarschrift<sup>27</sup> nog aan dat “[...] woningen vaak door meerdere bemiddelaars [worden] aangeboden.” en dat “[...] het regelmatig voor[komt] dat aspirant-huurders, nadat ze door Duinzigt zijn geholpen en een woning hebben bezichtigd, diezelfde woning bij een concurrent (of soms direct via de verhuurder) gaan huren.” Duinzigt geeft dus aan dat sommige aspirant-huurders naar een concurrent of de verhuurder stappen nadat ze een woning via Duinzigt hebben bezichtigd. De ACM stelt vast dat dit alleen kan voor zover en indien deze aspirant-huurders al inschrijfkosten (dat wil zeggen: bemiddelingskosten) bij Duinzigt hebben betaald. Ook zal de aspirant-huurder al akkoord moeten zijn gegaan met de algemene voorwaarden, op basis waarvan de administratiekosten in rekening worden gebracht. Het kwaad is dan dus al geschied.
38. Ten slotte stelt Duinzigt dat het een novum is dat de ACM enkel op grond van een vermeende overtreding van artikel 6:193b BW over is gegaan tot handhaving.<sup>28</sup> Op de hoorzitting heeft Duinzigt toegelicht dat daarvoor volgens haar overtreding van een andere wettelijke bepaling uit de wet OHP<sup>29</sup> nodig is.<sup>30</sup> De ACM kan dit betoog niet volgen. Zij verwijst daarvoor naar de parlementaire geschiedenis waaruit blijkt dat het niet naleven van artikel 7:417, vierde lid, BW een oneerlijke handelspraktijk kan opleveren.<sup>31</sup> Daaruit volgt reeds dat dit een zelfstandige grond voor overtreding kan zijn. Daarnaast is van een novum geen sprake. Verwezen zij naar eerdere, inmiddels onherroepelijke, besluiten van de ACM wegens handelen in strijd met de vereisten van professionele toewijding.<sup>32</sup> De in het bestreden besluit gebruikte wettelijke basis is dan ook voldoende.

#### *Conclusie ten aanzien van de overtreding*

39. De ACM blijft, gelet op het vorenstaande, dan ook bij haar standpunt dat Duinzigt heeft gehandeld in strijd met artikel 6:193b, tweede lid BW en dat dit een overtreding oplevert van artikel 8.8 Whc. De ACM verklaart de bezwaren van Duinzigt tegen de vaststelling van de overtreding daarom ongegrond. Hieronder zal de ACM ingaan op de bezwaren van Duinzigt ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel.

### 3.3 Gelijkheidsbeginsel en verbod van willekeur

40. Duinzigt meent dat de ACM handelt in strijd met het gelijkheidsbeginsel, althans het verbod van willekeur. Volgens Duinzigt valt niet in te zien waarom de ACM handhavend tegen haar heeft opgetreden en niet tegen de concurrenten van Duinzigt in de regio Den Haag. Doordat de ACM alleen een last onder dwangsom aan Duinzigt heeft opgelegd, zouden de concurrentieverhoudingen binnen de regio Den Haag worden verstoord. Op de hoorzitting herhaalde Duinzigt haar standpunt over de vermeende willekeur van de ACM. Reeds met een kort onderzoek had de ACM kunnen ontdekken dat andere verhuurbemiddelaars in Den Haag meer kosten in rekening brengen dan Duinzigt. Ook zou de ACM moeten hebben opgemerkt dat Duinzigt niet langer tot de grootste verhuurbemiddelaars van Nederland of Den Haag behoort. Duinzigt zou door de ACM zijn uitgekozen voor handhaving omdat ambtenaren van de ACM bij Duinzigt huren (of gehuurd hebben).

<sup>27</sup> Zie randnummer 73 van het aanvullend bezwaarschrift.

<sup>28</sup> Zie randnummer 52 van het aanvullend bezwaarschrift.

<sup>29</sup> Met de Wet OHP wordt Afdeling 3A van titel 3 van boek 6 van het BW bedoeld.

<sup>30</sup> ACM/INT/391263 (verslag hoorzitting), p. 4-5.

<sup>31</sup> *Kamerstukken II* 2014-15 34 207, nr. 3, p. 2.

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CBb van 5 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:47 (*T.O.M. B.V.*) en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 26 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8642 (*Otravo*).



41. Duinzigt heeft in bezwaar een lijst overgelegd waaruit zou blijken dat andere verhuurmiddelaars wettelijk verboden bemiddelingskosten in rekening brengen aan consument-huurders.<sup>33</sup> In de lijst worden elf verhuurmakelaars opgesomd die woningen te huur zouden aanbieden in de regio Den Haag.<sup>34</sup>
42. Feit is dat de ACM Duinzigt een last onder dwangsom heeft opgelegd en de elf partijen op de lijst niet. Doorslaggevend hierbij is niet de vraag óf verboden bemiddelingskosten worden berekend. De ACM laat in dit besluit daarom in het midden of de andere partijen mogelijk ook verboden bemiddelingskosten in rekening brengen bij consument-huurders. Uit de rechtspraak volgt dat bij het opleggen van een sanctie het gelijkheidsbeginsel immers niet zover strekt dat de bevoegdheid tot het opleggen ervan onrechtmatig is uitgeoefend alleen omdat een eventuele andere overtreder niet een sanctie heeft opgelegd gekregen.<sup>35</sup>
43. Dat kan anders komen te liggen als sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen die duidt op willekeur in de handhavingspraktijk van het bevoegde bestuursorgaan. Om dit te kunnen toetsen, dient de ACM inzichtelijk te maken waarom zij in het ene geval wel en in het andere geval geen gebruik heeft gemaakt van haar handhavingsbevoegdheid.<sup>36</sup>
44. Vooropgesteld zij dat de ACM wordt beperkt door de beschikbare handhavingscapaciteit en middelen.<sup>37</sup> De ACM is daarom gedwongen keuzes te maken bij de handhaving. Ook Duinzigt heeft hier begrip voor, getuige de uitlating op de hoorzitting: “*Dat ACM niet tegen iedere huurbemiddelaar kan optreden is begrijpelijk.*” Het is hiermee niet gezegd dat andere partijen buiten schot blijven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat Duinzigt niet de enige verhuurmakelaar is die is aangesproken (zie ook hierna, randnummer 46). Drie daarvan hebben eveneens een last onder dwangsom opgelegd gekregen. De ACM gaat bovendien door met onderzoek naar andere huurmiddelaars.<sup>38</sup>
45. Op de hoorzitting is door de Directie Consumenten van de ACM toegelicht dat zij rekening heeft gehouden met de volgende criteria bij de selectie van huurbemiddelaars die in eerste instantie zijn aangepakt:<sup>39</sup>
- de wijze van presentatie van de kosten;
  - signalen die de ACM heeft ontvangen, bijvoorbeeld via ConsuWijzer;
  - de grootte van de huurbemiddelaar;
  - de hoogte van het bedrag dat aan consument-huurders in rekening wordt gebracht; en
  - een eventueel lidmaatschap van een (makelaars)vereniging;
  - recidive.
46. Er is een landelijke en geen regionale selectie gemaakt. Aan de afzonderlijke criteria is een wegingsfactor toegekend om elke verhuurmakelaar een bepaalde score toe te kennen. Op basis van de totale score is de groep met het hoogste aantal punten geselecteerd. Duinzigt was één van

<sup>33</sup> Bijlage 14 bij het aanvullend bezwaarschrift.

<sup>34</sup> Duinzigt heeft bij haar zienswijze een andere lijst overgelegd met daarop landelijke huurbemiddelaars die eveneens huurbemiddelingskosten in rekening zouden brengen bij consument-huurders. Duinzigt heeft tijdens de hoorzitting desgevraagd geen duidelijkheid gegeven over hoe beide lijsten zich tot elkaar verhouden en of zij een aanvulling op of juist een vervanging van elkaar zijn. Duinzigt heeft desgevraagd evenmin duidelijkheid verschaft over de vraag of beide lijsten door de ACM als handhavingsverzoek moeten worden aangemerkt. Zie het verslag van de hoorzitting, p. 13-17 (ACM/INT/391263).

<sup>35</sup> Vergelijk in het kader van het opleggen van een bestuurlijke boete: CBb 30 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:162 (*Bever*), r.ov. 7.2 en CBb 30 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:163 (*Cool Cat*), r.ov. 5.2.

<sup>36</sup> CBb 30 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:162 (*Bever*), r.ov. 7.2 en CBb 30 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:163 (*Cool Cat*), r.ov. 5.2.

<sup>37</sup> Vergelijk CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:145 (*Corendon*), r.ov. 5.5 - 5.6.

<sup>38</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-actie-tegen-verboden-bemiddelingskosten>

<sup>39</sup> ACM/INT/391263 (verslag van de hoorzitting), p. 3-4.

de ondernemingen die zijn aangesproken. Ná de hoorzitting is het selectiedocument aan Duinzigt toegezonden, tezamen met een toelichting van het aantal punten dat aan Duinzigt is toegekend.<sup>40</sup> Duinzigt heeft hierop niet inhoudelijk gereageerd.

47. Duinzigt heeft punten toegekend gekregen voor recidive, de wijze van presentatie van de kosten, de grootte van Duinzigt als huurbemiddelaar en de hoogte van het bedrag aan huurbemiddelingskosten dat consument-huurders moeten betalen. De ACM licht dit toe.
48. Ten eerste heeft de ACM (een voorganger van) Duinzigt op 26 januari 2015 een last onder dwangsom opgelegd voor overtreding van dezelfde wettelijke voorschriften: artikel 8.8 Whc en artikel 7:417, vierde lid, BW.<sup>41</sup> Deze dwangsom is opgelegd aan Duinzigt Woonservices B.V. Door deze rechtspersoon werd onder een vrijwel identieke naam dezelfde onderneming gedreven als door Duinzigt Wonen B.V. (huurbemiddeling in Den Haag, vanuit hetzelfde kantooradres en onder leiding van dezelfde manager).
49. Ten tweede heeft Duinzigt de aan consument-huurders in rekening gebrachte bemiddelingskosten in de algemene voorwaarden geplaatst. Dit is niet een transparante wijze van presentatie van de kosten in vergelijking met de huurbemiddelaars die de bemiddelingskosten openlijk in hun aanbod zetten.
50. Ten derde blijkt uit het dossier dat Duinzigt een verhuurbemiddelaar is met een relatief groot aanbod. Duinzigt biedt op de website van het populaire woningplatform Pararius het op één na hoogste aantal woningen aan.<sup>42</sup> Hoe groter het aanbod van verhuurbemiddelaars die de verboden bemiddelingskosten in rekening brengen, hoe meer consumenten daardoor geraakt (kunnen) worden. Duinzigt was op de hoorzitting onvoldoende in staat helder te maken waarom zij stelt dat zij niet (langer) een grote verhuurmakelaar is.<sup>43</sup>
51. Ten vierde blijkt uit het dossier dat Duinzigt EUR 40 aan inschrijfkosten en EUR 75 (exclusief BTW) aan administratiekosten rekent. Dit is (opgeteld) een relatief hoog bedrag. Uit het (verkennde) onderzoek van de ACM is gebleken dat het bedrag dat aan consument-huurders in rekening wordt gebracht varieert tussen een paar tientjes tot honderden Euro's.
52. Duinzigt scoorde relatief hoog en werd op basis daarvan destijds geselecteerd. Hiermee is inzichtelijk waarom de ACM in het ene geval wel en in het andere geval geen gebruik heeft gemaakt van haar handhavingsbevoegdheid. Anders dan Duinzigt suggereert, is dit dus niet omdat ambtenaren via Duinzigt huren of gehuurd hebben. Deze suggestie werpt de ACM verre van zich. Er is geen sprake van willekeur. De selectie die toezichthouders van de ACM hebben gemaakt in het kader van het opleggen van een last onder dwangsom slaat in dit geval uit in het nadeel van Duinzigt.
53. Ten overvloede zal de ACM nog ingaan op het argument van Duinzigt dat het gelijke speelveld in de regio Den Haag zou worden verstoord door het opleggen van de last onder dwangsom aan Duinzigt. Het speelveld voor wat betreft bemiddelingskosten wordt bepaald door de wet. Iedere verhuurbemiddelaar moet zich aan de wet houden. Dit geldt ook voor Duinzigt, zowel vóór de last

<sup>40</sup> Brief met kenmerk ACM/UIT/518340 met als bijlage het selectiedocument met kenmerk ACM/INT/391218.

<sup>41</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14903/Last-onder-dwangsom-Duinzigt-onterechte-kosten-huurbemiddeling>.

<sup>42</sup> ACM/INT/391575. Dit is het document achter de hyperlink die is opgenomen in het aan Duinzigt toegestuurde selectiedocument met kenmerk ACM/INT/391218.

<sup>43</sup> ACM/INT/391263 (verslag van de hoorzitting), p. 5-6. Het feit dat op de website van Duinzigt staat: "Duinzigt is de grootste en meest bekende verhuurmakelaar in de regio Den Haag" en "grootste verhuurbemiddelaar van Nederland" zou te wijten zijn aan het feit dat deze teksten lastig zouden zijn aan te passen.

onder dwangsom als ná de last onder dwangsom. Met andere woorden, de last onder dwangsom schept op zichzelf niet de verplichting voor Duinzigt om binnen de wettelijke kaders te opereren. Die verplichting bestond al en blijft bestaan voor een ieder. Bovendien kunnen consument-huurders in of buiten rechte zelfstandig een beroep doen op de relevante wettelijke bepalingen die het in rekening brengen van huurbemiddelingskosten verbieden. Het speelveld is dus gelijk gebleven. De stelling van Duinzigt dat andere verhuurbemiddelaars in de regio Den Haag buiten het speelveld zouden opereren, weerhoudt de ACM niet om op basis van objectieve criteria de wet in eerste instantie jegens Duinzigt te handhaven.

#### *Conclusie ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel*

54. De ACM heeft niet gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Evenmin is sprake van strijd met het verbod van willekeur. Met toepassing van objectieve criteria heeft een rechtmatige afweging van belangen en feiten plaatsgevonden die ten grondslag ligt aan de selectie van Duinzigt. Een andere afweging zou leiden tot de onwenselijke situatie dat de ACM niet langer zou kunnen handhaven bij een wetsovertreding indien de capaciteit van de ACM het niet toelaat om de gehele markt in één keer aan te pakken. De bezwaren van Duinzigt die zien op het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur zijn dan ook ongegrond.

### 3.4 Overige bezwaren tegen het bestreden besluit

55. De overige bezwaren van Duinzigt worden in deze paragraaf behandeld en zijn als volgt samen te vatten:
- de ACM zou het besluit niet deugdelijk hebben gemotiveerd (artikel 3:46 Awb), althans de ACM zou onvoldoende onderzoek hebben verricht (artikel 3:2 Awb);
  - de ACM zou haar bevoegdheden hebben gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheden zijn verleend (artikel 3:3 Awb);
  - de ACM zou in strijd handelen met het legaliteitsbeginsel; en
  - de ACM zou vooringenomen zijn (artikel 2:4 Awb).

#### 3.4.1 Motivering en onderzoek

56. Duinzigt meent dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd, althans dat onvoldoende onderzoek is verricht om de motivering te dragen. Dit stelt Duinzigt ten aanzien van het gehele bestreden besluit<sup>44</sup> en ten aanzien van een aantal daarin opgenomen specifieke punten.<sup>45</sup>
57. In zijn algemeenheid dient de motivering een besluit te kunnen dragen. Daarbij gaat het erom dat enerzijds de feiten juist worden vastgesteld, en anderzijds dat de vastgestelde feiten (kunnen) leiden tot de genomen beslissing. Het bestreden besluit voldoet aan deze maatstaf en is dan ook voldoende gemotiveerd. Voor zover dat anders zou zijn, is dat in dit besluit op bezwaar voldoende aangevuld dan wel verbeterd. De ACM licht dit toe.
58. De Directie Consumenten heeft een uitgebreid onderzoek verricht naar de handelswijze van Duinzigt. Dit blijkt uit het bestreden besluit en het onderliggende dossier. Zowel het onderzoek als het resultaat daarvan zijn uitgebreid gedocumenteerd. De stelling van Duinzigt dat de ACM zich überhaupt niet zou hebben verdiept in de werkzaamheden van Duinzigt<sup>46</sup>, kan de ACM reeds

<sup>44</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummer 32, laatste zin.

<sup>45</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummers 44, 53, 61, 74, 79 en 88.

<sup>46</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummers 44, 74, 79, 88.

daarom niet volgen. Tegen deze achtergrond zal de ACM ingaan op de specifieke punten waarvan Duinzigt stelt dat de motivering van het bestreden besluit tekortschiet.

59. Ten eerste zou de ACM niet hebben gemotiveerd waarom de kosten die Duinzigt rekent onredelijk zijn.<sup>47</sup> Dit is onjuist, althans niet relevant. In het bestreden besluit is in randnummer 100 toegelicht dat de ACM niet toekomt aan de beoordeling van de redelijkheid van de door Duinzigt in rekening gebrachte kosten, omdat huurbemiddelingskosten in zijn geheel niet in rekening mogen worden gebracht. In randnummers 17 en 18 van dit besluit op bezwaar is dit verder toegelicht.
60. Ten tweede zou de ACM onvoldoende hebben gemotiveerd waarom er in dit concrete geval sprake is van een oneerlijke handelspraktijk.<sup>48</sup> De ACM zou zelfs enkel in algemene zin hebben gesteld dat sprake is van een oneerlijke handelspraktijk. Dit is eveneens onjuist. Om te bepalen of sprake is van een oneerlijke handelspraktijk moet worden getoetst aan artikel 6:193b BW. In randnummers 50 e.v. van het bestreden besluit is de concrete handelswijze van Duinzigt langs de lat gelegd van de in dit wetsartikel genoemde criteria. Daar is gemotiveerd dat en waarom in dit geval sprake is van een oneerlijke handelspraktijk. In randnummer 27 e.v. van dit besluit op bezwaar is dit, voor zover nodig, nader uitgewerkt.
61. Ten slotte zou de invulling van de professionele standaard door de ACM, althans de motivering daarvan, volgens Duinzigt onnavolgbaar zijn.<sup>49</sup> Dit standpunt van Duinzigt is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat de brief van de ACM van 6 november 2015 een (algemene) goedkeuring van de werkwijze van Duinzigt zou inhouden. Dit is onjuist, zoals hiervoor is toegelicht in randnummers 31 en 32 van dit besluit op bezwaar. De ACM is in randnummer 95 van het bestreden besluit ook al ingegaan op dit argument van Duinzigt. Dat brancheorganisaties het standpunt van Duinzigt ondersteunen dat zij redelijke kosten in rekening mag brengen bij consument-huurders is niet relevant. Dit is ook eerder in dit besluit vermeld.<sup>50</sup>

### 3.4.2 Détournement de pouvoir

62. In het aanvullend bezwaarschrift stelt Duinzigt dat de ACM haar bevoegdheden oprekt, althans misbruik maakt van haar bevoegdheden.<sup>51</sup> Volgens Duinzigt levert dit détournement de pouvoir op. De ACM wijst deze bezwaargrond af en licht dit hieronder toe.
63. Het wettelijk verbod waarop de ACM het bestreden besluit baseert, is duidelijk. Het is daarbij niet relevant dat de ACM en de minister in het verleden een toelichting hebben verschaft. Bij overtreding van dit wettelijk verbod kan de ACM een last onder dwangsom opleggen. De ACM heeft dit in het bestreden besluit en in dit besluit op bezwaar ook gemotiveerd. Dat de wet zou vragen om een concrete beoordeling per geval en om een 'redelijkheidsmaatstaf' doet aan de duidelijkheid van het wettelijk verbod niet af. Een concrete beoordeling per geval is bij toetsing aan de wet (vrijwel) altijd geboden.
64. Duinzigt meent verder dat zij als voorbeeld voor andere bemiddelaars wordt gesteld. Dit zou zijn af te leiden uit de vermeende uitspraak van de ACM dat zij andere huurbemiddelaars ook in het vizier zou hebben, maar afwacht wat het effect van de oplegging van de last onder dwangsom aan Duinzigt zal zijn. De last onder dwangsom zou hiermee een punitief karakter krijgen.

<sup>47</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummer 44.

<sup>48</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummer 53.

<sup>49</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummer 61.

<sup>50</sup> Zie randnummer 17 e.v. en randnummer 59 van dit besluit op bezwaar.

<sup>51</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummers 3, 32, 48, 54 en 88.

65. Dit is onjuist. Dat de ACM gezien haar beperkte handhavingscapaciteit keuzes moet maken, is in randnummer 44 van dit besluit op bezwaar reeds toegelicht. Het is evident dat de lasten onder dwangsom die de ACM oplegt in de praktijk een waarschuwing vormen voor huurbemiddelaars die ook verboden bemiddelingskosten in rekening brengen. Dit zorgt echter niet ervoor dat de ACM het oogmerk heeft Duinzigt als voorbeeld te stellen. Het doel van de last onder dwangsom die de ACM Duinzigt heeft opgelegd, is en blijft te bewerkstelligen dat Duinzigt zich aan de wet houdt. Daarbij komt dat de ACM niet alleen aan Duinzigt, maar ook aan drie andere huurbemiddelaars een last onder dwangsom heeft opgelegd.<sup>52</sup>

### 3.4.3 Legaliteitsbeginsel

66. Duinzigt voert in randnummer 48 van het bezwaarschrift aan dat zij door de ACM als proefkonijn wordt gebruikt. De ACM probeert de wet op te rekken en jurisprudentie uit te lokken, aldus Duinzigt. Gelet hierop doet Duinzigt een beroep op het legaliteitsbeginsel.

67. De ACM is als bestuursorgaan gebonden aan het legaliteitsbeginsel. Dat houdt in dat bestuursorganen geen andere bevoegdheden hebben dan die welke bij de wet zijn toegekend en dat zij bij het uitoefenen van die bevoegdheden gebonden zijn aan de wet.

68. Deze bezwaargrond slaagt niet. De ACM heeft binnen haar wettelijke bevoegdheden gehandeld. De bevoegdheid volgt uit de Wet handhaving consumentenbescherming, in combinatie met daar genoemde bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek.<sup>53</sup> Daarmee is voldaan aan het legaliteitsbeginsel. De ACM wil door op deze basis te handhaven bewerkstelligen dat Duinzigt zich aan de wet houdt. Een proefkonijn is Duinzigt allerminst. Duinzigt is één van de huurbemiddelaars waartegen de ACM tot nu toe heeft opgetreden.<sup>54</sup>

69. Voor zover Duinzigt meent dat artikel 7:417, vierde lid, BW onduidelijk is, wijst de ACM op het volgende. De wetgever, de minister en de ACM hebben zich de laatste jaren ingespannen de (uitleg van de) wet te verduidelijken.<sup>55</sup> Duinzigt is bovendien in juli 2016 aangeschreven.<sup>56</sup> In dit licht zijn de rechtszekerheid of de voorzienbaarheid niet in het geding. Dit zijn uitgangspunten die besloten liggen in het legaliteitsbeginsel.

### 3.4.4 Vooringenomenheid

70. Uit een door de ACM op haar website gepubliceerd nieuwsbericht<sup>57</sup> blijkt dat de ACM vooringenomen is, aldus Duinzigt.<sup>58</sup> Op de hoorzitting herhaalde Duinzigt haar standpunt over de vermeende vooringenomen houding van de ACM.<sup>59</sup> Op de hoorzitting gaf Duinzigt aan dat zij geen vertrouwen heeft in een voor haar positieve uitkomst van de bezwaarprocedure. De ACM verklaart dit bezwaar om de volgende reden ongegrond.<sup>60</sup>

71. Het nieuwsbericht is geschreven naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam.<sup>61</sup> De voorzieningenrechter gelastte de schorsing van de door de ACM aan

<sup>52</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-dwingt-huurbemiddelaars-te-stoppen-met-rekenen-van-bemiddelingskosten>

<sup>53</sup> Zie uitgebreid randnummers 35 t/m 38 van het bestreden besluit.

<sup>54</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-dwingt-huurbemiddelaars-te-stoppen-met-rekenen-van-bemiddelingskosten>

<sup>55</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16917/De-ACM-wijst-verhuurmakelaars-op-nieuwe-regels-huurbemiddeling>

<sup>56</sup> Zie de brief met kenmerk ACM/UIT/512369. Deze brief is gericht aan Duinzigt Woonservices B.V. Door deze rechtspersoon werd onder een vrijwel identieke naam dezelfde onderneming gedreven als door Duinzigt Wonen B.V. (huurbemiddeling in Den Haag, vanuit hetzelfde kantooradres en onder leiding van dezelfde manager). Zie ook [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/publicaties/16917\\_brief-aan-verhuurmakelaars-new.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/16917_brief-aan-verhuurmakelaars-new.pdf)

<sup>57</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/rechter-voorlopige-voorziening-bemiddelingskosten-verboden-last-toch-opgeschort>.

<sup>58</sup> Aanvullend bezwaarschrift, randnummers 5, 86 en 87.

<sup>59</sup> ACM/IN/437975 (spreekaantekeningen Duinzigt) en ACM/INT/391263 (verslag hoorzitting).

<sup>60</sup> ACM/INT/391263 (verslag hoorzitting).

<sup>61</sup> Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6011.

Duinzigt opgelegde last onder dwangsom en de publicatie daarvan, tot zes weken nadat de ACM een besluit op bezwaar heeft genomen.

72. Het draait om de volgende zin in het nieuwsbericht: “*De ACM zal spoedig een besluit op bezwaar nemen in deze zaak waarin zij de gevolgde aanpak in de huurbemiddelingszaken verder zal onderbouwen.*” Concreet stelt Duinzigt dat de ACM hiermee aanduidt wat zij van plan is te besluiten, namelijk de bezwaren ongegrond te verklaren, zonder kennis te hebben genomen van de gronden van bezwaar en zonder Duinzigt te hebben gehoord.
73. Dit is een verkeerde lezing van het nieuwsbericht van de ACM. Het eerste deel van de zin uit het nieuwsbericht betekent niet meer en niets minder dan dat de ACM voornemens is het bezwaar zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk te behandelen. Hieruit volgt niet dat de ACM vooringenomen is. Een spoedige behandeling sluit een eerlijke behandeling van Duinzigt en haar bezwaar niet uit. Met het tweede deel van de zin heeft de ACM slechts willen zeggen dat zij in het licht van de uitspraak van de voorzieningenrechter in het besluit op bezwaar in ieder geval aandacht zal besteden aan de gevolgde aanpak in de huurbemiddelingszaken. Hiermee geeft de ACM aan dat zij de uitspraak van de voorzieningenrechter serieus neemt, en daarmee ook de bezwaren van Duinzigt zoals die ook bleken uit de procedure bij de voorzieningenrechter. Niet valt in te zien dat dit iets zegt over de uitkomst van de bezwaarprocedure. De ACM is Duinzigt en haar bezwaar met open vizier tegemoet getreden.

#### *Conclusie ten aanzien van de overige bezwaargronden*

74. De ACM heeft voldoende gemotiveerd en onderzocht. Voor zover nodig is de motivering in dit besluit op bezwaar aangevuld. Verder heeft de ACM niet gehandeld in strijd met détournement de pouvoir en het legaliteitsbeginsel. Ten slotte is geen sprake van vooringenomenheid. De overige bezwaren van Duinzigt zijn dus ongegrond.

## 4 Verzoek vergoeding proceskosten

75. Duinzigt heeft verzocht haar een vergoeding toe te kennen voor de kosten die zij in bezwaar heeft gemaakt.
76. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, Awb, worden de kosten, die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed, voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. De ACM stelt in deze beslissing vast dat er geen aanleiding is om het bestreden besluit te herroepen. Dit betekent dat in dit geval niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 7:15, tweede lid, Awb om in aanmerking te komen voor een vergoeding van de proceskosten in bezwaar. De ACM wijst het verzoek van Duinzigt om die reden dan ook af.

## 5 Besluit

De Autoriteit Consument & Markt:

- verklaart de bezwaren van Duinzigt Wonen B.V. ongegrond en handhaaft het besluit van 7 juni 2019 (kenmerk: ACM/UIT/512391);

- wijst het verzoek van Duinzigt Wonen B.V. om vergoeding van de kosten gemaakt in verband met het bezwaar af.

Den Haag,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:  
w.g.

drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA  
bestuurslid

*Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*