

Concurrentie en kwaliteit in het notariaat

Notarissen zijn sinds 1999 vrijer in hun locatiekeuze en tarifiering. Is de concurrentie toegenomen en wat zijn de effecten van de concurrentie op de kwaliteit van het notariële werk?

Nederland loopt in Europa voorop met de liberalisering van het notariaat. Sinds 1999 kunnen notarissen grotendeels zelf beslissen of zij een kantoor openen. Geleidelijk zijn ook de tarieven vrijgegeven. De consument kan nu zelf de prijzen van notarissen op internet vergelijken om bijvoorbeeld een hypotheekakte op te stellen of een vennootschap op te richten. In andere Europese landen zoals Duitsland en België kennen notarissen en hun cliënten deze vrijheden niet.

Na een evaluatie van de nieuwe Wet op het notarisambt door de commissie Hammerstein afgelopen najaar, stelde het kabinet in februari de keuze voor meer concurrentie niet terug te willen draaien. Wel wil het kabinet hogere eisen gaan stellen aan de kwaliteit en integriteit van notarissen. In dit artikel bespreken we de resultaten van een empirisch onderzoek naar de ervaringen met liberalisering van de notarismarkt over de afgelopen jaren. Centrale vragen zijn of de concurrentie in de notarismarkt is toegenomen en of concurrentie ten koste gaat van kwaliteit.

Regels zijn nodig

Een notariële akte biedt de burger bescherming wanneer hij een deel van zijn afhankelijkheid opofert binnen een relatie. De burger staat sterker bij conflicten en bij nare gebeurtenissen als overlijden, scheiding en faillissement. Een notariële akte heeft hiermee een positief extern effect op het maatschappelijke verkeer. Om deze reden is de notariële akte voor een aantal overeenkomsten en rechtshandelingen wettelijk verplicht.

De gemiddelde burger kan een akte moeilijk op haar juridische kwaliteit beoordelen. Vaak duurt het jaren voor een cliënt de gevolgen van onregelmatigheden in een akte bemerkt, bijvoorbeeld wanneer hij zijn huis verkoopt. Omdat de meeste mensen zelden een notaris nodig hebben, speelt een dergelijke ervaring een beperkte rol in de keuze van een notaris. Tegelijk heeft een notaris zonder een kritische klant weinig prikkels om goede kwaliteit te leveren. In een

vrije markt kan de kwaliteit van notariswerk te laag liggen, wat de rechtszekerheid van allerlei transacties in gevaar brengt.

Regulering van kwaliteit kan dit probleem beperken. Regulering legt een 'bodem' in de markt: alle notarissen moeten aan bepaalde standaarden voldoen. De nog altijd even slecht geïnformeerde cliënt kan er dan op vertrouwen dat een notaris zijn werk goed doet. In veel Europese landen gaat de regulering van het notariaat nog verder. De tarieven liggen vast, toetreding is sterk gereguleerd en ook reclame-uitingen zijn aan strikte regels gebonden. Vóór 1999 was het Nederlandse notariaat ook zo sterk gereguleerd. Maar regulering heeft ook zijn prijs. Zonder concurrentie heeft een notaris weinig prikkels om goedkoop en klantgericht te werken. Met de nieuwe Notariswet van 1999 probeert de overheid wel concurrentie toe te laten, maar tegelijk kwaliteit voldoende te reguleren. De vraag is nu of de gekozen verhouding tussen concurrentie en kwaliteit tot de gewenste resultaten heeft geleid.

De liberalisering van 1999

Met de liberalisering van 1999 zijn de tarieven vrijgegeven. Daarnaast is het aantal notarissen niet langer gelimiteerd. Kandidaat-notarissen zijn nu vrij een eigen kantoor te openen. Wel is een nieuwe eis dat een notaris eerst zijn ondernemingsplan moet laten goedkeuren door een onafhankelijke commissie voordat hij een praktijk kan openen. Verder zijn er nog een aantal kleinere veranderingen. De formele opleiding- en trainingsduur zijn wettelijk verlengd, in lijn met wat al gewoonte was geworden. De organisatie van het toezicht op kwaliteit is veranderd. Zo is het Bureau Financieel Toezicht in het leven geroepen om toe te zien op de solvabiliteit van notaris kantoren. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft een belangrijkere rol gekregen bij het kwaliteitstoezicht. Notarissen houden het exclusieve recht om akten op te stellen (het zogenaamde 'domeinmonopolie' van de notaris). Ook blijft elk notaris kantoor verplicht alle notariële diensten aan te bieden (de zogenaamde 'ministerieplicht').

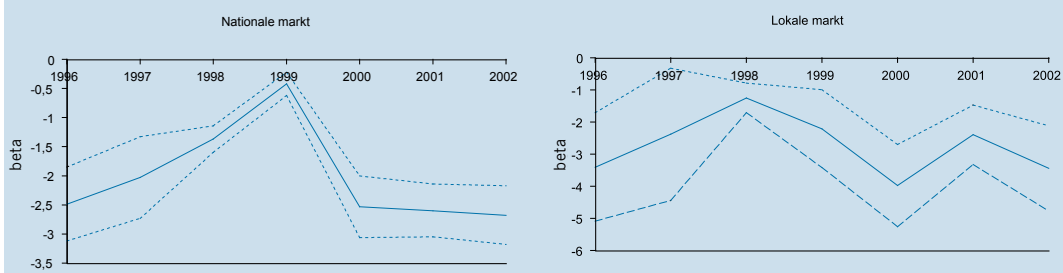
JOËLLE NOAILLY EN
BEN A. VOLLAARD

De auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau. Met dank aan Hanneke Kemeling en Pierre Koning voor commentaar. noailly@cpb.nl

Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek van het CPB naar concurrentie en kwaliteit in het notariaat. Dit onderzoek is geïnitieerd en geleid door wijlen Richard Nahuis.

figuur 1

Concurrentie op de nationale markt (links) en lokale markt (rechts), 1996-2002 ^{a b}



^a OLS, 95% betrouwbaarheidsinterval

^b Op de verticale as staat de samenhang tussen variabele kosten en winsten. Hoe negatiever deze relatie, hoe sterker de concurrentie.

Bron: CBS productiestatistieken.

Opvallend is dat na 1999 de doorstroom van kandidaat-notarissen naar notarisposities nauwelijks is gestegen. Degenen die zijn doorgestroomd gaan meestal bij een bestaand kantoor werken. Het aantal kantoren is dus weinig gestegen. Daarnaast zijn de tarieven gestegen, vooral in de familiepraktijk en kleine onroerendgoedpraktijk. Deze stijging heeft deels te maken met een einde aan de voorheen gebruikelijke subsidiëring van deze diensten met opbrengsten uit de grote onroerendgoedpraktijk. Daarnaast hebben wetwijzigingen de familiepraktijk complexer en dus duurder gemaakt. De klanttevredenheid is gelijk gebleven, maar het totaal aantal klachten ingediend bij de KNB en de Kamers van Toezicht is toegenomen. De vraag is wat deze ontwikkelingen betekenen: is de concurrentie toegenomen en wat weten we over het effect van concurrentie op kwaliteit?

Effect op concurrentie

We vergelijken de mate van concurrentie vóór en na de invoering van de nieuwe Notariswet. We meten concurrentie op de nationale markt voor zakelijke klanten (vooral grote onroerendgoedpraktijk) en op de lokale markt voor particulieren (vooral familiepraktijk en kleine onroerendgoedpraktijk). Om de betrouwbaarheid van onze bevindingen te toetsen, gebruiken we twee verschillende maatstaven van concurrentie.

De eerste concurrentiemaatstaf wordt wel de 'Boone-indicator' genoemd (Boone, 2004). In een concurrerende markt wordt een efficiënt kantoor beloond met een hogere winstgevendheid dan een minder efficiënt kantoor. Als de concurrentie toeneemt, nemen de overlevingskansen van relatief weinig efficiënte bedrijven af. In dat geval wordt het verband tussen efficiëntie en winstgevendheid sterker. Met gegevens uit de productiestatistieken van het CBS schatten we de relatie tussen variabele kosten en winsten voor een steekproef van notariskantoren voor de periode 1996-2003. We controleren voor nationale trends die alle kantoren gelijkmatig treffen zoals de conjunctuur. Figuur 1 laat de samenhang tussen

variabele kosten en winsten zien. Hoe negatiever deze relatie, hoe sterker de concurrentie. Volgens deze maatstaf is de mate van concurrentie in de nationale markt eerst licht afgenomen en na 1999 weer toegenomen (linker figuur). In de lokale markt zien we geen duidelijke trend (rechter figuur). Kortom, deze indicator suggereert dat de nieuwe wet nog geen spectaculaire effecten heeft gehad op de concurrentie tussen notarissen.

Een alternatieve concurrentiemaatstaf voor de lokale markt is de drempelwaarde-indicator, *entry thresholds* (Bresnahan & Reiss, 1991). De drempelwaarde staat voor het minimum aantal cliënten dat een notariskantoor nodig heeft om te kunnen overleven. Per cliënt behaalt een notaris een zekere winst. Deze marge maal het aantal cliënten moet een bepaalde minimale totale winst opleveren. Als een nieuw kantoor toetreedt, dan zullen in een concurrerende markt de winstmarges dalen – en zal het minimum cliëntenpotentieel om te kunnen overleven stijgen. Een toename in het minimum cliëntenpotentieel per kantoor kunnen we daarom interpreteren als een toename in concurrentie.

Om het minimum cliëntenpotentieel te berekenen, moeten we de marktomvang van een kantoor identificeren. We richten de analyse daarom op kleine, relatief geïsoleerd liggende woonplaatsen. We hebben gegevens verzameld over het aantal notariskantoren per woonplaats in 1995 en 2003. Uit analyse van deze gegevens blijkt dat een notaris die een woonplaats voor zichzelf heeft gemiddeld minimaal 6.000 potentiële cliënten nodig heeft om winst te maken. Dit is dan gecorrigeerd voor factoren die het aantal kantoren in een markt beïnvloeden, zoals het gemiddeld inkomen per hoofd, de samenstelling van de bevolking en de huizenprijzen. Als er twee kantoren in een woonplaats zijn, dan heeft ieder kantoor minimaal 15.000 potentiële cliënten nodig. Dat is een forse toename. Toetreding in een lokale markt lijkt dus een relatief sterk effect op de winstmarges te hebben. Dit wijst op concurrentie in de notarismarkt. Maar opnieuw vinden we niet dat de mate van concurrentie tussen 1995 en 2003 toegenomen is.

Tabel 1 laat zien dat er weinig verschil in drempelwaarden bestaat tussen 1995 en 2003. Kortom, het niveau van concurrentie in 2003 blijkt niet significant af te wijken van het niveau in 1995. Deze indicator bevestigt het beeld dat de lokale markt na de liberalisering weinig in beweging is gekomen.

tabel 1

| Minimaal cliëntenpotentieel per notariskantoor, 1995 en 2003 | | |
|--|--------|--------|
| | 1995 | 2003 |
| Minimum cliëntenpotentieel per kantoor bij monopolie | 6.178 | 5.695 |
| Minimum cliëntenpotentieel per kantoor bij duopolie | 15.734 | 14.850 |
| Verhouding duopolie / monopolie | 2.55 | 2.61 |

Bron: Algemeen bedrijfsregister CBS

tabel 2

| Effect van concurrentie op kwaliteit | |
|---|--------------------------------------|
| Te verklaren variabele | Effect van concurrentie ^a |
| Voor cliënten niet-waarneembare kwaliteit | |
| Fouten door Kadaster geregistreerd, 1995 | - * |
| Fouten door Kadaster geregistreerd, 2003 | + ** |
| Voor cliënten waarneembare kwaliteit, 2002 | |
| Klantvriendelijkheid | - |
| Locatie | + |
| Snelheid van afhandeling | - *** |
| Duidelijkheid van de rekening | + |

^a De coëfficiënten gemarkeerd met *, **, *** zijn statistisch significant op respectievelijk 90, 95 en 99 procent betrouwbaarheidsinterval.

Bron: *EIM, Kadaster.*

Effect op kwaliteit

Leveren notarissen die een lokaal monopolie hebben beter werk dan notarissen die een lokale markt delen? Om dit te onderzoeken, nemen we twee dimensies van de kwaliteit van notariswerk mee: kwaliteit die de klant goed kan beoordelen en kwaliteit waar de klant niet of nauwelijks zicht op heeft.

De eerste dimensie van kwaliteit meet het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) aan de hand van klanttevredenheidsonderzoek. Het gaat hier om prettige dienstverlening zoals die blijkt uit goede parkeergelegenheid, snelheid van afhandeling, duidelijkheid van de rekening en klantvriendelijkheid van de notaris. Deze enquêtegegevens zijn alleen na de wetwijziging beschikbaar. Daarvan gebruiken we het meest recent beschikbare jaar, 2002.

De niet-waarneembare kwaliteit benaderen we met het aantal correcties dat het Kadaster de notaris verzoekt door te voeren. Deze maatstaf lijkt een goede indicator van de juridische kwaliteit: het aantal ingediende klachten van cliënten hangt ermee samen. De gegevens van het Kadaster zijn beschikbaar voor zowel 1995 als 2003. We vergelijken 1995 niet rechtstreeks met 2003. In dat geval kunnen bijvoorbeeld veranderingen in de registratie van het Kadaster het beeld verstoren. We voorkomen dit door voor 1995 monopolie- met oligopolienotarissen te vergelijken en hetzelfde te doen voor 2003.

Tabel 2 vat de effecten van concurrentie op kwaliteit samen. De mate van concurrentie lijkt geen sterke invloed te hebben op de klanttevredenheid. De resultaten zijn vaak niet statistisch significant en het teken verschilt van geval tot geval. Voor juridische kwaliteit vinden we dat in 2003 notarissen zonder concurrentie het beter doen dan hun collega's in een meer concurrerende omgeving. In 1995 was dat precies andersom. We weten dat de concurrentie in deze periode niet duidelijk is toegenomen. Dit resultaat suggereert dat er iets is veranderd in de wijze waarop notarissen concurreren. Het lijkt erop dat na de liberalisering concurrentie wél de juridische kwaliteit onder druk zet.

Conclusie

De liberalisering van 1999 heeft tot nog toe niet geleid tot aantoonbaar meer concurrentie tussen notarissen. Klaarblijkelijk kan het lang duren voordat het vrijgeven van tarieven en toetreding effect begint te sorteren. Onze meest recente gegevens zijn van 2003, dus het kan zijn dat de situatie sindsdien is veranderd. Het lijkt erop dat notarissen nu op een andere manier de concurrentiestrijd aangaan dan vóór de liberalisering. We vinden dat concurrentie vóór de liberalisering niet ten koste is gegaan van de juridische kwaliteit en erna wel. Weliswaar meten we maar één aspect van de juridische kwaliteit, namelijk door het Kadaster opgespoorde fouten, maar dit resultaat is verrassend genoeg om hier nader onderzoek naar te doen.

De grote vraag is of concurrentie nog wat meer tijd nodig heeft, of dat aanvullend beleid nodig is om toetreding te stimuleren. In het laatste geval is het de uitdaging beleidsopties te vinden die concurrentie stimuleren zonder dat dit ten koste gaat van kwaliteit, en andersom. Een dergelijke optie is het schrappen van de verplichting voor toetredende notarissen om een ondernemingsplan door een onafhankelijke commissie te laten toetsen. In de praktijk keurt de commissie vrijwel alle plannen goed, maar kandidaat-notarissen klagen wel over de rompslomp die deze verplichting met zich meebrengt (Commissie Monitoring Notariaat, 2003). Bovendien houden banken en het Bureau Financieel Toezicht de solvabiliteit van notarispraktijken al in de gaten. Ook is het interessant te evalueren of het afschaffen van de verplichting voor een notarisbureau om altijd alle notarisdiensten aan te bieden gunstig uitpakt. Deze zogenaamde 'ministerieplicht' belemmert toetreding en ook specialisatie in deze markt. Ten slotte zijn er mogelijkheden om prikkels voor het aanbieden van hoge kwaliteit te versterken. Zo kan de KNB (of een ander instituut) kwaliteitsaudits en intervisie tussen kantoren intensiveren of de klant betere handvatten geven om de kwaliteit van de notaris te beoordelen. Op deze manier kunnen concurrentie en kwaliteit in het notariaat samengaan.

LITERATUUR

- Boone, J. (2004) *A new way to measure competition*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, working paper.
- Bresnahan, T. & P. Reiss (1991) *Entry and competition in concentrated markets*, *Journal of Political Economy*, 99, 977-1009.
- Commissie Monitoring Notariaat (2003) *Eindrapport: periode 1999-2003*. Den Haag.
- Commissie Evaluatie Wet op het Notarisambt ('Commissie Hammerstein') (2005) *Het beste van twee werelden*. Den Haag.