



Het notariaat aan banden!

Auteur(s):

Exel, I.M. van
Exel, N.J.A., van
Brouwer, W.B.F.

Irene van Exel is recent op dit onderwerp afgestudeerd aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam. Job van Exel en Werner Brouwer zijn als econoom verbonden aan de Erasmus Universiteit.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4348, pagina 151, 22 februari 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerking

Alleen geregisseerde marktwerking binnen nauwe permanente bandbreedtes kan zorgen dat zowel concurrentie als toegankelijkheid en kwaliteit in het notariaat gewaarborgd is.

Twee jaar geleden is de nieuwe Wet op het Notarisambt in werking getreden. Marktwerking in het notariaat moest leiden tot meer concurrentie, meer keuze voor de consument en lagere tarieven, met tegelijkertijd behoud van toegankelijkheid, kwaliteit en rechtsgelijkheid. De huidige vorm van marktwerking lijkt echter tot onwenselijke uitkomsten te leiden.

Terugblik

De geschiedenis van het hedendaagse notariaat (ook wel Latijns notariaat genoemd) begint in de machtige handelscentra van Noord-Italië. Daar kende men reeds in de elfde eeuw door de overheid aangestelde functionarissen die tegen betaling voor burgers bepaalde (rechts)handelingen op papier stelden. Vandaag de dag kan de notaris nog steeds worden gezien als een niet door de overheid betaalde ambtenaar.

In de negentiende eeuw bracht de Franse overheersing de Ventôsewet, die het notariële beroep verhief tot een ambt met strikte regels en strenge controle. Het notariaat bloeide door deze strenge aanpak op tot een gerespecteerde beroepsgroep.

Na de terugtrekking van de Fransen werden in 1846 de Wet op het Notarisambt (WNA) - waarin bevoegdheden en taken van de notaris werden uitgebreid en eisen aan en het toezicht op het uitvoeren van het ambt werden verscherpt - en de Tariefwet van kracht. In navolging hiervan werden door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) landelijke tarieven vastgesteld, waaraan notarissen verplicht werden zich te houden.

Opmaat naar marktwerking

Vaste tarieven worden in alle EU-lidstaten met een Latijns notariaat noodzakelijk geacht en zijn in veel gevallen - op Italië en Nederland na, waar de KNB de tarieven vaststelde, - wettelijk voorgeschreven. Er ontstond echter toenemende onvrede over de werking van het vaste tarievenstelsel en de hoge inkomens van notarissen. Het hoge inkomen dat notarissen verdienen met het vervullen van een exclusieve ambtelijke taak was velen een doorn in het oog. Het vaste tarievenstelsel van de KNB werd zelfs in strijd geacht met het anti-kartelbeding van de Europese Mededingingswet, maar dat leidde niet tot een verbod¹. De overheid heeft in de loop der tijd meerdere keren geprobeerd de tarieven en de inkomens van notarissen aan banden te leggen, maar slaagde daar niet in. De sociaal Economische Raad stelde in de jaren tachtig echter dat een inkomensbeleid niet moet worden gevoerd vanwege het bestaan van hoge inkomens, maar vanwege een eventueel gebrek aan marktwerking. Uiteindelijk is besloten om de Wet op het Notarisambt te moderniseren en het tariefstelsel te wijzigen. Prijsvorming in het notariaat moest worden overgelaten aan vrije marktwerking, waardoor prijsconcurrentie zou ontstaan met als gevolg lagere tarieven en inkomens in het notariaat.

Gevolgen van marktwerking

In de planning voor marktwerking werd echter voorbijgegaan aan kruissubsidiëring tussen verschillende notariële diensten en conjunctuurgevoeligheid van de onroerend goedmarkt. KPMG deed in 1994 onderzoek naar de tariefstructuur en de mate van kruissubsidiëring tussen de verschillende praktijkonderdelen in het notariaat. Volgens KPMG waren de afzonderlijke praktijkonderdelen kostendekkend, was kruissubsidie niet noodzakelijk en leidde een vast tariefstelsel tot verminderde kostenbewustheid. Moret Ernst & Young deed in 1999 een soortgelijk onderzoek maar kwam tot een tegenovergestelde conclusie. De bewust laag gehouden tarieven in de familierechtpraktijk waren zeker niet kostendekkend en zouden moeten stijgen wanneer kruissubsidiëring niet meer mogelijk zou zijn. Uit oogpunt van toegankelijkheid en rechtsgelijkheid werd het derhalve zeer onwenselijk geacht om de tarieven vrij te geven. Het onderzoek wees er verder op dat het notariaat sterk afhankelijk is van de onroerend goed- en hypotheekmarkt voor zijn inkomsten. In de tijd van de totstandkoming van het wetsontwerp hebben het gunstige economische klimaat en de historisch lage rentestand tot een enorme stijging van het aantal transport- en hypotheekakten geleid². Uitgaande van een normale markt zou het gemiddelde tariefniveau voor alle notariële diensten zeker niet te hoog zijn.

Kwaliteit en toegankelijkheid

De argumenten tegen vrijstelling van de tarieven richten zich vooral op het behoud van het Latijns notariaat met al haar kwaliteits- en toegankelijkheidswaarborgen, dat door vrije marktwerking in gevaar zou kunnen komen. De notaris als vrije ondernemer wordt in strijd geacht met de verplichtingen en de wettelijke positie van de notaris. Vaste tarieven zijn het gevolg van wettelijke eisen die gesteld worden aan de uitoefening van het beroep. Zowel de vraag naar als het aanbod van notariële diensten is grotendeels wettelijk vastgelegd en daarmee is van een vrije markt voor het notariaat dus geen sprake. De tarieven kunnen daarom ook niet aan de werking daarvan overgelaten worden.

De beroepsorganisatie was dan ook van mening dat een zekere regulering van de tarieven gehandhaafd moest blijven. De twee voornaamste risico's van een systeem van vrije tarieven zijn verlies van kwaliteit en verlies van onpartijdigheid³. Vrije tarieven komen tot stand door onderhandelingen tussen partijen en kunnen uiteindelijk de onpartijdigheid van de notaris en daarmee de bescherming van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ondermijnen. Wat betreft het verlies van kwaliteit is de voornaamste zorg dat toetredende of in financiële problemen verkerende notarissen in de verleiding kunnen komen om verfijningen in het werk, de standaard voor hun onderzoek of uitgebreide uitleg en advisering aan consumenten achterwege te laten. Een bijkomend probleem is dat de consument over het algemeen niet in staat is de kwaliteit en prijs/kwaliteitverhouding van een ervaringsgoed, zoals een notariële dienst, te beoordelen, terwijl gebreken in kwaliteit pas op lange termijn gevolgen hebben. Deze informatieasymmetrie heeft enerzijds een opwaartse druk op de tarieven tot gevolg, omdat een deel van de consumenten denkt dat de duurste ook de beste is ('signalling')⁴. Consumenten met minder oog voor kwaliteit zullen geneigd zijn om naar de goedkoopste notaris te stappen⁵.

In de bespreking van het wetsvoorstel in de Kamers der Staten-Generaal kwam daarom expliciet naar voren dat het loslaten van de tarieven alleen aanvaardbaar was indien dit met kwaliteits- en toegankelijkheidswaarborgen omkleed zou worden en er een zeer zorgvuldige overgangsregeling zou komen. Staatssecretaris Kalsbeek stelde een driejarige overgangsregeling op waarin de tarieven geleidelijk vrijgelaten zouden worden, en consumenten en notarissen aan de nieuwe marktsituatie konden wennen. Dit alles onder nauwlettend toezicht van de daartoe ingestelde Commissie Monitoring Notariaat.

Geen ondubbelzinnig resultaat...

In het eerste jaar van de overgangsregeling stegen de tarieven van de familierechtpraktijk en voor kleinere onroerend goed transacties, terwijl de tarieven voor grotere onroerend goed transacties daalden als gevolg van de weggevallen kruissubsidiëring⁶. De conclusie in de media luidde dan ook dat de marktwerking niet op gang was gekomen⁷. De monitorcommissie concludeerde echter in het eerste monitorrapport (juli 2000) dat de overgang zonder schokken was verlopen, dat er gebruik werd gemaakt van de bandbreedtes en dat de continuïteit van het notariaat niet in gevaar was gekomen, maar dat de consument nog maar in beperkte mate gebruik maakt van de tariefdifferentiatie⁸. De commissie formuleerde wel een aantal aandachtspunten met betrekking tot de ontwikkeling van ondermeer de tarieven in de familierechtspraktijk, de tariefregeling voor minder draagkrachtigen en de concentratie van kantoren. De Consumentenbond vergeleek het eerste jaar van de Wet op het Notarisambt met de overgangssituatie in de makelaardij, waar het ook een tijd duurde voordat de concurrentie losbarstte en het systeem van vrije tarieven ook niet tot spectaculaire verlaging van de courtages heeft geleid. Ondanks de minder gunstige effecten van de Wet op het Notarisambt besluit de Staatssecretaris om de bandbreedtes verder te verruimen, met meer speling naar beneden dan naar boven.

...toch verder met marktwerking

In haar tweede evaluatie-rapport was de monitorcommissie opnieuw positief over de effecten van marktwerking op het notariaat. De commissie stelt dat de marktwerking de continuïteit van de dienstverlening niet in gevaar heeft gebracht en positieve effecten heeft op de bedrijfsvoering, kwaliteit en productontwikkeling in het notariaat. Consumenten kwalificeren de dienstverlening nog steeds als hoogstaand en er zijn weinig klachten. De economische positie van de kantoren is ondanks het teruglopen van het aantal akten gezond. De commissie constateert ook dat het notariaat bezig is zich op verschillende manieren aan te passen. Er is meer differentiatie in de tarieven ontstaan, wat erop wijst dat de markt en de concurrentie op gang komen. Aan de andere kant heeft de commissie de indruk dat slechts een beperkt deel van de consumenten voordeel heeft van de tariefontwikkeling. In de onroerend goedpraktijk doen zich bij de grotere belangen tariefsverlagingen voor, maar de tarieven rond de gemiddelde verkoopprijs van woningen zijn in 2000 gestegen tot boven het oude KNB-tarief. De prijsstijging van de tarieven in de familierechtpraktijk heeft zich in 2000 nog fors doorgezet dan in 1999 het geval was, terwijl tegelijkertijd het aantal akten flink is gedaald. Hoewel de commissie erop wijst dat een oorzakelijk verband moeilijk is aan te tonen, benadrukt zij wel dat de sterke daling opvallend is en dat bij verdere prijsstijgingen de toegankelijkheid tot het notariaat in de familierechtpraktijk voor delen van de bevolking in gevaar komt. De vrijere vestigingsmogelijkheden in het notariaat blijken nauwelijks tot toename van nieuwe zelfstandige kantoren te hebben geleid. Het aanbod (van notarissen) neemt wel toe, maar enkel op bestaande kantoren, waardoor er onvoldoende prikkels uitgaan tot prijsconcurrentie en er concentratie van het aanbod ontstaat.

Notaris in loondienst

In september 2001 richten de Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis een brief aan Staatssecretaris Kalsbeek van Justitie. Zij stellen dat voor marktwerking aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, namelijk een transparante markt (bijvoorbeeld door een databank met notaristarieven), vergroting van het aanbod (bijvoorbeeld door versoepeling van de benoemings- en vestigingsvereisten) en afschaffing van de monopoliepositie van het notariaat. Aan deze voorwaarden is niet voldaan, de in gang gezette marktwerking heeft niet geleid tot een toegankelijker notariaat en het verruimen van de bandbreedtes lijkt in de huidige omstandigheden eerder een risico dan een bijdrage tot een oplossing. Als alternatief moet er een notaris-in-loondienst komen in dienst van belangenverenigingen of publieke diensten zoals het Kadaster of de Burgerlijke stand, die gestandaardiseerde publieke taken tegen een lagere prijs kan aanbieden, zodat de consument kan kiezen tussen deze notaris-in-loondienst en de zelfstandig gevestigde notaris voor een dienst op maat. De overheid wil in het kader van deregulering haar bemoeienis echter juist verminderen en de Staatssecretaris besluit om marktwerking meer kans te geven. De bandbreedtes worden opnieuw verder verbreed.

Marktwerking een goede optie?

In de meningsvorming over marktwerking in het notariaat is het van belang onderscheid te maken tussen enerzijds de vraag of er een tariefsysteem mag of moet zijn en anderzijds de vraag hoe hoog de tarieven behoren te zijn. Het ambt van de notaris is omgeven met wettelijke verplichtingen, die vraag en aanbod naar notariële diensten grotendeels vastleggen. De waarborg van kwaliteit is vooral van belang, omdat deze door consumenten zelf lastig vooraf blijkt te beoordelen. Dit maakt marktwerking in het notariaat tot een lastig onderwerp. Dit geldt overigens ook voor veel andere markten, zoals onderwijs en gezondheidszorg ⁹.

Permanente bandbreedte

Een rigoureuze oplossing om het Latijns notariaat te waarborgen en tegelijk de hoge inkomens aan te pakken, is marktwerking terug te draaien en bijvoorbeeld een notaris in loondienst in te stellen. De beste oplossing om marktwerking nog een kans te geven lijkt de bandbreedtes in de tarieven een meer structureel karakter te geven. Maximumtarieven per notariële dienst waarborgen dan de toegankelijkheid en minimumtarieven, gekoppeld aan kostprijs, de kwaliteit en continuïteit van het notariaat. De vaststelling van die bandbreedtes zou kunnen worden uitbesteed aan een permanente monitorcommissie bestaande uit leden van belangenorganisaties, notarissen, politici dan wel onafhankelijke deskundigen. Binnen de vastgestelde bandbreedte kan vervolgens net als nu tariefdifferentiatie en marktwerking plaatsvinden, waardoor de consument de mogelijkheid heeft om te 'shoppen' voor de juiste notaris. Dan rest de overheid en belangenorganisaties de belangrijke taak om de consument te informeren over hoe en waar ze een goede en betaalbare notaris kunnen vinden.

Tenslotte

Bij invoering van de Wet op het Notarisambt werd gehoopt dat meer marktwerking de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van het notariaat ten goede zou komen. Men kan zich echter afvragen of de marktstructuur van het notariaat, die met zoveel regelgeving en exclusiviteit van taken is omgeven, een goede marktwerking in de huidige vorm wel toelaat. De eerste resultaten geven aan dat de doelstellingen wellicht niet over de hele linie worden behaald en dat met name voor kleine belangen de toegankelijkheid van het notariaat onder druk staat. De overheid zal een betere balans moeten zoeken tussen bijsturing en marktwerking, zo lijkt het, om via gezonde concurrentie de gewenste uitkomsten in het notariaat te bereiken. Recent hebben SER-voorzitter Wijffels ¹⁰ en Minister Jorritsma ¹¹ aangegeven dat Nederland geleerd heeft van eerdere binnen- en buitenlandse ervaringen met liberalisering en dat meer dan voorheen nieuwe markten goed moeten worden ingekaderd door overleg, regels en toezicht. Daar zit geen woord Latijn bij.

¹ De Vereniging Eigen Huis heeft in 1996 bij de Europese Commissie een klacht ingediend tegen de KNB, waarbij bezwaar werd gemaakt tegen misbruik van machtspositie in geval van transporten en hypotheeken door het huidige tariefsysteem.

² In de jaren 1986-1992 was de verhouding van het aantal akten landelijk circa 55 procent onroerend goed en 45 procent overig. In 1998 was deze verdeling echter ruim 63 procent onroerend goed tegen 37 procent overig.

³ Zie ook J. Boone, [De vragen die mdw niet stelt](#), *ESB Dossier Effecten en toekomst van mdw*, 27 september 2001, blz. D7.

⁴ Zie ook W. Koole en H. Sandriman, [Notarissen: kernproblemen onopgelost](#), *ESB Dossier Effecten en toekomst van mdw*, 27 september 2001, blz. D10.

⁵ Zie ook W. Jonkhoff, [Onder de hamer](#), *ESB*, 19 oktober 2001, blz. 793.

⁶ "Onderzoek Consumentenbond: notaristarieven juist gestegen", *Consumentengids*, 18 februari 2000.

⁷ "Notaris duurder na vrijgeven tarieven", *De Volkskrant*, 18 februari 2000.

⁸ Uit een onderzoek bleek dat tweederde van de ondervraagden niet op de hoogte is van het nieuwe tariefstelsel in het notariaat, zich niet bewust is van hun onderhandelingsmogelijkheden en nauwelijks offertes bij verschillende notarissen aanvraagt. Consumenten blijken zeer loyaal aan hun notariskantoor. Vertrouwen in het kantoor en nabije ligging zijn belangrijke criteria bij de kantoorkeuze. Zie: Centrum voor Marketing Analyses, *Cliëntenonderzoek 2000*. Bron: *Nieuwsbrief Notariaat*, 2000-10, nr. 209.

⁹ H. Blankert en J. de Vries in *NRC Handelsblad*, 24 november 2001.

¹⁰ *NRC Handelsblad*, 1 december 2001.

¹¹ *Notariaat Magazine*, nr.1, 1 januari 2002.