



Het notariaat van markt naar staat

Auteur(s):

Waarden, F. van
Hoogleraar aan het Centrum voor beleid en management van de Universiteit Utrecht.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4163, pagina 614, 14 augustus 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerking, regulering

Vrije concurrentie tussen notarissen zet niet alleen hun inkomens onder druk, maar ook de kwaliteit van hun werk. Vanwege het belang van die kwaliteit voor onze rechtsorde, kan het riante notaris-salaris beter worden aangepakt door de notaris ambtenaar te maken.

De Utrechtse Maliebaan is wellicht de duurste straat van de duurste stad van Nederland. Vroeger was het de straat van de gezeten burgerij en kerk. Tegenwoordig is het een straat van banken, makelaars en notarissen. Zou dat komen doordat deze ondernemers zo goed thuis zijn op de onroerend goed markt en als eerste horen dat er een pand aan deze gewilde laan te koop is? Of is het een visuele uitdrukking van ongehoord hoge winsten?

De status van de notaris

De notaris woonde natuurlijk altijd al in een 'huis met een hoge stoep'. Dat drukte uit dat hij tot de notabelen van dorp of stad behoorde. Heel vroeger dankte hij die status aan het feit dat hij als één der weinigen in het dorp de schrijfkunst meester was. Die 'voorsprong' is hij verloren, maar zijn status is er niet minder om geworden. Eeuwenlang zijn status en inkomen geaccepteerd. Maar dat is nu aan het veranderen. Velen menen dat het hoge inkomen ten onrechte is, namelijk het resultaat van privileges en bescherming door regelgeving en kartellering. De staat geeft notarissen een domeinmonopolie en bekleedt ze met openbaar gezag. Die in het publieke belang verschaft privileges kunnen licht voor private belangen misbruikt worden. Of gebruikt worden om op de lauweren te gaan rusten en inefficiënt te werken. Het kabinet wil daar paal en perk aan stellen. Meer marktwerking moet de marktmacht van notarissen verminderen. De nieuwe Notariswet wil de toetreding tot de markt vergemakkelijken en op termijn de tarieven vrij laten en zo de concurrentie bevorderen. Meer concurrentie moet een prikkel zijn tot grotere efficiëntie, lagere prijzen en betere kwaliteit, ten voordele van de consument en de samenleving als geheel.

De kosten van concurrentie

Concurrentie kan tot lagere prijzen leiden. Of dat ten koste van kwaliteitsverlies gaat is afhankelijk van de mogelijkheid van de klant om de kwaliteit te beoordelen en te vergelijken. De gemiddelde klant van de notaris mist daartoe de juridische kennis. Zo hij de kwaliteit al kan beoordelen is dat veelal pas op termijn, bijvoorbeeld na zijn dood, wanneer de erfgenamen zich over het testament buigen en merken dat één en ander niet goed geregeld is. Of wanneer de koper van een huis na een aantal jaren dat huis weer wil verkopen en merkt dat zijn eigendomsrechten niet volstrekt duidelijk zijn. Door onvoldoende controlemogelijkheden van de klant kan de notaris bij felle concurrentie in de verleiding komen om een lagere prijs te rekenen (die de klant wel direct kan zien), door op kwaliteit te korten, en een groter aandeel van de markt te verwerven. Vrije concurrentie heeft nog andere kosten. Zo versterkt ze de ongelijkheid onder klanten. Grote klanten, zoals banken en onroerend goed handelaren, hebben veel meer marktmacht dan de gemiddelde burger, om drie redenen. Ze hebben allereerst meer juridische kennis in huis om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen. Verder zijn het grootafnemers, wier klandizie voor de omzet van de notaris veel belangrijker zijn. Ten derde zijn het regelmatige klanten, waardoor ze de notaris af kunnen straffen voor een slechte behandeling door een volgende keer naar een concurrent te gaan. De doorsnee burger daarentegen ziet de notaris slechts een paar maal in zijn leven: bij huwelijk, erfenis en koop van een huis. Grote klanten kunnen daardoor een betere behandeling en een gunstiger prijs bedingen, hetgeen neerkomt op een soort 'kruissubsidie' van de incidentele naar de regelmatige klant. De marktmacht van grootafnemers kan de notaris zelfs van hen afhankelijk maken. Die ongelijkheden en afhankelijkheden bestaan natuurlijk op elke markt. De vraag is of men dat ook wil tolereren bij een dienstverlening waarbij betrouwbaarheid en onpartijdigheid zo belangrijk zijn.

Concurrentie mag een prikkel tot efficiëntieverhoging zijn; het prikkelt ook tot fraude en malversaties. Ook het notariaat ontkomt er niet aan, zoals de ervaringen in Quebec leren. Deze Franse provincie in Canada met het Latijnse notariaat gaf in 1991 de tarieven van het vrij. Het gevolg was een toename van het aantal notarissen dat, onder druk van financiële problemen, er met de tijd tijdelijk aan hen toevertrouwde middelen vandoor ging. Het aantal schadeclaims bij een hiervoor bestaand fonds verdubbelde van 27 per jaar in de zes jaar vóór 1991 naar 51 in de zes jaar daarna. Het bedrag aan toegewezen claims verdrievoudigde: van gemiddeld 400.000 dollar per jaar naar 1,7 mln dollar. Het aantal claims ingediend bij de beroepsaansprakelijkheidsverzekering als gevolg van faillissement van notarissen nam toe van gemiddeld 519 naar 718 en het geclaimde bedrag steeg van gemiddeld 1,4 mln dollar naar 3,5 mln. Het aantal klachten over overtredingen van de wet en de erecode ingediend bij het tucht-rechtcollege nam eveneens toe, en de Overheidsinspectie voor de vrije beroepen rapporteerde een verslechtering van de kwaliteit van de dienstverlening en een demoralisering van de professie¹.

Het was bepaald niet zo dat vrijere prijsvorming tot meer markttoetredingen leidde. Het aantal studenten dat zich inschreef voor een notarisopleiding daalde van 188 in 1990-91 tot zestig in 1996-'97. Bijgevolg nam het aantal notarissen af.

Fraude en malversaties, faillissement, slechte kwaliteit, ongelijke behandeling, en aansprakelijkheidsclaims tegen notarissen betekenen tenslotte ook meer werk voor advocaat en rechter. Dat is overigens niets nieuws. Een oude zegswijze luidt 'Ignorantia notarium, panis advocatorum' (de onwetendheid der notarissen is het brood der advocaten). Dat leert het voorbeeld van Quebec eveneens. En ook dat is een kostenpost van vrijere tariefconcurrentie.

Rechtsorde

Marktwerking door vrije tarieven kan baten hebben, zoals grotere efficiëntie en lagere prijzen. Maar er zijn dus ook kosten, in de vorm van kwaliteitsverlies, verminderde betrouwbaarheid, partijdigheid, fraude en meer werk voor de rechter. Het is de vraag of deze 'kosten' aanvaardbaar zijn bij een zo belangrijke taak voor de juridische infrastructuur van de samenleving. Veel van wat de notaris doet heeft met registratie van eigendom te doen: onroerend goed, huwelijksvoorwaarden, erfenis en boedelscheiding, rechtspersoonlijkheid van verenigingen en bedrijven. Dat is van essentieel belang, niet in het minst voor een goede marktwerking in de rest van de economie. En het is bij uitstek een staatszaak, hetgeen tot uiting komt in de ambtelijke status en de koninklijke benoeming van de notaris. De nieuwe Notariswet benadrukt expliciet dat de kwaliteit van deze juridische dienstverlening staat of valt met de rechtszekerheid, het vertrouwen in en de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de notaris. Net zoals dat voor de rechter geldt, met wie de notaris vaak vergeleken wordt. Rechter en notaris verschillen dus niet in hun belang voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar toch hebben ze een andere status en worden ze op een andere wijze betaald. De rechter krijgt een vast salaris direct van de overheid, de notaris leeft van de tarieven die zijn klanten betalen voor een dienst die niet goed op een markt verhandelbaar is. Dat is, meer dan een gebrek aan concurrentie, het probleem van het notariaat: deze betaling door klanten kan zelf onder omstandigheden eveneens een bedreiging voor het vertrouwen in het notariaat vormen.

Van markt naar staat

Dat meer dan de helft van alle notarissen in 1996 een half miljoen of meer verdienen wordt terecht als onredelijk ervaren. Waarom zou een notaris tweemaal zoveel verdienen als hun hoogste baas, de minister-president? Het legitimatieprobleem van de notaris is echter de hoogte van het inkomen, niet of de Tarieven vast of vrij zijn. Het inkomensprobleem wordt niet opgelost met vaste tarieven of variabele. Ook met vaste tarieven kan het inkomen nog steeds variabel zijn, omdat het afhankelijk is van het aantal transacties, bijv. op de onroerend goed markt, en de gemiddelde huizenprijs. Vrije tarieven zouden, bij voldoende concurrentie, de tarieven en eventueel ook de inkomens omlaag kunnen brengen. Dat kan echter ongewenste neveneffecten hebben, zoals betoogd. Het alternatief is de vaststelling van het inkomen door de overheid, op een redelijk, dus lager, niveau. Probleem is de hybride constructie van het Latijnse notariaat als een combinatie van ambtenaar en vrij ondernemer. Dat wekt verwarring en wantrouwen. Als het werk van de notaris zo belangrijk is voor de rechtstaat en voor soepele economische transacties, waarom dan niet op alle fronten gekozen voor een ambtelijke status? Dus, een vast ambtelijk inkomen, net als de rechter. De tarieven die klanten betalen gaan dan naar de overheid. De ambtenaar van de burgerlijke stand leeft toch ook niet van de leges voor paspoort, uittreksel uit het geboorteregister of huwelijksvoltrekking? Waarom dan niet hetzelfde voor de notaris? Dan zijn meteen veel onredelijkheden en problemen de wereld uit. Zoals de onredelijkheid dat een notaris profiteert van een hausse op de huizenmarkt, hetgeen toch zeker niet zijn verdienste is. Zoals de noodzaak van ad hoc kortingsregelingen zoals de Broederschap van Notarissen eind 1996 moest invoeren ter correctie van deze onredelijkheid. En zoals het probleem vast te stellen wat de kostprijs van een efficiënte dienstverlening is en dus wat een redelijk tarief is. Ervaringen met prijsregulering van natuurlijke monopolies in de VS hebben laten zien dat dat een eindeloze strijd oplevert. Ook bij het notariaat zijn daar de eerste tekenen al van waarneembaar. Zo heeft de Broederschap de eerste poging tot kostprijsberekening van het accountantsbureau KPMG al meteen aangevochten. Want ja, wat mogen de kosten van het pand zijn waar de notaris in zetelt?

1 Informatienotitie, Chambre des notaires du Quebec, 15 augustus 1997.