

EINDRAPPORT
COMMISSIE MONITORING NOTARIAAT

Periode 1999-2003

Den Haag, februari 2003

De Commissie monitoring notariaat is ingesteld bij Besluit van 18 oktober 1999 (Stcrt. 1999, nr. 206).

Op grond van artikel 128 van de Wet op het notarisambt heeft de commissie monitoring notariaat tot taak gedurende de overgangperiode van drie jaar ieder jaar aan de ministers van Justitie en van Economische Zaken en aan de Staten-Generaal een rapport uit te brengen over de gevolgen van de wet, in het bijzonder met betrekking tot haar doeltreffendheid ter zake van de bedrijfsvoering van het notariaat, de kwaliteit van de notariële dienstverlening, de continuïteit en de toegankelijkheid van het notariaat en de ontwikkeling van de tarieven. Die overgangperiode loopt van 1 oktober 1999 tot 31 maart 2003.

Samenstelling van de commissie:

Mr. G.Chr. Kok, raadsheer (oud-president) gerechtshof Den Haag, voorzitter;
Prof. dr. H.G. van de Bunt, hoogleraar Criminologie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voorheen directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC);
Prof. dr. J. van Sinderen, secretaris van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, tevens deeltijd hoogleraar Economische Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voorheen hoofd van de Directie algemene beleidscoördinatie van het directoraat Generaal voor industrie en diensten van het ministerie van Economische Zaken.

Secretariaat:

Mr. C.P. Bierhuize (Ministerie van Economische Zaken)
E.J. van der Vlis MPM (Ministerie van Justitie)

INHOUDSOPGAVE

TEN GELEIDE

| | |
|---|-----------|
| BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE | 9 |
| 1. Inleiding | 9 |
| 1.1 Heroriëntatie functioneren professionele intermediairs | 9 |
| 1.2 Conflicterende dimensies | 10 |
| 2. Algemeen beeld na drie jaar monitoren | 13 |
| 3. Conclusie | 21 |
| 4. Aanbevelingen | 24 |
| Geraadpleegde literatuur en overige bronnen | 28 |

Bijlagen:

- **Instellingsbesluit Commissie monitoring notariaat.**
- **Eindrapportage EIM (gegevensverzameling ten behoeve van de Commissie monitoring notariaat).**
- **Kruissubsidiëring in de familiepraktijk (rapportage SEOR/OCFEB)**

TEN GELEIDE

Op 1 oktober 1999 is de nieuwe Wet op het notarisambt in werking getreden. Hiermee is de oude wet (1842) vervangen. De nieuwe wet heeft een aantal belangrijke vernieuwingen tot stand gebracht. Zo is de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) getransformeerd van een privaatrechtelijke vereniging tot een publiekrechtelijk lichaam met verordenende bevoegdheden. Er is een regeling gekomen voor een betere bescherming van cliëntengelden. Het (financiële) toezicht is aangescherpt en toezicht en tuchtrecht zijn uitgebreid naar kandidaat-notarissen. Daarnaast kent de wet een aantal maatregelen die de concurrentie moeten bevorderen. Concurrentie wil de wet bereiken door:

- Liberalisering van het benoemingsbeleid. De wet stelt voor benoeming tot notaris niet langer de voorwaarde van een vacature of een nieuwe standplaats. Iedere kandidaat-notaris die over een ondernemingsplan beschikt, waarover door een Commissie van deskundigen positief is geadviseerd, komt voor benoeming in aanmerking.
- De afschaffing van het verbod op het verrichten van ambtshandelingen buiten het arrondissement van vestiging.
- Het (geleidelijk) vrijlaten van de notariële tarieven. De tarieven in de vennootschaps- en familiepraktijk zijn – behoudens voor minderdraagkrachtigen – vóór respectievelijk bij de inwerkingtreding van de wet al vrij gelaten.¹ De tarieven in de onroerend-goedpraktijk worden geleidelijk vrij gelaten. De bandbreedtes waarbinnen deze tarieven zich mogen bewegen zijn sinds de invoering van de wet steeds verder verruimd met als uiteindelijk doel om tarieven volledig vrij te laten.

De gedachte van de wetgever is dat wanneer de concurrentie goed wordt vormgegeven uiteindelijk niet alleen de tarieven lager worden, maar dat de notarissen ook geprikkeld worden tot productinnovatie, en een verbetering van de productiviteit en kwaliteit. Om de invoering van vrije tarieven voor onroerendgoedtransacties zorgvuldig te laten verlopen is in de wet een driejarige overgangsregeling opgenomen. Gedurende die periode is er door de monitorcommissie verslag gedaan van de ontwikkeling binnen het notariaat en de tarieven. De door de voormalige vereniging Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) op grond van haar statuten vastgestelde onroerendgoedtarieven (KNB-tarieven) zijn gedurende die periode jaarlijks bij ministeriële regeling “afgebouwd”, waardoor een geleidelijke overgang naar vrije tariefsvorming is bewerkstelligd. In de ministeriële regelingen zijn de voormalige vaste KNB tarieven vervangen door een stelsel van minimum- en maximumtarieven, waarbinnen de notaris zijn honorarium bepaalt. De “bandbreedtes”

¹ Artikel 56 van de wet opent voor minderdraagkrachtigen in de zin van de Wet op de rechtsbijstand de mogelijkheid aan de voorzitter van de kamer van toezicht te vragen een notaris een bepaalde akte op te laten maken. Daarbij mag de notaris niet méér honorarium in rekening brengen dan het in de Regeling notariële tarieven familiepraktijk minder-draagkrachtigen vastgelegde maximumtarief.

– het verschil tussen het minimum- en het maximumtarief - zijn de afgelopen drie jaar zodanig verruimd dan enerzijds in toenemende mate een reële prijsconcurrentie mogelijk is geworden en anderzijds te grote schokeffecten in prijsvorming zijn voorkomen.² Deze geleidelijke overgang naar vrije tariefsvorming heeft de wetgever wenselijk geacht om te waarborgen dat het notariaat voldoende gelegenheid heeft de bedrijfsvoering aan de nieuwe situatie aan te passen. De overgangperiode dient verder om te voorkomen dat door al te abrupte wijzigingen in de tarieven de continuïteit van de notariële dienstverlening in gevaar zou kunnen komen. Gedurende de overgangperiode houdt de commissie als het ware de vinger aan de pols van het notariaat en volgt zij de maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat daarbij niet om een breed opgezet wetenschappelijk gepolijst onderzoek, maar om een soort ‘thermometer’ waarmee significant nadelige effecten van de wet tijdig kunnen worden gesignaleerd.

Werkwijze van de commissie

De analyses en bevindingen van de commissie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de onderzoeken die door het onderzoeksbureau EIM in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd. Om de ontwikkelingen op het gebied van de bedrijfsvoering, de kwaliteit, de continuïteit, de toegankelijkheid en de tarieven te kunnen volgen en verklaren heeft het EIM een analysekader ontwikkeld. Ter verkrijging van de hiervoor noodzakelijke gegevens zijn er verschillende deelonderzoeken verricht onder andere naar:

- De bedrijfseconomische resultaten;
- De verschillende kwaliteitsaspecten van de notariële dienstverlening;
- De ontwikkeling van de tarieven (zowel bij particuliere als professionele afnemers);
- De toekomstverwachtingen van kandidaat-notarissen.

Om relevante informatie te verkrijgen is een panel van notariskantoren samengesteld. In de afgelopen drie jaar hebben 30 panelkantoren jaarlijks informatie verschaft over de ontwikkelingen binnen hun kantoor. Daarnaast hebben circa 25 kantoren deze informatie incidenteel verschaft.

Om de ontwikkeling van de tarieven te kunnen volgen zijn 8 cases gekozen die naar het oordeel van de commissie een goed beeld geven van de ontwikkeling van de tarieven voor dat deel van de notarispraktijk waar consumenten het meest mee in aanraking komen. Voor de volgende akten is jaarlijks bij 265 kantoren prijsopgave gevraagd. De 8 cases zijn:

² De derde en laatste ministeriële regeling is op 1 oktober 2002 vervallen. Zonder nadere voorziening zouden de tarieven per 1 oktober 2002 vrij zijn geworden. Het kabinet vond dit onwenselijk aangezien daarover op dat moment nog geen discussie met het parlement had plaatsgevonden. Om die reden zijn bij algemene maatregel van bestuur de bandbreedtetarieven, zoals vastgesteld in de Tijdelijke regeling notariële tarieven onroerendgoedpraktijk 2001, ook nog na 1 oktober 2002 tot 31 maart 2003 van toepassing gebleven (Tijdelijk besluit notariële tarieven onroerendgoedpraktijk, Stb. 2002, 485).

- Het opstellen van huwelijkse voorwaarden inclusief het opmaken van gelijklopende testamenten.
- Het opstellen van een samenlevingscontract.
- Het opstellen van een los testament.
- Het transport van een woning van respectievelijk €245.000,-, €363.024,- en €589.914,- inclusief het opmaken van een hypotheekakte voor hetzelfde bedrag.³
- Het transport van een woning van €113.445,- inclusief het opmaken van een hypotheekakte voor hetzelfde bedrag en inclusief het opmaken van twee gelijklopende testamenten.
- Het transport van een tuinpad (groenstrook).

Het EIM heeft voor haar onderzoek onder andere de volgende bronnen geraadpleegd: het Centraal testamentenregister, het Kadaster, de (Inspectie der Registratie en Successie van de) Belastingdienst, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de uitkomsten van het in opdracht van de KNB ontwikkelde Kostprijvolgsysteem (KPVs) en het jaarverslag van de Commissie van deskundigen over 2001.

De commissie heeft zich bij haar oordeelsvorming breder georiënteerd dan alleen op de gegevens van het EIM. Er is ook gebruik gemaakt van de bevindingen van afnemers van notarisdiensten en van organisaties van aanbieders met nieuwe vormen van dienstverlening. Hiertoe is in het eerste monitorjaar een openbare hoorzitting gehouden waaraan een groot aantal organisaties heeft deelgenomen.

In het tweede en derde jaar heeft de commissie aanvullend onderzoek laten uitvoeren naar informatie over de interne bedrijfsprocessen van de notariskantoren. daarbij kwamen vragen aan de orde als: welke veranderingen hebben notarissen doorgevoerd op het gebied van de tarieven, automatisering, efficiency en kostenbeheersing? Hoe hebben omzet en winstgevendheid zich ontwikkeld? En hoe staat het met de samenwerking en fusies van kantoren? Daarnaast is aanvullend onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van kwaliteitsborgingsystemen.

In 2002 is onderzoek gedaan onder kandidaat-notarissen en pas benoemde notarissen om te trachten een antwoord te vinden op de vraag hoe zij aankijken tegen toetreding tot het notariaat en in het bijzonder tegen het opzetten van een nieuw kantoor en welke belemeringen zij daarbij tegenkomen. In aanvulling op het onderzoek naar de tariefontwikkeling op de particuliere consumentenmarkt is onderzoek gedaan naar de tariefontwikkeling voor grote professionele cliënten. Hierbij moet worden gedacht aan projectontwikkelaars, pensioenfondsen, en grondbedrijven van gemeenten.

³ Afrondingen zijn een gevolg van de conversie van gulden naar euro.

Op verzoek van de staatssecretaris van Justitie heeft de commissie in de loop van 2002 de regie op zich genomen van het in opdracht van Justitie uitgevoerde onderzoek naar de kostprijzen in de familiepraktijk. Aanleiding voor dit onderzoek was de geconstateerde tariefstijging in de familiepraktijk en de wens van de staatssecretaris van Justitie meer inzicht te krijgen in de tariefopbouw. Het onderzoek is uitgevoerd door Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR) en het Onderzoekscentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB), twee onderzoeksinstituten verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tenslotte is in april 2002 een werkconferentie gehouden met als thema marktwerking en de ethiek van het notariaat. Ter voorbereiding op deze werkconferentie hebben prof. mr. N.J.H. Huls en mw. Z. Laclé, in opdracht van de commissie een verkennende notitie geschreven.⁴

Het rapport van het EIM over het laatste onderzoeksjaar, alsmede het SEOR/OCFEB rapport zijn als bijlagen opgenomen.

De commissie heeft gedurende de gehele monitorperiode regelmatig met de KNB overleg gevoerd. De commissie spreekt hiervoor haar dank uit.

De commissie wil langs deze weg tevens de vaste panelkantoren bedanken die de afgelopen drie jaren aan het onderzoek hebben meegedaan en periodiek hun gegevens aan de onderzoekers ter beschikking hebben willen stellen. De gegevens van de panelkantoren vormden een belangrijke peiler van het onderzoek.

De commissie wil eveneens de overige kantoren en hun medewerkers bedanken die de afgelopen drie jaar hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend. In het bijzonder dankt de commissie de onderzoekers van EIM en SEOR/OCFEB die bijgedragen hebben aan de onderbouwing van het oordeel van de commissie omtrent het verloop van de overgangperiode.

Tenslotte spreekt de commissie haar dank uit aan de kantoren die hebben meegewerkt aan het kostprijsonderzoek tarieven familiepraktijk. Zonder de medewerking van een groot aantal kantoren zou de uitvoering van dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest.

Opzet van de rapportage

De rapportage is na deze inleidende paragraaf, verdeeld in de volgende onderdelen. In paragraaf 1 wordt ingegaan op de maatschappelijke heroriëntatie op professionele dienstverleners en de conflicterende dimensies van de notariële praktijk. In paragraaf 2 wordt een algemeen beeld gegeven van het verloop van de overgangperiode van de nieuwe

⁴ Marktwerking en de ethiek van het notariaat, Rotterdam, 13 maart 2002

notariswet, waarna in paragraaf 3 conclusies worden getrokken. In paragraaf 4 worden voorstellen gedaan gericht op verbreding van het aanbod van notariële diensten en het aantal notarissen.

BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE

1. INLEIDING

1.1 Heroriëntatie functioneren professionele intermediairs

De stimulering van marktwerking in de notariële dienstverlening heeft plaatsgevonden in een roerige periode voor het notariaat, niet alleen qua specifieke marktomstandigheden voor deze beroepsgroep, maar ook vanwege het feit dat nationaal en internationaal de grondslagen - de essentiële regels - voor het functioneren van vrije beroepen in het algemeen in discussie kwamen.

Wat de marktomstandigheden betreft gaf het jaar 1999 een absolute piek te zien zowel in het aantal akten als verdiensten van de notaris - nimmer werden door het notariaat zoveel akten opgemaakt en waren de financiële resultaten zo gunstig - terwijl het jaar daarop een correctie volgde naar het niveau van de jaren voor 1999.

Wat betreft het functioneren van de professionele dienstverleners is het momenteel een turbulente tijd. Op Europees niveau is een brede discussie op gang gekomen hoe kan worden voorkomen dat professionele intermediairs door criminele organisaties worden ingeschakeld bij witwaspraktijken. Dit heeft ertoe geleid dat de Europese Raad de Richtlijn van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van het geld heeft geactualiseerd en uitgebreid. De werkingssfeer van de bepalingen zal worden uitgebreid tot advocaten, accountants, belastingadviseurs en notarissen. Voor ons land betekent dit dat de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 en de Wet melding ongebruikelijke transacties zijn gewijzigd. Door het notariaat en de advocatuur wordt deze wijziging als een aantasting van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht gezien. Binnen deze beroepen heeft de wijziging tot onrust en verzet geleid.

Vanuit de VS brak als gevolg van boekhoudschandalen bij Enron en Worldcom een internationale crisis uit over de dubbelrol van accountants in hun relatie met hun opdrachtgevers. Er ontstond een reactie vanuit de wetgever op de commercialisering binnen het accountantsberoep en een heroriëntatie op de fundamentele regels van het beroep. Doel was het vertrouwen bij het publiek en de financiële wereld te herstellen in de onafhankelijkheid van de accountant bij de uitoefening van zijn publieke taak. De roep om transparantie breidde zich vervolgens uit naar de banken waar het ging om de positie van analisten versus die van adviseurs en begeleiders van beursemissies.

De heroriëntatie op de beroepsverplichtingen heeft een extra impuls gekregen door het arrest Wouters.⁵ In dit arrest liet het EG-Hof de waarborgen tot strikte naleving van de essentiële beroepsverplichtingen voor advocaten zwaarder wegen, dan het feit dat het verbod op samenwerking van advocaten met accountants onder artikel 81 van het EG-Verdrag – welk concurrentiebelemmeringen verbiedt - valt. Het is hier niet de plaats uitgebreid stil te staan bij dit arrest en de discussies over het belang van handhaving van de beroepsverplichtingen. Het raakt echter wel aan het bestaan van het notariaat en andere vrije beroepen aan wie de wetgever – ter bescherming van publieke belangen - exclusieve bevoegdheden tot het verrichten van bepaalde diensten heeft verleend. Het maakt tevens de “bepalingen” zichtbaar waarmee de notaris rekening moet houden als hij zich als ondernemer op de markt begeeft.

Het is niet voor niets dat in zijn jaarrede op 8 oktober 1999, de algemeen deken van de Nederlandse Orde van Advocaten, advocaten bekritiseerde die geen rechtszaal meer van binnen zien. Advocaten die voor regelrechte commercie kiezen behoren naar zijn mening hun toga te verliezen. In woorden van gelijke strekking heeft de voormalige president van de rechtbank Amsterdam, mr. R.C. Gisolf, voorgesteld de *partijnotaris* geen notaris meer te noemen, omdat naar zijn mening de onpartijdigheid tot de wezenskenmerken – en daarmee tot de essentiële verplichtingen – van het ambt behoort.⁶

Weliswaar is de commissie van mening dat er redenen zijn om voor zover dat mogelijk is het hele notariaat op een meer marktconforme wijze te schoeien, maar zij is er zich terdege van bewust dat deze beroepsgroep een speciale publieke verantwoordelijkheid kent die gerespecteerd dient te worden.

1.2. Conflicterende dimensies

De marktstructuur van het notariaat wordt in belangrijke mate bepaald door het feit dat het merendeel van de notariële werkzaamheden voortvloeit uit handelingen waarvoor de wetgever tussenkomst van een notaris verplicht stelt (domeinmonopolie). Dit, in combinatie met specifieke regelgeving voor de beroepsuitoefening, leidt tot een situatie waarbij marktwerking in haar algemeenheid geen vanzelfsprekend gegeven is. Van de notaris wordt verwacht dat hij bij het verrichten van wettelijke taken rechtszekerheid verschaft op tal van terreinen die de juridische ordening van de samenleving in het hart raken. Daarbij wordt de notaris geacht te opereren vanuit een onafhankelijke positie en zich bij de behandeling van zaken onpartijdig op te stellen. Voor de notaris geldt dat hij ervoor dient te zorgen dat de belangen van partijen niet door juridische onkunde of door feitelijk overwicht van een partij worden geschaad. Daarbij zal de notaris soms tegen de wensen

⁵ Zaak C-309/99. NJ, 2002, 425.

⁶ R.C. Gisolf, interview in Financieel Dagblad van 28 december 2001 en in NRC van 28 januari 2002, “Notaris moet klare wijn schenken”. In gelijke zin laten Huls en Laclé zich uit (NJB, 23 augustus 2002, afl. 29, pag. 1410) die zich achter de gedachte van Gisolf scharen en de notaris, die in alles ondernemer is geworden met een niche in de markt, de titel notaris willen ontnemen.

van een partij in moeten gaan, ook al is dat een opdrachtgever. Om deze rol goed te kunnen vervullen moet hij onafhankelijk staan tegenover alle partijen, ook de partij bij wie hij zijn honorarium in rekening brengt. Hij moet iedere schijn van partijdigheid vermijden. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid vormen de pijlers van de notariële dienstverlening. In die zin staat het bijzondere karakter van de notariële dienstverlening aan een uitsluitend op de commercie gerichte beroepsuitoefening in de weg. Anderzijds wordt van de notaris verwacht dat hij, zoals een 'normale' ondernemer, op prijs en kwaliteit concurreert en zijn aandacht richt op doelen als continuïteit en winstgevendheid.

Deze twee dimensies van de beroepsuitoefening (de professionele en de bedrijfsmatige) kunnen conflicteren; er kan een spanningsveld ontstaan tussen de publieke taken die de notaris uitoefent en het optreden op de markt. De deugden van de koopman zijn niet altijd dezelfde als die van de openbaar ambtenaar. Soms zijn ze met elkaar in strijd. Waar de één zich primair richt op een winstgevende activiteit, heeft de ander de beroepsverplichting ook (financieel) minder aantrekkelijke cliënten te bedienen. Feitelijk betreft het in geval van een financieel minderdraagkrachtige een conflict tussen het private ondernemerschap en de professie waarin de publieke dimensie domineert. De commissie acht het van belang dat in de beroepsethiek van het notariaat zich duidelijk uitkristalliseert hoe met deze tegenstrijdige impulsen dient te worden omgegaan.

Het veranderende juristenbeeld

De geschetste ontwikkelingen beperken zich overigens niet tot het notariaat. In de literatuur wordt – binnen de Amerikaanse context - erop gewezen dat professionalisme steeds minder aan vertrouwen en steeds meer aan deskundigheid wordt gekoppeld.⁷ De klassieke betrouwbare, betrekkelijk belangenloze beheerder van specialistische kennis wordt meer en meer met argwaan bekeken. Ook deze professionals worden als op winst gerichte zakenlieden gezien. De professional heeft steeds minder een exclusieve morele status. Er is een nieuw type professional in opkomst, de *expert professional*. Deze expert professional neemt de plaats in van de trustee professional, die ook wel als lawyer-statesman wordt aangeduid. Met de term lawyer-statesman worden juristen als professionals aangeduid met een "public outlook influenced by noblesse oblige". In hun taakvervulling houden zij het publieke, algemene belang steeds scherp in het oog en voelen zij een speciale verantwoordelijkheid voor het publieke belang. Onder de druk van de markt verdwijnt de specifieke trustee professional; de lawyer statesman is een lost lawyer geworden. In andere woorden een pragmatische probleemoplosser zonder morele pretenties die louter werkt en oordeelt op basis van 'zuivere' kennis van rechtsregels.

Mede als gevolg van de steeds complexere omgeving waarbinnen de notaris opereert is de beroepsuitoefening ondoorzichtiger geworden. De commissie wijst op de schaalvergroting van de kantoren en de toename van situaties waarbij de notaris – veelal in samenwerking met deskundigen op andere vakgebieden - als eenzijdig partijadviseur optreedt. Ondernemingen vragen in toenemende mate om gespecialiseerde kennis. De eisen die aan de

⁷ A.J. Kwak in "Van notabele naar expert, over het veranderende juristenbeeld", Sociologische gids (48), 2001-1, pag. 85-101.

notaris worden gesteld, zijn hoger dan in het verleden. Deze veranderingen in de beroepsuitoefening leiden tot nieuwe kansen, maar ook tot bedreigingen. Aan de ene kant vormt de samenwerking met deskundigen op andere vakgebieden een goede voedingsbodem voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten en tot een verbetering van de kwaliteit van het aanbod. Aan de andere kant dient de notaris zijn speciale verantwoordelijkheid en onpartijdigheid altijd te waarborgen. Aangeboden diensten en samenwerkingsverbanden mogen niet conflicteren met de pijlers van de notariële beroepsuitoefening. Handhaving van de beroepsethische waarden en normen is dan cruciaal. Daarbij speelt ook de perceptie die het publiek heeft van het functioneren van de notaris een belangrijke rol. Niet alleen 'het wezen', maar ook de 'schijn' is van belang. Dit laatste vraagt om een grote mate van transparantie van de beroepsuitoefening en het toezicht daarop. De commissie acht maatregelen gericht op versterking van een transparante beroepsuitoefening dan ook van groot belang. Zonder uitputtend te zijn denkt de commissie daarbij aan de ontwikkeling van een systeem van intercollegiale toetsing, dat functioneert als een intern kwaliteitsbewakend systeem van de beroepsgroep en versterking van het toezicht – bijvoorbeeld door een inspectie - op de naleving van de gedragsregels. De commissie wijst er met nadruk op dat er bij de uitwerking van de door haar bepleitte transparantie voor gewaakt moet worden dat maatregelen geen verdergaande concurrentiebeperkingen bevatten dan voor een goede ambtsuitoefening strikt noodzakelijk zijn. Wat dit laatste betreft meent de commissie dat de huidige regelgeving op dit punt nog eens goed onder de loupe genomen moet worden. Met name de regels aangaande de toegang tot het beroep bevatten beperkingen die niet door het belang van een goede taakvervulling worden gerechtvaardigd. Verlaging van de toetredingsdrempels is dan ook wenselijk. De commissie komt hier in het vervolg van deze rapportage nog op terug.

II ALGEMEEN BEELD NA DRIE JAAR

De overgang van vaste naar vrije tarieven is probleemloos verlopen en heeft niet geleid tot die negatieve gevolgen die – vooral door de beroepsgroep zelf - werden gevreesd en die mede tot instelling van de commissie hebben geleid. Binnen betrekkelijk korte tijd is een redelijke tariefdifferentiatie ontstaan met ruimere keuzemogelijkheden voor de consument. Er zijn geen aanwijzingen dat de wet nadelige gevolgen heeft gehad voor de kwaliteit van de notariële dienstverlening, de bedrijfsvoering, de continuïteit en de toegankelijkheid van het notariaat.

Kwaliteit

Het algemeen oordeel van cliënten over het kwaliteitsniveau van het notariaat is positief. Er zijn geen aanwijzingen dat in de positieve beoordeling sedert de nieuwe wet een kentering is opgetreden. Het aantal klachten dat bij de KNB wordt ingediend is beperkt. Dit geldt eveneens voor het aantal klachten dat door de kamers van toezicht wordt behandeld. Wel valt hier een stijgende tendens waar te nemen. Een meerderheid van de notarissen heeft de indruk dat ethische gedragsregels minder worden nageleefd. Ethische gedragsregels worden in dit verband door hen vooral opgevat als een verminderde collegialiteit. Als gevolg van de toegenomen commercialisering lijken notarissen zich tegenover elkaar, althans naar eigen beleving, harder en zakelijker op te stellen dan voorheen en schermen zij hun kennis meer af.

Bedrijfsvoering

Op het punt van de bedrijfsvoering is meer aandacht gekomen voor tijdschrijven, efficiency en kostprijs gericht werken. De uitgaven voor marketing en reclame zijn toegenomen. In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van kwaliteitszorgsystemen. Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden en specialistenverenigingen ontstaan om nieuwe producten te ontwikkelen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Tegenover deze positieve ontwikkelingen staan zorgelijke geluiden vanuit het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Uit onderzoeken van de toezichthouder komt naar voren dat bij een deel van de kantoren de kantoororganisatie onvolkomenheden kent. Vooral op het terrein van functiescheiding bij de betaalorganisatie en naleving van de voorschriften inzake het beheer van cliëntengelden worden tekortkomingen gesignaleerd. De commissie acht het van belang dat hieraan de nodige aandacht wordt besteed. De commissie tekent hierbij echter aan dat zij op het punt van de bedrijfsvoering geen tekortkomingen heeft geconstateerd die zij direct in verband heeft kunnen brengen met de nieuwe wet.

Continuïteit (financieel)

Uit het beschikbare cijfermateriaal komt naar voren dat de winstgevendheid van het notariaat in 2001 onder druk heeft gestaan. De oorzaak hiervan ligt enerzijds in het feit dat de (personeels)kosten zijn gestegen, terwijl anderzijds de inkomsten zijn gedaald. Deze inkomstendaling wordt vooral veroorzaakt door het teruglopen van het aantal akten (minder

vraag) en slechts in beperkte mate door prijsverlaging. Bij dit alles moet voor ogen worden gehouden dat het jaar 1999 een buitengewoon gunstig jaar was. De inkomstendaling in de daarop volgende jaren moet dan ook als een normale ontwikkeling – na een buitengewoon jaar – worden gezien. Uit het onderzoek van SEOR/OCFEB blijkt overigens dat de onroerendgoedpraktijk in de jaren 1999 tot en met 2001 zeer winstgevend is geweest. Al met al zijn er geen aanwijzingen dat de continuïteit van de notariële dienstverlening in financiële zin gevaar loopt. Per saldo is de notariële praktijk als geheel onverminderd rendabel gebleven.

Wel opvallend is dat, terwijl het aantal akten per kantoor tussen 1999 en 2001 is gedaald, de prijs per akte totaal (waarbij de familie- en onroerendgoedpraktijk als één praktijk is aangemerkt) in die periode licht is gestegen. Dit laatste zou een aanwijzing kunnen zijn dat de markt nog niet goed werkt. Immers, normaliter worden ondernemers bij afnemende vraag gedwongen hun tarieven te verlagen om zodoende te pogen extra vraag te genereren. Het feit dat deze economische wetmatigheid voor het notariaat kennelijk niet opgaat, kan duiden op een lage prijselasticiteit van notariële producten, maar kan ook betekenen dat er nog onvoldoende concurrentie is gegenereerd. Ook het ontbreken van een tegenmacht ('countervailing power') aan consumentenzijde kan een dergelijke situatie bestendigen. Al met al wijze deze verschijnselen in een richting die duidt op een nogal gebrekkige ontwikkeling van de markt zelf.

Familiepraktijk

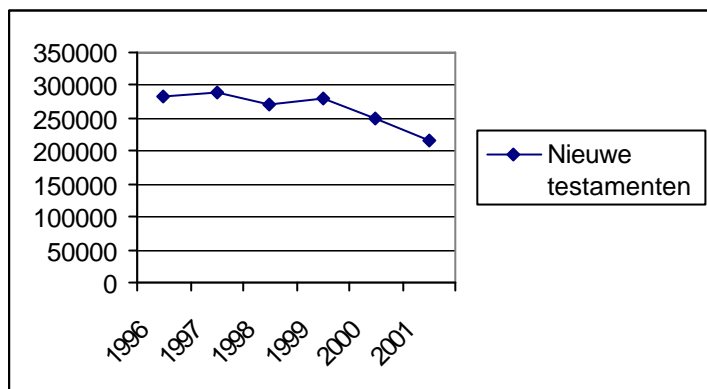
De tarieven in de familiepraktijk zijn de afgelopen drie jaar voor die akten die de commissie in haar onderzoek heeft opgenomen om daarmee de ontwikkeling van de tarieven te kunnen volgen, fors gestegen. Uit het EIM-onderzoek blijkt dat het tarief voor het opmaken van een akte voor huwelijkse voorwaarden sinds 1999 gemiddeld 40% duurder is geworden. De tarieven voor samenlevingscontracten en testamenten zijn gemiddeld met respectievelijk 27% en 69% gestegen. Het gemiddelde tarief voor het opstellen van huwelijkse voorwaarden ligt op €758. Voor het opstellen van een samenlevingscontract en een los testament liggen de gemiddelde tarieven op respectievelijk €353 en €245.⁸ Uit het onderzoek van SEOR/OCFEB naar de gemiddelde prijs per akte van de totale familiepraktijk komt een meer gematigde tariefstijging naar voren (over driejaar een gemiddelde stijging van 12%).

Het aantal testamenten, vooral nieuwe testamenten, is in 2001 evenals in 2000 opnieuw met ca. 33.000 gedaald. Op basis van het beschikbare materiaal kan niet worden vastgesteld of deze daling moet worden toegeschreven aan de gemiddeld fors gestegen tarieven in de familiepraktijk of dat andere oorzaken hieraan ten grondslag liggen (de daling kan ook het gevolg zijn van anticipatie op het nieuwe erfrecht). De commissie heeft geen

⁸ Bijgevoegd EIM-rapport, tabel 2.

aanwijzingen kunnen vinden dat de tariefstijging een serieuze belemmering opwerpt voor burgers die daadwerkelijk behoefte aan een testament hebben.

Figuur 1 ontwikkeling nieuwe testamente



Kostprijsonderzoek SEOR/OCFEB

In het kader van het kostprijsonderzoek familiepraktijk zijn door SEOR/OCFEB op basis van data van het CBS en enquêtedata over twee afzonderlijke tijdvakken de gemiddelde prijzen berekend per akte in respectievelijk de familiepraktijk, de onroerendgoedpraktijk en de ondernemingsrechtpraktijk. Het eerste tijdvak beslaat de jaren 1990 – 1997, het tweede tijdvak bevat de jaren 1999 – 2001.

Tabel 1 Prijs per akte

| | Gemiddelde prijs per akte familiepraktijk [€] | | Gemiddelde prijs per akte onroerend goed praktijk [€] | | Gemiddelde prijs per akte ondernemingspraktijk [€] | |
|--------------------------------|---|-----------|---|-----------|--|-----------|
| | 1990-1997 | 1999-2001 | 1990-1997 | 1999-2001 | 1990-1997 | 1999-2001 |
| Gemiddelde | 269 | 269 | 661 | 600 | 833 | 692 |
| Mediaan | 231 | 255 | 613 | 589 | 661 | 635 |
| Maximum | 2240 | 723 | 4464 | 2372 | 14847 | 3923 |
| Minimum | 30 | 34 | 90 | 76 | 85 | 77 |
| Standaard deviatie | 158 | 109 | 260 | 154 | 871 | 360 |
| Aantal waarnemingen (kantoren) | 1088 | 514 | 1088 | 514 | 1088 | 514 |

Bron: SEOR/OCFEB op basis van data CBS en enquêtedata

Zoals uit deze tabel blijkt zijn de tarieven in de familiepraktijk gemiddeld genomen over de onderzochte jaren niet gewijzigd. Wel is er een duidelijke daling opgetreden in het maximumtarief. Uitwassen naar boven die zich onder de oude wet voordeden behoren tot het verleden. Verder valt op dat de gemiddelde tarieven van zowel het onroerendgoed als de zakelijke tarieven zijn gedaald, en dat ook hier de soms forse tarieven uit het verleden niet langer kunnen worden gevraagd. Er treedt in alle gevallen een duidelijke differentiatie in de tariefstelling op. De onderzoekers schatten de gemiddelde prijs per akte in de familiepraktijk over de jaren 1999-2001 op €269 terwijl de marginale kosten circa €228 bedragen.⁹ Onder marginale kosten worden verstaan de extra kosten die het notariaat moet maken om een extra akte te passeren. Dit zijn dus niet de totale kosten van een akte in de familiepraktijk, omdat de vaste kosten niet zijn meegenomen. Onder vaste kosten wordt verstaan, kosten die niet mee bewegen met de levering van het aantal akten.

Opgemerkt wordt dat de gegevens in dit onderzoek betrekking hebben op “een” akte in de familiepraktijk. Op basis van het beschikbare materiaal kunnen niet op detailniveau de kostprijzen van specifieke akten (huwelijksvoorwaarden, samenlevingscontract, testament en andere akten in de familiepraktijk zoals verdelingen van nalatenschappen) worden vastgesteld.¹⁰

De marginale kosten tussen kantoren blijken sterk uiteen te lopen. Bij ongeveer 50% van de kantoren liggen de marginale kosten tussen de 150 en 300 euro. Voor deze variatie vallen verschillende oorzaken aan te wijzen. Allereerst bestaat de mogelijkheid – mede onder invloed van de nieuwe wet – dat kantoren een verschil in efficiency laten zien, die zich vertaalt in een tariefdifferentiatie. De tweede reden is dat het beschikbare datamateriaal zich er niet toe leent akten met een verschillende moeilijkheidsgraad van elkaar te onderscheiden. De marginale kosten per akte zijn berekend als de kosten voor een akte met een gemiddelde moeilijkheidsgraad. Het kan zijn dat bepaalde kantoren zich toegen op de meer gespecialiseerde gevallen, terwijl anderen zich juist op de wat eenvoudiger aktes richten. Dat kan een verklaring zijn voor de verschillen in kosten die de diverse kantoren opgeven.

Wat het kostenaspect betreft concludeert SEOR/OCFEB dat de gemiddelde efficiency van notariskantoren op 90% ligt. Dit betekent dat in theorie een gemiddelde kostenbesparing van 10% mogelijk is. De gemiddelde ruimte voor besparingen in de familiepraktijk is derhalve gering, maar zoals uit de tabel blijkt zijn er kantoren die fors lagere tarieven in rekening brengen dan het gemiddelde. Dat betekent dat er op het punt van de doorrekening van de kosten aan de cliënt toch meer mogelijk is dan zo op het eerste gezicht lijkt.

⁹ SEOR/OCFEB rapport, tabel 11.

¹⁰ Daarvoor zou uitvoerig onderzoek naar de tijdsbesteding per ambtshandeling op de kantoren nodig zijn. Een dergelijk onderzoek vergt aanzienlijk meer tijd dan thans beschikbaar was.

Kruissubsidiëring familiepraktijk

Door SEOR/OCFEB is tevens onderzocht of de familiepraktijk vanuit andere praktijkdelen wordt gesubsidieerd (kruissubsidiëring). Van kruissubsidiëring is sprake indien de marginale kosten van een akte in de familiepraktijk hoger liggen dan het tarief dat voor een akte aan de consument in rekening wordt c.q. kan worden gebracht (de dekking van een deel van de marginale kosten zal dus ergens anders – bijvoorbeeld de onroerendgoedpraktijk - moeten komen). Dat laatste doet zich met name voor bij minderdraagkrachtigen. In dat geval is een notaris genoodzaakt een lager tarief in rekening te brengen, terwijl de kosten dezelfde zijn als voor een willekeurig andere cliënt. Anderzijds kan een kantoor ook zelf besluiten om niet de totale kosten – om wat voor reden dan ook (bijvoorbeeld om cliënten te trekken) – in rekening te brengen. Om te bepalen of er sprake is van kruissubsidiëring is op basis van het materiaal van 229 kantoren nagegaan of de marginale kosten per akte in de familiepraktijk hoger of lager liggen dan het in rekening gebrachte tarief. Gebleken is dat in de periode 1999-2001 gemiddeld genomen 40% van de kruissubsidiëring toepast. De omvang daarvan loopt sterk uiteen van 30% tot 50%. Het gemiddeld bedraagt 29%. Volgens de onderzoekers van SEOR/OCFEB houdt dit in dat, indien kantoren kruissubsidiëring geheel achterwege laten en dit geheel langs de lijnen van hogere tarieven willen bereiken, de tarieven in familiepraktijk bij die kantoren die kruissubsidiëring hanteren, gemiddeld met 40% zullen stijgen.

Tabel 2 Percentage kantoren dat kruissubsidie hanteert(1999-2001)

| Jaar | Percentage kantoren dat kruissubsidie hanteert [%] | |
|------------------------|--|----------|
| | OLS Model 1 | Frontier |
| 1999 | 46% | 37% |
| 2000 | 35% | 27% |
| 2001 | 40% | 30% |
| Alle jaren (1999-2001) | 40% | 31% |

Bron: SEOR/OCFEB op basis van enquêtedata (toelichting zie tabel 12 SEOR/OCFEB).

Hierbij dient te worden aangetekend dat het dan gaat om gemiddelde tarieven, terwijl in de praktijk soms behoorlijke uitschieters worden geconstateerd. Deze kanttekening, tezamen met de conclusie dat 60 % van de kantoren geen kruissubsidie toepast, maakt duidelijk dat een substantieel deel van het notariaat ook op de familiepraktijk een redelijke winst maakt. Deze kantoren zijn hiertoe in staat, omdat zij ofwel bij afwezigheid van adequate concurrentie een hoger tarief in rekening kunnen brengen, dan wel doordat hun kosten lager zijn (bijvoorbeeld doordat zij op een efficiëntere wijze werken). De onderzoekers van SEOR/OCFEB hebben berekend dat de gemiddelde kosten voor een akte in

de familiepraktijk in overwegende mate ver onder de maximumtarieven van de regeling voor minder draagkrachtigen liggen. Voor 75% van de kantoren liggen de kosten per akte onder de €300. Geen enkel kantoor heeft kosten die hoger liggen dan €600. In beginsel kunnen alle kantoren in de familiepraktijk minimaal kostdekkend werken.

Onroerendgoed tarieven

De tarieven onroerendgoedtransacties voor particulieren zijn de afgelopen drie jaar gemiddeld genomen gedaald. Met uitzondering van het 'lage' marktsegment, hanteert 50% van de kantoren een tarief dat lager ligt dan in 1999. Met name in het topsegment kunnen de tariefdalings oplopen tot 50%. In het middensegment zijn de tarieven in bescheiden mate gedaald. In het 'lage' marktsegment, huizen van €113.445 tot €245.000, en dan met name bij huizen van €113.445, zijn de tarieven nauwelijks gedaald. In tegendeel, in die categorie zijn de tarieven veelal gestegen.

Uit onderzoek onder 155 professionele cliënten zoals gemeenten, woningcorporaties, pensioenfondsen en projectontwikkelaars, blijkt dat deze zich een stuk assertiever gedragen dan particuliere consumenten. Feitelijk is sprake van twee verschillende markten (*one shooters* en *repeat players*). Door hun ervaring met notariskantoren weten de *repeat players* beter te profiteren van de mogelijkheden kortingen te bedingen. Dat konden zij overigens ook al voordat de tarieven werden vrijgelaten, maar de mogelijkheden zijn daarna groter geworden. De prijs/kwaliteitsverhouding wordt door deze groep afnemers vaker vergeleken. Blijkens het EIM onderzoek wordt de keuze voor een kantoor - vaker dan bij particulieren - op basis van het kostenaspect beslist. Volgens eigen zeggen weten zij vaak kortingen te bedingen. Daarbij worden percentages genoemd tussen de 10% en 25%. Opvallend is het afwijkende gedrag van gemeenten. 50% van de gemeenten geeft aan kortingen te hebben verkregen (tegen 77% bij de woningcorporaties en 63% bij de projectontwikkelaars en pensioenfondsen). Slechts 5% van de gemeenten geeft aan dat bij het verstrekken van opdrachten de prijs de doorslag geeft, tegenover 45 % bij commerciële partijen.

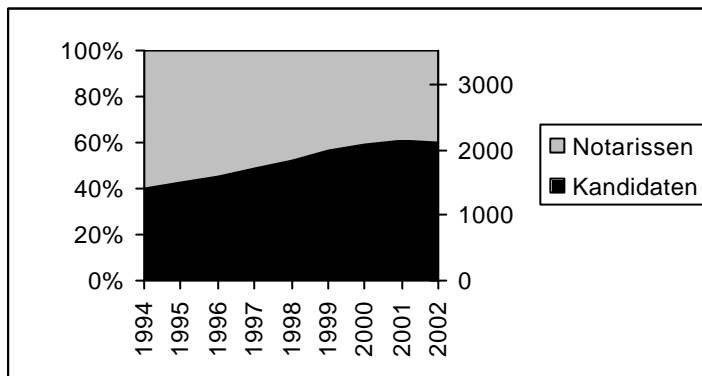
Continuïteit (arbeidsmarkt)

Het beeld ten aanzien van de continuïteit in personele zin is minder positief dan het beeld van de continuïteit in financiële zin. Opvallend veel notarissen verlaten vervroegd de praktijk (op 1 januari 2003 defungeerden 30 notarissen). Voor het toenemend vervroegd uittreden zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. Naast de hoge werkdruk (stress en burn out), de eisen die uit de veranderde invulling van het beroep voortvloeien, zijn ook nieuwe wetgeving, toegenomen specialisatie en concurrentie vaak de oorzaak van vervroegde uittrekking. Indien deze ontwikkeling zich voortzet kan dit op termijn zowel kwalitatief als kwantitatief tot problemen leiden. Dit geldt temeer nu het aantal studenten Notarieel recht gestaag afneemt (van 1.218 in 1998 tot 848 in 2002). Weliswaar is het aantal kandidaat-notarissen dat de beroepsopleiding volgt nagenoeg stabiel gebleven, maar dit neemt niet weg dat de toestroom vanuit de universitaire opleiding moet komen. Die toestroom wordt

steeds minder en kan, als die trend zich voortzet, op termijn problemen gaan opleveren voor de notariskantoren. Voor een goede ontwikkeling van het beroep is het van belang dat activiteiten worden ontwikkeld die de instroom van jongeren de komende jaren doen toenemen.

De onevenwichtige verhouding tussen het aantal kandidaten ten opzichte van het aantal notarissen is verder toegenomen.

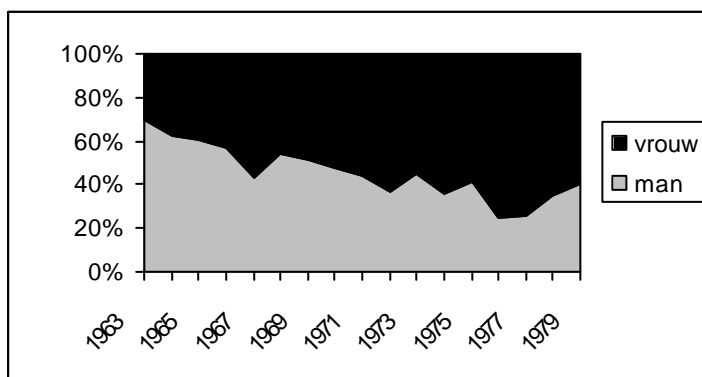
Figuur 2 Ontwikkeling aantallen notarissen en kandidaten 1994-2002



De commissie acht dit geen gelukkige ontwikkeling en heeft onder andere om die reden een enquête gehouden onder kandidaat-notarissen (en notarissen die recentelijk zijn benoemd) met onder andere de vraag hoe zij hun toekomst zien. De meeste kandidaten zouden graag notaris worden. Als belemmering wordt door een aantal respondenten genoemd het ontbreken van de mogelijkheid van notaris in loondienst en de gevraagde goodwill bij opvolging.

Het percentage vrouwen dat thans notaris is (10%) staat in geen verhouding tot het percentage vrouwelijke kandidaat-notarissen (56%). Bij de kandidaat-notarissen neemt met name vanaf het geboortjaar 1970 het percentage vrouwelijke kandidaten sterk toe.

Figuur 3 toename vrouwelijke kandidaten naar geboortjaar



Van kandidaten uit de geboortejaren 1974 en 1975 is zelfs 75% respectievelijk 74% vrouw. Deze ontwikkeling is van belang in verband met de wijze waarop het ambt van notaris kan worden uitgeoefend. Indien onvoldoende mogelijkheden voor specialisatie en het werken in deeltijd worden gecreëerd zal op termijn een fors aanbodprobleem ontstaan.

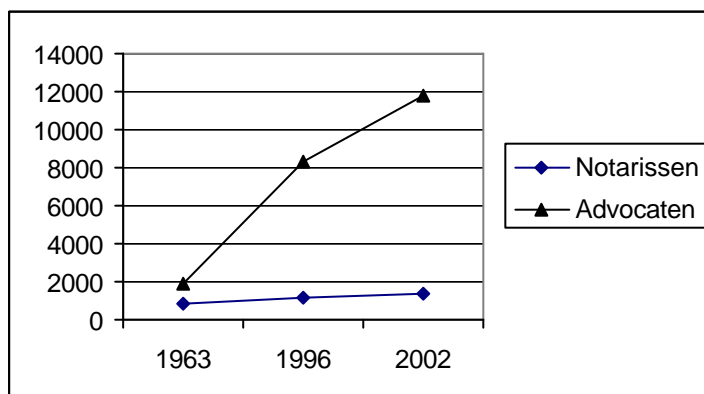
Toegankelijkheid (bereikbaarheid)

Wat betreft de toegankelijkheid van het notariaat in termen van bereikbaarheid is het van belang te constateren dat het aantal vestigingen, bijkantoren en nevenvestigingen van bestaande kantoren sinds 1999 met 48 is toegenomen. Daar staat tegenover dat de door de wetgever beoogde vestiging van nieuwe zelfstandige kantoren nauwelijks van de grond komt.

Toegankelijkheid (dienstenaanbod)

Weliswaar neem het aantal notarissen en kandidaten toe, maar de toename blijft procentueel ver achter bij bijvoorbeeld de advocatuur.

Figuur 4 toename aantal notarissen versus advocaten



Dit zou een aanwijzing kunnen zijn dat er belemmeringen zijn voor vrije vestiging. Tegelijkertijd heeft de commissie het idee dat het notariaat nog onvoldoende aan productinnovatie doet en er niet in slaagt nieuwe markten aan te boren. Ook dat belemmert groei in nieuwe vestigingen. Het zijn namelijk vaak nieuwe ondernemingen die zich vestigen vanuit de motivatie om aan productontwikkeling te doen. Vooral nog lijkt de met de wet beoogde productinnovatie maar zeer beperkt van de grond te komen. De commissie acht het belangrijk dat notarissen zich minder afhankelijk maken van de traditionele notariële dienstverlening. Notarissen dienen met hun kennis en vertrouwenspositie als onafhankelijk en onpartijdige intermediair meer in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie. Hierbij kan worden gedacht aan de notaris als derde partij, de zogenaamde TTT (Trusted Third Party) en leverancier van certificaten voor beveiligd dataverkeer via internet.

III CONCLUSIE

De overgang van vaste naar vrije tarieven is op de hoofdpunten kwaliteit, bedrijfsvoering, continuïteit en toegankelijkheid positief verlopen. Binnen betrekkelijk korte tijd is een tariefdifferentiatie ontstaan met ruimere keuzemogelijkheden voor de consument. Er zijn geen aanwijzingen dat de continuïteit of de toegankelijkheid van het notariaat in gevaar is gekomen. Gelet hierop en gezien het feit dat er duidelijk sprake is van een differentiatie in tariefstelling tussen de kantoren, kunnen naar het oordeel van de commissie de onroerendgoed tarieven na afloop van de overgangperiode volledig vrij worden gelaten. Voortzetting van de monitor in lichtere vorm dan de afgelopen drie jaren het geval is geweest, valt daarbij te overwegen om mogelijk negatieve effecten op de langere termijn tijdig te kunnen signaleren. Daarnaast kan gevolgd worden of de concurrentie daadwerkelijk toeneemt.

Bij dit positieve algemene beeld moet evenwel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst moet niet worden verwacht dat vrijlating van de onroerendgoed tarieven, gelet op de huidige toetredingsdrempels, zonder meer zal leiden tot verdere reële tariefsverlagingen. Immers, kantoren die met elkaar gelieerd zijn, zoals bijkantoren en nevenvestigingen, zijn veel minder geneigd onderling te concurreren, dan niet gelieerde kantoren. Om tot meer concurrentie te komen en daarmee tot tariefsverlaging te komen, is verbreding van het aanbod nodig. De vrijere vestigingsmogelijkheden hebben vooralsnog niet tot een substantiële toename van nieuwe zelfstandige kantoren geleid. Uit het onderzoek van het EIM kan worden afgeleid dat de ingevoerde vrijere toetredingsmogelijkheden feitelijk alleen ten goede zijn gekomen aan bestaande kantoren die door het opnemen van associés en het openen van bijkantoren en nevenvestigingen verder konden groeien. De hiervoor benodigde ondernemingsplannen zijn nagenoeg allemaal goedgekeurd. De ondernemingsplannen die niet zijn goedgekeurd zijn op een enkele na allemaal plannen die betrekking hadden op nieuwe solitaire vestigingen. De wet is kennelijk niet bij machte het monopolie van de zittende notarissen te doorbreken.

De gemiddelde tarieven voor bepaalde akten in de familiepraktijk zijn de afgelopen drie jaar fors gestegen. Uit het cijfermateriaal blijkt tevens dat het einde van de tariefstijging nog niet in zicht is. Blijkens het SEOR/OCFEB onderzoek kan de prijs van een akte in de familiepraktijk van de kantoren die kruissubsidie toepassen gemiddeld nog met circa 40% stijgen. Uit het SEOR/OCFEB onderzoek blijkt evenwel dat de gemiddelde kosten (marginale) voor een akte in de familiepraktijk in overwegende mate ver onder de maximumtarieven van de regeling voor minder draagkrachtigen liggen. Voor 75% van de kantoren liggen de kosten per akte onder de €300. Geen enkel kantoor heeft kosten die hoger liggen dan €600. In beginsel kunnen dus alle kantoren in de familiepraktijk minimaal kostdekkend werken. Hieruit volgt dat kantoren die kruissubsidiëring toepassen, dit vrijwillig doen. Kostendekkendheid met een redelijke winstpslag is vanuit een goede bedrijfsvoe-

ring, ook bij publieke dienstverlening binnen een monopolistische structuur, een normaal uitgangspunt. Dat geldt voor alle activiteiten. Wel is het van belang om daadwerkelijk de kostprijs als zodanig kritisch te beschouwen. Men kan niet van de notaris verlangen om verliesgevend te werken. Aan de andere kant toen onderzoek aan dat de onroerendgoedpraktijk nog een alleszins een rendabele praktijk is, waarbij de kostprijs nog maar beperkt als uitgangspunt wordt genomen (in het SEOR/OCFEB rapport wordt geconstateerd dat de onroerendgoedpraktijk in de jaren 1999 tot en met 2001 zeer winstgevend is geweest). Pas wanneer sprake is van een substantiële toename van nieuwe toetreders en marktwerking op gang komt, valt een substantiële daling van de onroerendgoed tarieven te verwachten. Naar het oordeel van de commissie is het niet verdedigbaar dat het notariaat in het ene deel van haar wettelijk domeinmonopolie zeer ruime marges hanteert en gelijktijdig de tarieven in een ander – minder lucratief - deel van dat monopolie, de marges fors verhoogt. Een dergelijke tariefstelling valt alleen te rechtvaardigen indien tarieven in de onroerendgoedpraktijk in relatie met de kostprijs staan en de familiepraktijk verliesgevend is. Beide situaties doen zich thans niet voor.

De tarieven op de onroerendgoedmarkt zijn de afgelopen drie jaar gemiddeld weliswaar gedaald, maar van de particuliere gebruikers van notariële diensten profiteren feitelijk alleen kopers van woningen in het topsegment van de markt substantieel van de vrije tarieven. Daar komen substantiële tariefsverlagingen van 50% voor. Voor het overige zijn de tariefdalingen op de particuliere onroerendgoedmarkt marginaal. Een categorie gebruikers van notariële diensten die duidelijk profiteert van de vrije tarieven zijn de professionele afnemers. Het één en ander heeft duidelijk te maken met marktmacht, waarover een incidentele particuliere koper van een huis uiteraard niet beschikt. Het initiatief van de Vereniging Eigen Huis om via afspraken met een landelijk werkend netwerk van notariële kantoren kortingen voor haar leden te bedingen, kan hierin wellicht verandering brengen.

De tarieven zijn, als naar de totale onroerendgoedmarkt wordt gekeken, in beweging gekomen en er is ook aanzienlijke tariefdifferentiatie ontstaan. Hierbij moet in aanmerking worden genomen de betrekkelijk korte periode dat de nieuwe Notariswet van kracht is. Het gaat evenwel niet om de tariefbewegingen alleen, het gaat ook om het tariefniveau waarop deze bewegingen zich voordoen. De tariefbewegingen op zowel de particuliere als de professionele markt worden steeds afgezet tegen het tariefniveau van 1999, omdat dat het jaar van de nulmeting was.

Het tariefniveau van 1999 is om nog een andere reden van belang. Voor de overgangsregeling geldt dat de door de KNB vastgestelde tarieven als basis zijn genomen waaromheen ieder jaar bandbreedtes zijn gelegd. De hoogte van de KNB tarieven, waarop door de overheid en consumentenorganisaties vanwege de overwinst jarenlang kritiek is uitgeoefend, zijn zodoende ongewijzigd gebleven. Het gevolg hiervan is dat de tariefregeling van de KNB - met inbegrip van de koppeling van tarieven aan de hoogte van de onderlig-

gende waarden - de afgelopen drie jaren nog steeds een belangrijke rol heeft gespeeld. Dit is een remmende factor geweest voor het realiseren van meer tariefconcurrentie en lagere tarieven. De gekozen methodiek heeft ertoe geleid dat het oude vaste tarief – inclusief de overwinst - in de markt als een *oriëntatiepunt* is blijven fungeren. Kantoren werden niet echt gedwongen serieus efficiency en kosten onder de loep te nemen. Anders gezegd: er ontbrak een sterke prikkel om op basis van de feitelijke kostprijs tarieven te gaan berekenen.

Het ware bij inwerkingtreding van de wet beter geweest wanneer met een eenmalige prijsmaatregel het oriëntatiepunt voor de onroerendgoed tarieven substantieel lager zou zijn gelegd. Een éénmalige prijsmaatregel (correctie) is een niet ongebruikelijk instrument bij de introductie van marktwerking in sectoren met een sterk gereguleerd of monopolistisch karakter. Wanneer deze omstandigheden in aanmerking worden genomen dan komen de tariefverlagingen, in een ander daglicht te staan en kunnen bij de noodzaak en redelijkheid van de soms forse tariefstijgingen die sommige kantoren boven op de onroerendgoed tarieven van 1999 hebben doorgevoerd de nodige vraagtekens worden geplaatst. Ergo, er is ruimte voor verdere substantiële tariefverlagingen in de onroerendgoedpraktijk. Het zou naar het oordeel van de commissie zinvol zijn om ook ten aanzien van de onroerendgoedpraktijk meer inzicht te krijgen in de opbouw van de kostprijs.

Vooraf de hoge toetredingsdrempels en andere regulering die de “vrije vestiging” tegenhouden zijn er de oorzaak van dat de belangrijkste doelstelling van de wet, invoering van meer concurrentie onvoldoende van de grond komt. De benoemingsvereisten gaan verder dan strikt noodzakelijk is om een goede uitoefening van het beroep te waarborgen en bevatten te veel concurrentie belemmerende factoren. De huidige wettelijke condities blijken ontoereikend om de door de wetgever beoogde tot marktwerking tot stand te brengen. De hierna volgende aanbevelingen zijn erop gericht betere condities voor marktwerking te creëren.

IV AANBEVELINGEN

De gefaseerde overgang van vaste naar vrije tarieven is positief verlopen. Het notariaat heeft zich goed aangepast aan de veranderde omstandigheden. Er zijn geen nadelige effecten geconstateerd op de hoofdpunten kwaliteit, bedrijfsvoering, continuïteit en toegankelijkheid. **De continuïteit en toegankelijkheid van notariaat is niet in gevaar gekomen. De onroerendgoed tarieven kunnen na afloop van de overgangstermijn dan ook zonder bezwaar volledig worden vrij gelaten.** Hoewel de overgang vrijwel vlekkeloos en zonder schadelijke gevolgen is verlopen, valt nooit uit te sluiten dat zich na enige tijd alsnog ongewenste ontwikkelingen voordoen. Om de vinger aan de pols te houden kan een lichte vorm van monitoring worden overwogen.

Conditie voor marktwerking verbeteren

Gelijktijdig moet worden vastgesteld dat de ontwikkeling van de tarieven anders uitpakt dan door voorstanders van marktwerking werd verwacht. Een substantiële verlaging van de tarieven voor onroerendgoedtransacties blijft uit. Per saldo zijn de tarieven voor de consument in het laagste segment van de onroerendgoedmarkt gestegen. Uit het beschikbare cijfermateriaal maakt de commissie op dat de tarieven voor onroerendgoedtransacties bij de meeste kantoren nog niet aan de kostprijs gerelateerd zijn. De nieuwe wet stelt het notariaat in staat het beste van alle werelden te verenigen: in de onroerendgoedpraktijk een tariefopbouw zonder veel relaties met de kostprijs, terwijl in de familiepraktijk de kostprijs bij de vaststelling van het tarief als uitgangspunt wordt genomen. In de praktijk betekent dat in het laatste geval een forse prijsverhoging in de familiepraktijk. Bovendien hanteren veel kantoren een tariefopbouw gebaseerd op een norminkomen. Men kan zich afvragen of het hanteren van een dergelijk norminkomen wel redelijk is in een omgeving waar toch in beginsel de markt de prijzen behoort te dicteren (een norminkomen is primair het kenmerk van vaste tarieven). De huidige wettelijke condities blijken ontoereikend om de door de wetgever beoogde marktwerking tot stand te brengen. Voor het realiseren van een betere marktwerking, dienen de condities voor de totstandkoming van marktwerking te verbeteren. De commissie doet daarom de volgende aanbevelingen om de concurrentie binnen het notariaat - via verbreding van het aanbod - te verbeteren.

Aanbevelingen

Vervanging preventieve toetsing ondernemersplan

Preventieve toetsing van een ondernemingsplan door de Commissie van deskundigen vormt een kostenverhogend element en werkt richting kandidaten ontmoedigend. Bovendien lijkt bij de toetsing ook het realiseren van een bepaald norminkomen een rol te spelen. Uit de resultaten van het onderzoek onder kandidaten en notarissen die recentelijk zijn benoemd, komt serieuze kritiek naar voren over de verplichting tot indiening van een ondernemingsplan en de beoordelingsprocedure. Het nut van de verplichting wordt in twijfel getrokken en de procedure wordt als tijdrovend, overbodig en duur ervaren. De

verplichting werkt te beschermend voor het zittende notariaat en vormt een drempel voor potentiële toetreders. De commissie bepleit daarom de preventieve toetsing van het ondernemingsplan te vervangen door een verscherpt toezicht op een startende praktijk. De commissie wijst er nadrukkelijk op dat voor een startende notaris een ondernemingsplan niet zonder belang is. Het ondernemingsplan stelt immers de bank in staat zich een oordeel te vormen over de haalbaarheid van de beoogde praktijk en op basis daarvan een besluit over de financiering te nemen.

Aanbeveling 1

De commissie beveelt aan de huidige preventieve toetsing van het ondernemingsplan door de Commissie van deskundigen af te schaffen en in plaats daarvan gedurende de eerste jaren op de startende notaris verscherpt (financieel) toezicht uit te oefenen.

Verkorting stageperiode

De stageverplichting is te lang en te star. De lengte van de stage en daarmee de mogelijkheid voor benoeming tot notaris levert vooral voor parttime werkende partners binnen moderne samenlevingsvormen problemen op. De toetredingsdrempel is te hoog opgetrokken. Alvorens tot notaris te kunnen worden benoemd dient men gedurende ten minste zes jaar op een notariskantoor te hebben gewerkt. Werkt men in deeltijd dan kan deze termijn oplopen tot twaalf jaar. Tot voor enkele jaren konden uittredende kandidaten zonder probleem worden aangevuld vanuit de universitaire opleidingen, maar deze instroom neemt al enkele jaren af. De hoge eisen schrikken niet alleen studenten af, maar vormen ook een barrière voor toetreding tot het beroep. Anders dan bij de rechterlijke macht en de advocatuur wordt juridische ervaring en kennis die elders is opgebouwd (zij-instromers), niet gehonoreerd. Het toetreden vanuit wetenschappelijke op het notariaat gerichte functies is nagenoeg onmogelijk. Dat geldt ook voor de herintreding van diegenen die de praktijkuitoefening voor een langere periode hebben gestaakt. Evenmin telt voor de stage buitenlandse werkervaring mee.

Aanbeveling 2

De commissie beveelt aan de stageperiode – overeenkomstig de oude Wet op het notarisambt - terug te brengen tot maximaal drie jaar en de mogelijkheid te openen dat relevante ervaring die in een andere juridische functie is opgedaan op de stageperiode in mindering wordt gebracht.

De notaris in loondienst

Uit het onderzoek onder kandidaat-notarissen komt een sterke wens naar voren om het mogelijk te maken dat het ambt van notaris ook in loondienst kan worden uitgeoefend. Mede gelet op de numerieke onevenwichtige man/vrouw verhouding in het notariaat, kan men de ogen voor deze wens niet langer sluiten. De figuur van de notaris in loondienst is met name van belang voor personen die in deeltijd willen werken en kan daardoor tot een

belangrijke verbreding van aanbod leiden. Het is wenselijk dat deze praktijkvorm op korte termijn wordt geïntroduceerd voor zowel de notaris in loondienst van een andere notaris als voor de notaris in dienst bij een niet-notaris. Hierbij kan gedacht worden aan notarissen verbonden aan bureaus voor rechtshulp voor minder draagkrachtigen of de Burgerlijke stand. Dit laatste kan met name van belang kan zijn voor de goedkope akten in de familiepraktijk. Mocht blijken dat de regeling voor minder draagkrachtigen tot rechtsongelijkheid bij deze categorie leidt, dan beveelt de commissie aan om juist deze categorie te bedienen door notarissen in loondienst.

Aanbeveling 3

De commissie beveelt aan de Wet op het notarisambt te wijzigen, opdat ruimte wordt geboden voor de praktijkuitoefening in dienstverband, zowel bij een notaris als bij een niet-notaris.

Ministerieplicht versoepelen

De notaris is verplicht de hem bij of krachtens de wet opgedragen of de door een partij verlangde werkzaamheden te verrichten. Op deze ministerieplicht kan alleen uitzondering worden gemaakt als de notaris naar zijn redelijke overtuiging gegronde redenen heeft om zijn dienst te weigeren. Daarnaast kan de notaris bij het niet ontvangen van een redelijke vergoeding zijn diensten weigeren. De ministerieplicht impliceert dat de notaris op alle terreinen thuis moet zijn. Een dergelijke verplichting is niet meer van deze tijd en miskent de complexiteit van de hedendaagse notariële praktijk. Dit blijkt ook uit het feit dat binnen de kantoren specialisatie een algemeen aanvaarde praktijk is. Daar wordt niet meer van één notaris verwacht dat hij op alle terreinen van het notariaat deskundig is. Echter, bij de vestiging van een nieuw kantoor wordt die eis impliciet wel gesteld. Het is onmogelijk om een kantoor te starten dat zich bijvoorbeeld alleen op de familiepraktijk richt. Dit vormt een barrière voor de uitoefening van een gespecialiseerde praktijk in deeltijd. De concurrentie en de aantrekkelijkheid van het beroep zijn er mee gediend als meer ruimte wordt geboden voor zelfstandige specialisatie. Hoe veel waarde ook aan de ministerieplicht mag worden gehecht, zij mag niet als een dogma worden beschouwd waardoor noodzakelijke vernieuwingen stagneren.

Aanbeveling 4

De commissie beveelt aan de ministerieplicht zodanig te wijzigen dat zelfstandige (gespecialiseerde) praktijkvormen (in loondienst) kunnen worden uitgeoefend

Afschaffing goodwill

Onder de nieuwe wet is een praktijk ontstaan waarbij door kandidaten voor een protocol of associatieve standplaats forse bedragen aan goodwill moeten worden betaald. Deze goodwillpraktijk – die wat betreft wijze van betaling veel varianten kent – leidt niet alleen

tot een opwaartse druk op de tarieven, maar betekent tevens dat een minder kapitaal-krachtige kandidaat nauwelijks aan een bestaande standplaats kan komen. Mede gelet op de ervaringen in de gezondheidszorg, waar de goodwillpraktijk tot forse knelpunten in het aanbod heeft geleid, vormen deze betalingen een zorgelijke ontwikkeling. Daarnaast roept deze praktijk de vraag op of het protocol, gelet op de redactie van artikel 15, eerste lid, van de wet, wel verhandelbaar is. In dit artikellid wordt door de wetgever de overdracht van het protocol geregeld bij overlijden of defungeren van de notaris of wanneer deze zich elders buiten het arrondissement van vestiging gaat vestigen. De minister wijst een notaris aan om het protocol over te nemen. Daarnaast rijst de vraag of de praktijk niet in strijd is met de zuiveringseed. Het verschijnsel goodwill is een hybride figuur. Redenerend vanuit de huidige wettelijke context is het betalen van goodwill onacceptabel. Alleen ingeval van een volledig in de marktsector opererende onderneming kan 'goodwill' als een normale vergoeding voor vroegere investeringen worden beschouwd.

Aanbeveling 5

De commissie beveelt aan onderzoek te verrichten naar de betaling van goodwill voor verkrijging van het protocol of associatieve standplaats en daarbij te bezien of een dergelijke handelswijze wel passend is bij een openbaar ambt.

Betere toetsing op functioneren

De commissie acht maatregelen gericht op versterking van een transparante beroepsuitoefening van groot belang. Zonder uitputtend te zijn denkt de commissie daarbij aan de ontwikkeling van een systeem van intercollegiale toetsing, dat functioneert als een intern kwaliteitsbewakend systeem van de beroepsgroep en versterking van het toezicht – bijvoorbeeld door een inspectie - op de naleving van de gedragsregels.

Aanbeveling 6

De commissie beveelt een systeem van periodieke intercollegiale toetsing op te nemen in de beroepsregels en te onderzoeken in hoeverre een afzonderlijke inspectie controle op de naleving van de gedragsregels zou kunnen coördineren.

Maak tarieven en berekening tarieven vooraf bekend

Tot slot merkt de commissie op dat zij de indruk heeft dat het voor veel afnemers van notariële diensten vooraf vaak niet duidelijk is wat voor een bepaalde dienst in rekening zal worden gebracht. De commissie beveelt dan ook aan cliënten hierover vooraf te informeren.

Geraadpleegde literatuur en overige bronnen

- Notariaat Magazine (maandelijks informatie- en opinieblad voor en over het notariaat).
- Rapporten Buro Notariële Accountants resultaten onderzoek naar de inkomens- en omzetontwikkeling bij notarissen.
- Jaarverslagen Bureau Financieel Toezicht.
- Jaarverslag Commissie van deskundigen.
- Ernst & Young. KPVS onderzoek notariaat 2002.
- Centrum voor Marketing Analyses, Imago-onderzoek notarissen en tevredenheid van cliënten.
- De stand van het notariaat 2002, uitgebracht door KSU.
- <http://www.degoedkoopstenotaris.nl/>.
- <http://www.bureauft.nl/>