

Vergaderjaar 2003–2004

23 706

Wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1842, Stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1847, Stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt)

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2004

Met betrekking tot het notariaat is sprake van diverse, deels met elkaar samenhangende, beleidstrajecten. Met deze brief wil ik u informeren over de aard van deze trajecten alsmede de stand van zaken en voorziene planning. Het betreft evaluatie van de Wet op het notarisambt, enkele ontwikkelingen aangaande het toezicht op het notariaat en de inrichting van de aan uw Kamer toegezegde trendrapportages. Tevens ga ik in op het advies van de Werkgroep notaris in loondienst en de uitvoering van de motie van het lid Jan de Vries c.s. inzake de communicatie tussen de notaris en de consument over zijn tarieven.

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt werd beoogd door middel van marktwerking concurrentie te stimuleren en de totstandkoming van prijzen en kwaliteit (meer) over te laten aan de wetten van vraag en aanbod. Marktwerking is echter geen wonderolie en heeft haar grenzen. Bovendien kan de markt falen. Het vinden van de beste prijs/kwaliteitsverhouding is vooral moeilijk op de markt waar de notaris opereert, waar de consument meestal een achterstand heeft in kennis en informatie. Hij moet er daarom op kunnen vertrouwen dat hem in kwalitatief opzicht een goed product wordt geboden.

Justitie heeft primair belang bij wat (nog steeds) de kernactiviteit van de notaris is: het verschaffen van rechtszekerheid door middel van de regeling van rechtsverhoudingen en het vastleggen daarvan in akten. Daar ligt ook het te borgen publieke belang. De relatie tussen de notariële dienstverlening en andere onderdelen van het rechtsbestel – vooral met de rechtspraak – is daarbij essentieel. De notaris heeft immers bij uitstek de functie rechtszekerheid te brengen, zodat de rechter er niet aan te pas hoeft te komen.

Doelstelling van de in 1999 van kracht geworden Wet op het notarisambt is te bevorderen dat door middel van (meer) concurrentie lage(re) tarieven, betere kwaliteit en innovatie van de dienstverlening ontstaan. In

februari 2003 is naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie monitoring notariaat geconcludeerd dat tengevolge van het stapsgewijs vrijlaten van de tarieven voor onroerendgoedtransacties er geen ernstige problemen zijn ontstaan in de toegang tot en de kwaliteit van de notariële dienstverlening. Op basis van die conclusie heb ik tijdens een op 18 juni 2003 gehouden algemeen overleg vastgesteld dat er geen aanleiding is de ingeslagen weg tot vrijlating van de tarieven te verlaten. Hierbij heb ik de kanttekening gemaakt dat het systeem goed bewaakt moet worden, zodat tijdig ingegrepen kan worden als het mis dreigt te gaan. In paragraaf 4 van deze brief kom ik daarop terug.

In het hierop volgende VAO zijn twee moties van het lid Jan de Vries cs (Vergaderjaar 2002–2003, 23 706, nrs. 52 en 53) aangenomen waarin wordt gevraagd – in samenspraak met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) – een voorstel voor de aard en inrichting van het vervolgonderzoek aan de Kamer voor te leggen en te bewerkstelligen dat:

- het voor consumenten duidelijk wordt welke (forfaitaire) tarieven per transactie of dienst een notariskantoor hanteert;
- notariskantoren daartoe deze tarieven actief openbaar maken;
- er voor declaraties van notariskantoren een onafhankelijke klachtenregeling wordt ingericht.

Op de uitvoering van beide moties kom ik in het vervolg van deze brief eveneens terug.

Tevens heb ik gemeld mij te willen beraden op de vraag hoe de publieke functie van de notaris in het rechtsbestel het beste kan worden gewaarborgd en wat daarbij de rol van zowel publieke reglementering als marktwerking hoort te zijn.

2. Evaluatie Wet op het notarisambt

Hiervoor memoreerde ik al dat de overgang naar een notariële praktijkvoering die meer dan voorheen op de markt is georiënteerd nieuwe vraagstukken oproept en soms ongewenste prikkels creëert. Verwonderlijk is dat niet. De beweging richting markt raakt de notariële beroepsuitoefening in de kern. Bovendien wijkt de marktstructuur van het notariaat sterk af van traditionele markten. Die marktstructuur wordt immers in belangrijke mate bepaald door het feit dat er kwetsbare publieke belangen in het geding zijn ter bescherming waarvan aan het notariaat een domeinmonopolie is toegekend. Van de notaris wordt verwacht dat hij rechtszekerheid verschaft waardoor een betrouwbaar rechtsverkeer mogelijk is. Daarbij hoort de notaris te opereren vanuit een onafhankelijke en onpartijdige positie. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn cruciale pijlers van zijn dienstverlening. Dit kan tot spanningen leiden met een primair op commercie gerichte beroepsuitoefening.

Gelijktijdig wordt de notaris behandeld als «gewone» ondernemer, en opereert hij in toenemende mate ook als zodanig. Beide dimensies van de beroepsuitoefening zijn niet altijd eenvoudig op elkaar af te stemmen. Soms is er sprake van tegengestelde *waardepatronen*: de ene waarin de publieke dimensie van het beroep domineert, versus de andere waarin het op winst gerichte ondernemerschap uitgangspunt is. Het laatste kan dwingen tot korte termijn overlevingsstrategieën. Weliswaar garanderen beroepsreglementering, toezicht en prijsmechanisme weer een zeker evenwicht, maar dat is toch vooral evenwicht op lange termijn. Een incident bij een enkel notariskantoor kan schadelijk zijn voor het publieke vertrouwen in het gehele notariaat, terwijl het fundamentele belang van dit goede vertrouwen voor het maatschappelijk verkeer moeilijk kan worden overschat. Dit klemt temeer waar binnen het notariaat sprake is van specialisatie, schaalvergroting en internationalisering. In dat proces

dienen zich nieuwe dilemma's aan die direct het algemeen belang van goede uitoefening van de notariële praktijkvoering raken. Dat is onder meer het geval bij samenwerkingsarrangementen tussen notariskantoren en hypotheekverstrekkers, de rol van de notaris bij het organiseren van veilingen, notariskantoren die geen volledige dienstverlening meer (willen) bieden of notarissen die – veelal in samenwerking met deskundigen op andere vakgebieden – als partijadviseur optreden. Ook de gevolgen van de geïntroduceerde marktwerking voor de solidariteit binnen de beroepsgroep, zoals aan de orde bij zaken als het waarborgfonds en de praktijkwaarneming, zijn een voorbeeld van zo'n nieuw dilemma.

De Commissie monitoring notariaat concludeerde dat de verhouding publieke dienstverlening versus dienstverlener in de markt (nog) niet op alle onderdelen van de beroepsreglementering geheel evenwichtig is. Hoewel de opdracht aan de Commissie zich concentreerde op de effecten van de vrijlating van de tarieven in termen van toegankelijkheid en kwaliteit, heeft de Commissie ook een aantal aanbevelingen gedaan inzake andere aspecten van de beroepsuitoefening. Deze betreffen met name de toegang tot het beroep. Ik heb toegezegd deze aanbevelingen te betrekken bij een bredere bezinning op de positie van het notariaat.

Bij de door de Commissie monitoring notariaat genoemde onderwerpen hebben zich zoals hierboven aangegeven nieuwe dilemma's gevoegd. Daarnaast is er op EU-niveau het nodige gaande met mogelijke invloed op het notariaat. In haar «Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening» van 9 februari 2004 (COM(2004) 83), dat tevens betrekking heeft op advocaten, accountants, architecten, ingenieurs en apothekers, erkent de Europese Commissie dat ter handhaving van de vakbekwaamheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid beroepsreglementering noodzakelijk kan zijn, maar toont zij zich gelijktijdig kritisch tegenover regelingen die de notaris in zijn gedragingen op de markt beperken. De Commissie meent dat meer concurrentiebevorderende mechanismen kunnen en zouden moeten worden gebruikt in plaats van bepaalde traditionele restrictieve regels. In het verslag presenteert de Commissie een plan van aanpak om de regelgevende kaders waarbinnen professionele dienstverleners moeten opereren te verbeteren. Daarbij kiest de Commissie vooralsnog voor de weg van vrijwilligheid en nodigt zij de lidstaten uit beroepsreglementering te evalueren en daarbij na te gaan of de regelgeving noodzakelijk is voor het algemeen belang en of deze evenredig en gerechtvaardigd is. De Commissie is voornemens in 2005 verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen bij de opheffing van restrictieve en concurrentiebeperkende regels.

Alle ontwikkelingen tezamen brengen mij tot een fundamentele aanpak van de tijdens het AO in 2003 toegezegde herbezinning. Ik acht het wenselijk te komen tot een daadwerkelijke evaluatie van de Wet op het notarisambt, waarbij de vraag centraal staat of de geïntroduceerde marktwerking de beoogde effecten heeft gehad, of de ten aanzien van de verschillende aspecten van de beroepsuitoefening in de wet verankerde mix tussen publiek en privaat voldoende evenwichtig is en, zo dit niet het geval is, welke aanpassingen gewenst zijn. Het verdient mijns inziens aanbeveling deze evaluatie op te dragen aan een commissie, waarin zowel onafhankelijke deskundigen als relevante actoren in het veld zijn betrokken. Hiertoe zal ik eerdaags de Commissie evaluatie Wet op het notarisambt, onder leiding van mr. A. Hammerstein, President van het Hof Arnhem, instellen. Ik zal de Commissie vragen vóór 1 april 2005 haar rapport uit te brengen.

3. Toezicht

In de nieuwe Wet op het notarisambt is het Bureau Financieel Toezicht (BFT) met eigen bevoegdheden in het leven geroepen en zijn verbeteringen aangebracht in de toezichtfunctie van de (voorzitters van de) Kamers van toezicht. In combinatie met de toezichthoudende taken van de KNB en de tuchtspraak is er daarmee sprake van een systeem met verticale en horizontale toezichtlijnen dat de consument tegen charlatans bescherming moet bieden en tevens moet bevorderen dat de notaris zo goed mogelijk zijn werk doet.

Tegelijk vragen de hiervoor gesignaleerde dilemma's én de complexiteit van de samenleving meer en meer van de notaris professioneel handelen met maatwerk en daarmee ook om een intensivering van het interne toezicht. Daartoe heeft de KNB een werkgroep ingesteld die voorstellen voorbereidt ter verbetering van het interne toezicht. Ik ondersteun dit van harte.

Voorts is er een door Justitie ingestelde werkgroep, waarin de KNB en het BFT participeren, die beziet hoe een beperkt sluitstuk in de vorm van extern toezicht kan worden vormgegeven. Het zal daarbij gaan om een relatief beknopte voorziening van stelseltoezicht en gericht toezicht op basis van signalen en risicoanalyse.

Een effectief toezicht op het functioneren van juridische beroepsgroepen past in de brede maatschappelijke behoefte aan zicht op de wijze waarop diverse organisaties en instanties van hun bevoegdheden gebruik maken. Voor het notariaat houdt dit in dat de KNB als publiekrechtelijke beroepsorganisatie investeert in borging van de aan de beroepsgroep toevertrouwde elementen, zoals integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Van belang voor het goed functioneren van het notariaat is de preventieve werking die uitgaat van een grotere aandacht van de beroepsgroep voor het handhaven van de kwaliteit van haar dienstverlening. Het publieke gezag van de publiekrechtelijke organisatievorm veronderstelt dat de beroepsgroep in de eerste plaats zélf de kwaliteit van de beroepsuitoefening waarborgt. De beroepsorganisatie dient haar verantwoordelijkheid te nemen door misstanden aan de kaak te stellen en indien nodig stappen te ondernemen om deze kunnen laten te sanctioneren. Daarnaast acht ik het van belang dat binnen het notariaat een kritische uitwisseling van ervaringen en inzichten plaatsvindt met het oog op een gedeelde opvatting over wat in de praktijkuitoefening verdient te worden verdedigd. Gemeenschappelijk gedeelde overtuigingen kunnen in professionele kring de handhaving bevorderen van regels die op deze overtuiging zijn gebaseerd.

Rondom komende zomer zal ik u middels een separate notitie nader informeren over het toezicht.

4. Trendrapportages

Als beleidsverantwoordelijke vind ik het noodzakelijk op hoofdlijnen zicht te houden op ontwikkelingen in de praktijk van de notariële beroepsuitoefening. Mijn streven is erop gericht te komen tot een gestructureerde informatievoorziening over wat men zou kunnen noemen: «De staat van de notariële rechtspraktijk».

Deze «Staat van de notariële rechtspraktijk» in de vorm van een tweemaaljaarlijkse trendrapportage moet een beeld geven van aspecten als kwaliteit, integriteit, toegankelijkheid (tarief en spreiding) en continuïteit en anderzijds functioneren als een *thermometer*, waarmee eventuele fricties

en onvolkomenheden tijdig kunnen worden gesignaleerd. De trendrapportage brengt in kaart waar we staan en biedt bouwstenen voor de beleidsagenda van de komende jaren. Deze bouwstenen zullen worden ingebracht in het overleg met de KNB over de vragen die voor een goed functionerend notariaat van belang zijn.

Met deze trendrapportage – die ook een actueel beeld van de ontwikkeling van de tarieven zal bevatten – wordt naar mijn oordeel adequaat inhoud gegeven aan de in de motie van het lid Jan de Vries cs (Vergaderjaar 2002–2003, 23 706, nr. 53) geformuleerde wens van de Kamer zicht op de gevolgen van het vrijlaten van de notariële tarieven te kunnen blijven houden.

De eerste trendrapportage zal, zoals ik in het voorjaar van 2003 aan uw Kamer heb toegezegd, in de loop van dit jaar worden opgeleverd. Wat betreft de opzet wordt gebruik gemaakt van het door de Commissie monitoring notariaat ontwikkelde basis «format» met trendindicatoren. Daarin staan de aandachtsgebieden toegankelijkheid, kosten, kwaliteit en integriteit centraal. Trendindicatoren zijn een samenstel van kerncijfers en feiten die het beste de situatie op een bepaald terrein representeren. Ter illustratie: de indicator «geografische spreiding van notariskantoren» geeft een globale indruk van de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening. Deze indicator krijgt echter meer reliëf als daar kerngegevens vanuit de bestanden van het Kadaster, het Centraal Testamentenregister en de Belastingdienst over de tot stand gekomen verschillende notariële akten aan worden toegevoegd. Het aantal deelnemers aan de notariële beroepsopleiding geeft een indruk van de aantrekkelijkheid van het beroep. Met de toevoeging van kerngegevens over aantallen notarissen, kandidaat-notarissen met de spreiding naar geboortjaar kan worden gezien of er in de toekomst mogelijk aanbodproblemen dreigen te ontstaan. Voor de indicatoren ter bepaling van trends en de daarbij te hanteren informatiebronnen moge ik verwijzen naar het overzicht in de bijlage bij deze brief. Het overzicht waarin suggesties van de KNB zijn verwerkt, is slechts bedoeld om op hoofdlijnen inzicht te bieden in de bronnen die geraadpleegd worden. De KNB deelt de mening dat voor een toereikende trendrapportage voldoende bronnen ter beschikking staan, maar wacht vanzelfsprekend de verdere uitwerking af. Aan het WODC is gevraagd de trendrapportage periodiek te willen verzorgen, dan wel zorg te dragen voor uitbesteding.

5. Communicatie over tarieven

Het voorlaatste punt betreft uitvoering van de motie van het lid Jan de Vries cs (Vergaderjaar 2002–2003, 23 706, nr. 52) betreffende de communicatie tussen notaris en consument over de tarieven en een goede klachtenregeling voor declaraties. Het is voor de consument van groot belang dat er inzicht is in de wijze waarop de prijs van de dienst tot stand komt en welke prijs aan een dienst gekoppeld is. Uit overleg met de KNB is mij gebleken dat de beroepsorganisatie de klacht dat de tarieven van notarissen onvoldoende transparant zijn, serieus ter harte neemt. Mede naar aanleiding van de motie zijn onlangs in de «Kwaliteitsnorm van de KNB» normen gesteld ten aanzien van de aanbieding en de bevestiging van de opdracht. Daarnaast heeft de KNB tijdens een studiedag op 20 april jl. een concept voor de «Code Helder Offreren en Tarifiëren» gepresenteerd. Deze reikt de notaris instrumenten aan om de communicatie met de consument over aard en omvang van zijn werkzaamheden en de daaraan verbonden kosten te verbeteren. Door beide regelingen wordt naar mijn mening de consument beter in staat gesteld prijzen te vergelijken en een verantwoorde keuze te maken.

Wat betreft het *actief* openbaar maken van de tarieven maken veel kantoren gebruik van internet. Een lastig element voor het vergelijken van prijzen blijft echter niet voorziene afwijkingen ten opzichte van de gebruikelijke kosten die tot substantieel meerwerk leiden, waardoor de kosten hoger zijn. De code schrijft voor dat de notaris in zijn offerte tenminste het tarief dient af te geven voor de wettelijk verplichte werkzaamheden in een vergelijkbare situatie. Wat betreft de totstandkoming van een onafhankelijke klachtenregeling voor declaratiegeschillen ben ik met de KNB en de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) in overleg om tot een betere regeling te komen dan de huidige regeling in art. 55 van de Wet op het notarisambt. Een in de kring van het notariaat genoemde optie is aansluiting te zoeken bij het tuchtrecht. Mijn voorkeur gaat voornamelijk uit naar de instelling van een regeling die overeenkomt met de Consumentengeschillencommissie advocatuur. Deze geschillenregeling biedt de consument tegen lage kosten een snelle en eenvoudige rechtsgang – die naast de rechtsvorming door de tuchtrechter – een geheel eigen betekenis voor de rechtsbescherming heeft. Een dergelijke regeling past in mijn streven om de wijze van geschilbeslechting zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de concrete belangen van partijen en de aard van het geschil. Zo'n regeling versterkt bovendien de eigen verantwoordelijkheid van notaris en consument voor het oplossen van een geschil. Over de uitkomsten van het overleg met de KNB zal ik u medio dit jaar informeren.

6. Notaris in loondienst

Bij brief van 25 juni 2003 ontving u het rapport van de werkgroep notaris in loondienst. In haar rapport concludeert de werkgroep dat opname in de wet van de figuur van de notaris in loondienst van een andere notaris het toekomstperspectief van de ervaren kandidaat-notaris kan verbeteren en daardoor de hoge uitstroom van deze kandidaten uit de notariële praktijk kan stoppen. Volgens de werkgroep kan deze notaris in loondienst zonder noemenswaardige bezwaren en zonder al te ingrijpende wetswijziging in de wet worden opgenomen. Over het rapport van de werkgroep heb ik overleg gevoerd met de KNB. De KNB deelt de conclusie van de werkgroep en heeft aangedrongen op een spoedige invoering.

Onlangs bereikten mij vragen van de leden Weekers en Jan de Vries over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van het wetsvoorstel. Deze zullen nog separaat worden beantwoord. Maar ik kan u reeds in dit kader het volgende berichten.

Ook ik deel de conclusie van de werkgroep dat door de introductie van de notaris in loondienst het beroep aan aantrekkingskracht kan winnen. Uit een door de Commissie monitoring notariaat gehouden enquête blijkt dat veel kandidaat-notarissen graag notaris willen worden, maar opzien tegen het ondernemerschap bijvoorbeeld omdat dat moeilijk met zorgtaken valt te combineren. Mede gelet op het relatief hoge percentage vrouwelijke kandidaat-notarissen (56%) acht ik het van belang dat de mogelijkheid wordt geboden om zelfstandig naast de notaris op te treden zonder dat men ondernemer is. De introductie van de figuur notaris in loondienst kan bovendien tot een belangrijke verbreding van het aanbod leiden. Ik zal dan ook – na consultatie van betrokken partijen – begin 2005 een daartoe strekkend wetsvoorstel indienen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel zal zijn dat de notaris in loondienst van een andere notaris een figuur moet zijn die zoveel mogelijk lijkt op de «gewone notaris». Dat wil zeggen dat er steeds sprake is van een volwaardige notaris die zijn werkzaamheden in vrijheid kan uitvoeren zonder dat hij iemands lasthebber is. Het door de Werkgroep voorgestelde professioneel statuut als onderdeel van de arbeidsovereenkomst, in combinatie met de beroepsreglementering en

het tuchtrecht van de notaris in loondienst én zijn notaris werkgever, moet de onafhankelijke en onpartijdige beroepsuitoefening voldoende kunnen waarborgen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage

Structurele kwantitatieve gegevens	Toegankelijkheid			Kosten			Kwaliteit en integriteit		
	vraag	aanbod	continuïteit	tarieven	kantoor-kosten	winst-gevendheid	Kwaliteitsborging	Klacht- en tuchtrecht-zaken	Perceptie consument-zaken
Statistiek Justitie benoeming/ontslag notarissen		x	x						
Jaarverslag en rapportages Bureau Financieel Toezicht		x	x		x	x			
Jaarverslag Commissie van Deskundigen advisering ondernemingsplan		x	x		x	x			
Centraal Testamenten Register ontwikkeling testamenten	x	x			x	x			
Kadaster ontwikkeling transport- en hypotheekakten	x	x	x		x	x			
Kadaster ontwikkeling akten van rectificatie							x		
Belastingdienst ontwikkeling akten	x	x	x		x	x			
Ontwikkeling aantal deelnemers notariële beroepsopleiding		x	x						
Jaarverslag KNB		x	x				x	x	
Enquête SCP voorzieningengebruik (juridische diensten)	x								x
Statistiek Kamers van toezicht							x	x	
Statistiek Notariskamer Gerechtshof Amsterdam							x	x	
Statistiek Declaratiegeschillen							x	x	
Statistiek van bij de KNB ingediende klachten							x	x	
Uitkomsten Kostprijzvolgsysteem KNB			x		x	x			
Incidentele kwantitatieve gegevens									
Enquête tarieven veel gevraagde akten		x		x					
Enquête tevredenheid cliënten	x	x					x	x	x
Enquête notariaat ontwikkeling van de beroepsethiek							x	x	
ING-bank sectorstudie Advocatuur & Notariaat	x	x	x	x	x	x			
KSU Stand van het notariaat	x	x	x				x		

Bijlage

Bronnen kwalitatieve gegevens/beroepsontwikkelingen
Notariaat Magazine
Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie
Publicaties van de Stichting tot bevordering der Notariële
Wetenschap (Serie Ars Notariatus)
Juridische Berichten voor het Notariaat
Nieuwsbrief Notariaat
Website Conférence des Notariats de l'Union Européenne
Website Unión Internacional du Notariat Latin