

Samenvatting

Achtergrond

In 1999 is de nieuwe wet op het notarisambt (Wna) ingevoerd. Een van de doelstellingen van de Wna was dat meer marktwerking zou leiden tot een kwalitatief betere dienstverlening. Vanaf het begin is er echter discussie geweest over de uitholling van de kwaliteit onder invloed van de marktwerking. Door de invoering van de Wna is de concurrentie binnen het notariaat toegenomen. Het vrijgeven van de notariële tarieven leidt ertoe dat er op prijs wordt geconcentreerd, al dan niet in combinatie met nieuwe marktinitiatieven.

Als gevolg van de economische crisis is de vraag naar vastgoedakten de laatste jaren sterk gedaald. Dit heeft de discussie over de kwaliteit van notariële dienstverlening weer aangewakkerd. Door de economisch moeilijke tijden en de toegenomen concurrentie kan de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komen te staan. De spanning tussen de rol van notaris als ambtenaar en de rol als ondernemer, is daarmee vergroot. Het financiële belang of voortbestaan van een kantoor kan zwaarder gaan wegen dan de kwaliteit van het geleverde werk en de zorg voor de cliënt.

Verschillende notarissen vinden dat de concurrentie in het notariaat te ver is doorgeschoten. Het gevoel leeft dat de kernwaarden van het notariaat – onpartijdigheid, onafhankelijkheid en integriteit – onder druk komen te staan. Om deze waarden te verdedigen en om de kwaliteit van de vastgoedtransactie te borgen, wordt aangedrongen op minimumtarieven in het consumentenvastgoed. De Staatssecretaris van Justitie heeft dit afgewezen, maar de Tweede Kamer wel toegezegd om ‘samen met de KNB na [te] gaan of het mogelijk is om een kwaliteitsvergelijking te maken’.

Gezien de ministeriële verantwoordelijkheid voor het notariële stelsel heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie zicht nodig op de ontwikkeling van de kwaliteit van de notariële dienstverlening en op de relatie tussen de prijs en de kwaliteit van de werkzaamheden. De Directie Rechtsbestel heeft vervolgens het WODC verzocht onderzoek te doen naar de kwaliteitsontwikkeling binnen het notariaat en tevens het onderzoek naar prijsconcurrentie in het notariaat dat in opdracht van de Commissie Hammerstein is verricht, te herhalen. Het WODC heeft het EIM opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar fouten die het Kadaster constateert in onroerendgoedakten en naar de beoordeling van de notariële dienstverlening vanuit de optiek van makelaars, projectontwikkelaars en hypotheekadviseurs. Hier is een apart rapport van verschenen (EIM, 2010). In het onderhavige onderzoek wordt daarnaast ook naar andere kwaliteitsaspecten van de notariële dienstverlening gekeken. Tevens worden de belangrijkste marktontwikkelingen binnen het notariaat van de afgelopen jaren beschreven.

Doelstelling en onderzoeksvragen

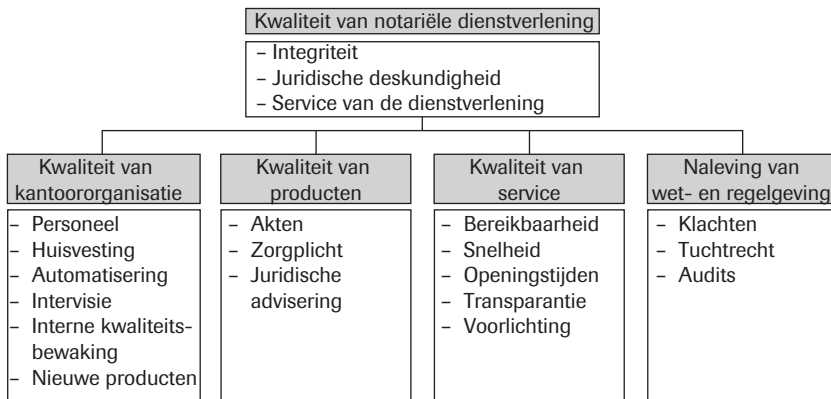
De doelstelling van het onderzoek is driedelig. We proberen inzicht te krijgen in:

(1) de marktontwikkelingen binnen het notariaat, (2) de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening van notarissen, (3) het verband tussen marktwerking en vraaguitval en de kwaliteit van de notariële dienstverlening.

Kwaliteit is een lastig meetbaar concept. We onderscheiden drie dimensies van kwaliteit van notariële dienstverlening: integriteit, juridische deskundigheid en commerciële dienstverlening. In ons onderzoek kijken we in hoeverre deze kwaliteitsaspecten tot uitdrukking komen in:

- de kwaliteit van de kantoororganisatie;
- de kwaliteit van producten;
- de kwaliteit van de service naar de klant;
- de naleving van bepalingen uit de Wna, verordeningen en andere wet- en regelgeving.

Figuur S1 Kwaliteit van notariële dienstverlening



De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- 1 Hoe heeft de markt zich ontwikkeld? We kijken daarbij naar de volgende aspecten:
 - Vraag naar en aanbod van notariële diensten:
 - aantal gepasseerde akten;
 - aantal kantoorvestigingen, aantal (kandidaat-)notarissen;
 - marktniveaus en klanten;
 - vraag en aanbod vergeleken.
 - Tarieven:
 - prijsindexcijfers;

- variatie in tarieven.
 - Bedrijfseconomische situatie van kantoren:
 - omzet, kosten, winst;
 - solvabiliteit en liquiditeit;
 - verscherpt toezicht.
- 2 Hoe hebben de diverse aspecten van de kwaliteit van de notariële dienstverlening zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
 - Kwaliteit van de kantoororganisatie: personeel, huisvesting, automatisering, intervisie, interne kwaliteitsbewaking, nieuwe producten;
 - Kwaliteit van producten: akten, advisering, zorgplicht;
 - Kwaliteit van service: bereikbaarheid, snelheid, openingstijden, transparantie en voorlichting;
 - Naleving van wet- en regelgeving: klachten, tuchtzaken, uitkomsten van audits.
 - 3 Is er een verband tussen marktwerking en vraaguitval en de kwaliteit van de notariële dienstverlening?
 - 4 Wat zijn de ontwikkelingen in het notariaat ten aanzien van de prijs-kwaliteitverhouding ten opzichte van de uitkomsten van het EIM-onderzoek van 2005?

Methoden van onderzoek

Ten eerste is voor de dataverzameling gebruikgemaakt van bestaande gegevens van verschillende organisaties, namelijk de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), het Bureau Financieel Toezicht (BFT), het Centraal Testamenten Register (CTR), de Belastingdienst, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Gerechtshof Amsterdam. Ten tweede hebben er semigestructureerde interviews plaatsgevonden met drie vertegenwoordigers van de KNB, negen auditoren, drie vertegenwoordigers van het BFT, vijf voorzitters en twee secretarissen van vijf Kamers van Toezicht, vier ringvoorzitters, een bewaarder van het Kadaster, twee vertegenwoordigers van de Vereniging Eigen Huis en een vertegenwoordiger van de Consumentenbond. Ten derde is gebruikgemaakt van de resultaten van het onderzoek *Prijsconcurrentie in het notariaat, 2010* dat het EIM in opdracht van het WODC heeft uitgevoerd.

Resultaten

Marktontwikkeling

De marktontwikkelingen zijn in kaart gebracht aan de hand van de beschrijving van vraag en aanbod van notariële diensten, de tariefontwikkelingen en bedrijfseconomische gegevens van notariskantoren.

- Het jaar dat de Wna van kracht wordt – 1999 – is een piekjaar. Dat jaar zijn 1,8 miljoen akten gepasseerd. In de jaren daarvoor en daarna ligt de vraag naar akten lager. In 2006 wordt het niveau van 1999 wel bijna bereikt. Daarna daalt de vraag sterk naar 1,3 miljoen akten in 2009. Die daling doet zich vooral voor in de onroerendgoedpraktijk. In 2009 hebben notarissen ongeveer de helft van het aantal onroerendgoedakten gepasseerd in vergelijking met de jaren 2006 en 1999. In 2010 neemt het totaal aantal akten weer toe naar 1,4 miljoen door de stijgende vraag naar testamenten.
- Het aantal akten in de onroerendgoedpraktijk kent een veel grilliger verloop en lijkt veel meer conjunctuurgevoelig dan de familie- en ondernemingspraktijk. De onroerendgoedpraktijk is vanaf 2006 behoorlijk geslonken, terwijl de familie- en ondernemingspraktijk redelijk stabiel zijn. De familiepraktijk heeft dus blijkbaar niet erg veel te lijden onder de daling van het aantal vastgoedakten. In 2010 is er zelfs een stijging van het aantal testamenten door de nieuwe successiewet.
- Met de toenemende vraag naar akten in de periode 1994 tot 2000 stijgt ook het aantal notarissen en kandidaten. Vanaf 2000 wisselt de vraag naar akten, maar stijgt vooral het aantal kandidaten nog licht tot 2008. Het gemiddeld aantal akten per notaris en kandidaten ligt in de meeste jaren na 1999 dan ook lager dan daarvoor. Vooral in 2009 is het aantal akten per (kandidaat-)notaris sterk afgenomen. Vooral de terugvallende vraag naar akten na 2006 zien we niet direct terug in een dalend personeelsbestand. Tot 2008 neemt het aantal kandidaten en medewerkers zelfs nog toe.
- Over de mate waarin notarissen andere diensten verrichten naast het opstellen van notariële akten, zijn geen recente cijfers bekend. In 2001 werd 94% van de omzet gerealiseerd met het opmaken van notariële akten.
- De prijsindexcijfers in de familie- en ondernemingspraktijk zijn tot 2009, respectievelijk 2008, gestegen. Daarna zijn de prijsindexcijfers gelijk gebleven. In de onroerendgoedpraktijk zijn de prijsindexcijfers juist gedaald. Na 2009 is die daling afgevlakt.
- Er is niet alleen variatie in prijs *tussen* kantoren, maar ook *binnen* kantoren ontstaan. Consumenten kunnen kiezen voor standaardproducten tegen (lage) standaardprijzen of voor uitgebreidere dienstverlening met een hoger tarief.
- In de periode 2004 tot 2007 ziet de financiële situatie van notariškantoren er veel gezonder uit dan de periode daarna. In 2004-2007 ligt de gemiddelde winst per notaris tussen de 210 en 240 duizend euro, ligt de gemiddelde winst-omzetverhouding rond de 33%, lijdt tussen 1% en 3% van de kantoren verlies en staat 1 tot 2% van de notarissen onder verscherpt toezicht van het BFT. Daarna vertaalt de sterk gedaalde vraag naar onroerendgoedakten, gecombineerd met een daling van de onroerendgoedtarieven en hoge (personeels)kosten, zich in een flinke winstdaling. Tussen 2007 en 2009 is het aantal kantoren dat verlies heeft geleden of geen

winst heeft geboekt gestegen van 2% naar 30%. De gemiddelde winst per notaris is gedaald naar 55 duizend euro en de winst-omzetverhouding is gedaald naar gemiddeld 8%. Dit betekent dat de kosten niet evenredig zijn meegedaald met de afnemende omzet. Het aantal notarissen dat onder verscherpt toezicht staat is gestegen naar ruim 3%. In 2010 heeft die stijging zich doorgezet naar bijna 5%.

- Notarissen die onder verscherpt toezicht staan, hebben onder andere te laat maatregelen getroffen op het gebied van personeel en kantoor bij een sterk teruglopende omzet uit de onroerendgoedpraktijk, hebben hun (privé)bestedingen niet tijdig aangepast of zijn in een ongunstige tijd – net voor de onroerendgoedcrisis – gestart, en hebben daardoor nog geen buffer op kunnen bouwen.

Kwaliteit van kantoororganisatie

Bij de kwaliteit van de kantoororganisatie is gekeken naar personeel, huisvesting, automatisering, intervisie, interne kwaliteitsbewaking en nieuwe producten.

Op basis van de interviews met de KNB en auditoren is het lastig een eenduidige conclusie te trekken over de kwaliteit van de kantoororganisatie. Er zijn grote verschillen tussen kantoren in de wijze van kantoororganisatie en daarbij is het niet mogelijk kenmerken te noemen van kantoren die er in positieve of negatieve zin uitspringen. Over het algemeen hebben grote kantoren vaak een goede kantoororganisatie met gestructureerde werkprocessen. Ook startende notarissen hebben een voordeel, omdat zij bij het opbouwen van de kantoororganisatie bewuste keuzes kunnen maken op het gebied van bijvoorbeeld automatisering en personeel.

Wanneer we kijken naar de afzonderlijke aspecten van de kantoororganisatie, dan kunnen we wat betreft de kantoororganisatie het volgende zeggen:

- Veel (ervaren) medewerkers en kandidaat-notarissen hebben na 2008 het notariaat moeten verlaten. Verder blijkt dat de vakinhoudelijke kennis, vooral door oudere medewerkers, niet altijd even goed wordt bijgehouden.
- Er lijkt een ontwikkeling gaande van chique huisvesting naar eenvoudiger huisvesting.
- De meeste kantoren hebben de bedrijfsvoering geautomatiseerd. De automatisering helpt werkprocessen te vereenvoudigen en de kans op fouten te verkleinen. De automatisering blijkt echter lang niet altijd up-to-date. Ook laat de kwaliteit van digitale dossiers soms te wensen over.
- De mate waarin interne kwaliteitsbewaking plaatsvindt, verschilt tussen kantoren. Er zijn kantoren die gebruikmaken van kwaliteitshandboeken en protocollen. Vooral bij grote kantoren en kantoren die deel uitmaken van een netwerk zijn deze zaken vaak goed geregeld. Over het algemeen wordt er zeer weinig gebruikgemaakt van handboeken.

- Intervisie vindt bij grote kantoren plaats via formele overlegstructuren terwijl bij kleine kantoren meestal sprake is van informeel overleg. Verder zijn er zowel kleine regionale samenwerkingsverbanden als landelijke netwerken van samenwerkende notariskantoren.
- Er zijn verschillende ontwikkelingen op het gebied van nieuwe producten, zoals intakes via internet, specialisaties in ICT en internationaal recht en juridische advisering.

De marktwerking heeft geleid tot prijsconcurrentie en daarmee de opkomst van zogeheten B-merken voor standaardproducten. Er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit van B-merken lager is dan van A-merken. Meestal is de kantoororganisatie van B-merken efficiënt en sober ingericht om de kosten laag te kunnen houden.

De vraaguitval heeft gevolgen voor de kwaliteit van de kantoororganisatie. Als gevolg van de vraaguitval in de onroerendgoedpraktijk hebben veel notariskantoren hun omzet drastisch zien dalen. Dit heeft geleid tot bezuinigingen op het gebied van personeel, kennis, automatisering en waar mogelijk huisvesting. Op de langere termijn kunnen bezuinigingen op de kwaliteit van het personeel, kennis en automatisering een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de notariële dienstverlening.

Kwaliteit van producten

Onder de kwaliteit van producten scharen we de inhoudelijke kwaliteit van akten en de zorgplicht. De kwaliteit van een derde aspect – juridische advisering – is voor ons niet vast te stellen.

Met betrekking tot de kwaliteit van producten kunnen we het volgende zeggen:

- Het is voor ons niet mogelijk uitspraken te doen over de juridisch inhoudelijke kwaliteit van akten.
- In 2009 heeft het Kadaster gemiddeld in 2,8% van de onroerendgoedakten fouten en/of onvolkomenheden geconstateerd. Dit is een minieme stijging met de twee jaren daarvoor (2,7%).
- De kwaliteit van een dossier kan naar de mening van sommige auditoren dienen als graadmeter voor de kwaliteit van de akte. De kwaliteit van de dossiers verschilt sterk tussen kantoren.
- De kwaliteit van de dienstverlening waar het de zorgplicht betreft, is moeilijk na te gaan. Het lijkt dat de recherches met betrekking tot aandelenoverdrachten niet altijd worden uitgevoerd. Wel lijkt er door de meeste notarissen voldoende aandacht besteed te worden aan de *Belehrung*.

Door een gebrek aan gegevens kunnen we niet vaststellen of de marktwerking of de vraaguitval van invloed zijn op de kwaliteit van producten. De meeste notarissen lijken in ieder geval geen concessies te willen doen wat betreft de *Belehrung*. Wellicht is de minieme toename van het aantal fouten en onvolkomenheden in het aantal ingeschreven akten bij het Kadaster het

gevolg van de vraaguitval waardoor veel ervaren personeel het notariaat heeft moeten verlaten.

Kwaliteit van de service

Bij de kwaliteit van de service is gekeken naar de bereikbaarheid, snelheid, transparantie en voorlichting. We zien dat de kwaliteit van de service verschilt per aspect.

Over de kwaliteit van de verschillende aspecten van de service kunnen we het volgende zeggen:

- De meeste notariskantoren zijn goed bereikbaar, zowel telefonisch als per e-mail. De opkomst van *smartphones* draagt daar ook aan bij. Openings-tijden verschillen tussen kantoren, maar dat verschil bestaat al langere tijd.
- De snelheid van handelen lijkt te verschillen per type praktijk. De KNB geeft aan dat de snelheid nog wel eens te wensen over laat in de familie/boedelpraktijk. De resultaten van het onderzoek van EIM daarentegen laten zien dat zakelijke relaties van notarissen in de onroerendgoedpraktijk vinden dat de snelheid van handelen de afgelopen jaren is verbeterd.
- Auditoren geven aan dat de transparantie over tarieven verschilt tussen kantoren en over het algemeen niet goed is. De transparantie lijkt de afgelopen jaren verbeterd wat betreft de informatie over tarieven op kantoorwebsites en op vergelijkingssites. Bij de ringvoorzitters komen weinig declaratiegeschillen binnen. Het aantal geschillen waarin een ringvoorzitter een beslissing heeft genomen ligt echter in 2009 en 2010 wel hoger dan de jaren daarvoor. Die declaratiegeschillen doen zich vooral voor bij nalatenschappen en niet bij onroerendgoed- of ondernemingsrechttransacties.
- De zakelijke relaties van notarissen in de onroerendgoedpraktijk geven aan dat de klantgerichtheid de afgelopen jaren is verbeterd. Daarbij zien we dat steeds meer kantoren de nodige voorlichting geven aan cliënten via hun website.
- Via de goedkoopstenotaris.nl en zoekjenotaris.nl is het mogelijk kantoren niet alleen op prijs maar ook op bepaalde dienstverleningsaspecten te selecteren.

Door de marktwerking is er meer variatie in dienstverlening ontstaan. Er zijn goedkope standaardproducten met een sobere service (bijvoorbeeld beperkte openingstijden, eenvoudige huisvesting, beperkte mogelijkheden om afspraken te maken) en duurdere producten met meer service. Als gevolg van de marktwerking is de prijsconcurrentie toegenomen en vragen cliënten vooral in de onroerendgoedpraktijk bij meerdere kantoren offertes aan. De tarieven zijn niet altijd even transparant, maar lijken wel transparanter te worden. De vraaguitval kan indirect gevolgen hebben voor de kwaliteit van de service. Het feit dat na 2008 veel medewerkers het notariaat hebben moe-

ten verlaten, kan ertoe leiden dat kantoren minder goed telefonisch bereikbaar zijn of kortere openingstijden hanteren.

Naleving van wet- en regelgeving

De naleving van wet- en regelgeving is – als onderdeel van de kwaliteit van de notariële dienstverlening – in kaart gebracht aan de hand van klachten, tuchtzaken en uitkomsten van audits. Klachten van consumenten en ongegronde tuchtzaken hoeven niet te wijzen op het overtreden van beroepsethische normen. Daarvan is wel sprake bij gegronde klachten en als een kantoor volgens een auditor niet voldoet aan de eisen.

- Zowel bij klachten die bij de KNB worden ingediend als bij tuchtzaken is het aandeel dat betrekking heeft op de familiepraktijk relatief hoog in vergelijking met het aantal akten dat erin omgaat. Het grootste deel hiervan betreft de afwikkeling van erfenissen waarbij wordt geklaagd over de service van de notaris (te traag, slechte communicatie,) of de partijdigheid.
- De meeste klachten van burgers gaan over de service van de notaris (duurt te lang, slechte communicatie, houdt zich niet aan de opdracht). Gezien het feit dat consumenten vooral dit aspect van de kwaliteit kunnen beoordelen, is dat niet vreemd.
- Van 1998 tot en met 2010 heeft de KNB jaarlijks tussen de 200 en 300 klachten binnengekregen. Het verloop van het aantal klachten is grillig en vertoont niet een bepaalde trend omlaag of omhoog.
- De afgelopen jaren zijn bij de KvT rond de 450 zaken per jaar ingediend. Het aantal tuchtzaken waarbij volgens de KvT sprake is van een gegronde klacht, ligt de laatste jaren tussen de 120 en 155. In de jaren 1999-2001 waren er beduidend minder klachten. Een duidelijke verklaring hiervoor is er niet.
- Klachten van het BFT over overtredingen van de administratieverordening en bewaringstekorten worden meestal gegrond verklaard. De sector financieel toezicht diende in 2008 58 klachten en in 2009 36 klachten in bij de KvT. Dat komt erop neer dat minstens een kwart van de gegronde klachten afkomstig was van BFT sector financieel toezicht. Enkele voorzitters gaven aan dat ze de laatste jaren strenger zijn geworden ten aanzien van BFT-klachten en zwaardere maatregelen hebben opgelegd.
- Klachten over bewaringstekorten kwamen tussen 2007 en 2009 vaker voor dan in andere jaren. Het BFT geeft aan dat dit onder andere het gevolg kan zijn van frequentere en strengere controles. In 2010 is het aantal klachten over bewaringstekorten echter gedaald naar 9, terwijl het beleid in dat jaar is aangescherpt. Misschien komt dit doordat het strengere beleid zijn vruchten afwerpt en notarissen alerter zijn geworden.
- De marktwerking heeft invloed op het soort zaken dat aan de tuchtrechter wordt voorgelegd. Er zijn diverse marktinitiatieven geweest die ertoe hebben geleid dat de KNB of collega-notarissen tuchtklachten hebben inge-

- diend over bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden met verwijzers, het overtreden van het provisieverbod en vormen van reclame.
- Er zijn geen aanwijzingen dat door de slechte marktsituatie of marktwerking meer notarissen meewerken aan vastgoedfraude. Ook vóór 1999 waren notarissen al dan niet bewust betrokken bij dergelijke praktijken. Of de betrokkenheid van notarissen bij vastgoedfraude meer voorkomt, is moeilijk te zeggen. In 2003 is het toezicht op de Wet Wid/Mot (thans Wwft) bij het BFT neergelegd en wordt er meer op gecontroleerd.
 - De geïnterviewden kunnen geen kenmerken noemen van kantoren die relatief vaak klachten krijgen. Het kan bij alle typen kantoren voorkomen. Relatief gezien lopen kantoren met een grotere familiepraktijk een groter risico en worden in de ondernemingspraktijk klachten juist vaker buiten het tuchtrecht zakelijk afgehandeld. Verder kunnen een tekort aan communicatieve vaardigheden en bepaalde eigenschappen van notarissen tot meer bejegeningsklachten leiden.

Slot

De kwaliteit van de notariële dienstverlening hebben we in dit onderzoek uiteengelegd in verschillende aspecten. Sommige kwaliteitsaspecten laten verbeteringen zien, andere niet en weer andere zijn in het geheel niet vast te stellen. De kwaliteit van de kantoororganisatie is volgens auditoren wisselend en bij een beperkt aantal kantoren onvoldoende. Ook lijken de meeste notarissen geen concessies te willen doen aan de kwaliteit van producten die ze leveren. De kwaliteit van producten blijft echter moeilijk meetbaar. De kwaliteit van de service lijkt de afgelopen jaren vooruitgegaan door meer informatie en differentiatie in producten en tarieven. Maar de transparantie van offertes is voor verbetering vatbaar. Er zijn niet direct aanwijzingen dat door de marktwerking of vraaguitval de naleving van de beroepsethische standaarden onder druk staat. Wel worden door verschillende marktinitiatieven de grenzen opgezocht van wat wel of niet mag. Door dergelijke initiatieven blijft het van belang een vinger aan de pols te houden.

Het notariaat beleeft een moeilijke tijd waarbij vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten. Ook het invoeren van minimumtarieven zal geen oplossing bieden voor de gevolgen van de grote afname van het aantal onroerendgoedakten. Vóór de onroerendgoedcrisis, in de tijd dat er vooral sprake was van prijsconcurrentie, was de financiële situatie van het notariaat gezond te noemen. Het is dus zaak voor notarissen om hun kantoororganisatie aan te passen, te innoveren en/of zich op andere aspecten van de notariële dienstverlening te profileren om zo het hoofd boven water te houden in afwachting van betere tijden. Als er echter langdurig wordt bezuinigd op zaken zoals automatisering en kennisontwikkeling zal dat op termijn negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de diensten die notarissen leveren.