

## 7 NOTARIAAT

*Leon Verstappen*

### 7.1 RECHTSGEBIED EN AFBAKENING

Deze bijdrage behandelt het empirische onderzoek over het notariaat. Het gaat dan in het bijzonder om de ambtsbediening van de notaris, de beroepsgroep van het notariaat en zijn organisatie, voornamelijk geregeld in de Wet op het notarisambt en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen. Het gaat niet over de deelterreinen van het recht waarmee de notaris zich van oudsher bezighoudt en waarop het monopolies heeft: personen- en familierecht, vastgoedrecht en ondernemingsrecht.

De invoering van de huidige Wet op het notarisambt op 1 oktober 1999 is een vrij voor de hand liggende grens tot waaraan mijn bijdrage in de tijd teruggaat. Met de invoering van deze wet zijn de bakens destijds verzet.<sup>1</sup> Met name de invoering van de vrije vestiging en het loslaten van de vaste tarieven heeft een geheel nieuwe dynamiek in het notariaat gebracht die de overheid nauwgezet heeft gevolgd, met name met het oog op de toegankelijkheid van het beroep, alsmede de kwaliteit en prijs van de notariële dienstverlening. Het verbaast dan ook niet dat het meeste onderzoek over deze onderwerpen handelt.

In deze bijdrage beperk ik mij ook tot het toegankelijke empirische onderzoek. Interne rapporten en evaluaties, bijvoorbeeld van een organisatie als de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), worden niet besproken omdat ze niet openbaar zijn. Ik heb gekeken naar onderzoek en studies met empirische componenten. Soms worden data door auteurs zelf gegenereerd, soms wordt geput uit andermans onderzoek.

In de hierna volgende paragrafen wordt rondom een aantal centrale thema's het belangrijkste empirisch-juridische onderzoek besproken waarbij zowel opdrachtgever, doelstelling en methoden van onderzoek aan bod komen, als de bevindingen, betekenis en invloed daarvan. Deze thema's zijn:

- de toegang tot het beroep en de samenstelling van de beroepsgroep (par. 7.2);
- het aanbod en de prijs van notariële dienstverlening (par. 7.3);
- de organisatie van het beroep en de brancheorganisaties (par. 7.4);

---

<sup>1</sup> Vgl. Verstappen, 2009, 2013.

- controle en handhaving van de notariële regels rondom de ambtsbediening (par. 7.5).

De invoering van de huidige Wet op het notarisambt zou meer concurrentie tussen notarissen hebben moeten bewerkstelligen, die goedkopere en betere dienstverlening met zich zou brengen. De meest interessante vraag die in dit verband kan worden gesteld, is dan ook of de afgelopen twintig jaar hebben laten zien dat deze verwachtingen uitgekomen zijn. Deze vraag zal daarom centraal staan bij de bespreking van het empirisch onderzoek rondom deze vier thema's. Uiteraard is daarbij vooral geput uit al het empirisch onderzoek. Er is niet gepoogd dit allemaal in eigen bewoordingen weer te geven. De samenvattingen bevatten al een uitstekende selectie van relevante informatie.

## 7.2 DE TOEGANG TOT HET BEROEP EN DE SAMENSTELLING VAN DE BEROEPSGROEP<sup>2</sup>

De toegang tot het beroep en de samenstelling van de beroepsgroep bepalen in hoge mate het aanbod en de spreiding van notariële dienstverlening. De toegang tot het beroep begint bij de academische opleiding en beroepsopleiding, omdat die vereist zijn om (kandidaat-)notaris te kunnen worden. Hoeveel studenten trekken de notariële opleidingen? Hoeveel leveren ze af? Hoe verhoudt zich dat tot de behoefte van de notariële praktijk? Gaan die allemaal in de notariële praktijk werken? Blijven ze daar ook werken? Hoe zien de cijfers eruit?

Het is lastig om kwantitatieve gegevens van notariële studenten te achterhalen.<sup>3</sup> De trendrapportages Notariaat bevatten enkele cijfers over de ontwikkelingen rondom in- en uitstroom. Deze cijfers geven echter een beperkt beeld van een aantal jaren vlak na de invoering van de huidige wet tot aan 2006.

Voor de invoering van de bachelor- en masterstructuur bestond de populatie van studenten notarieel recht van 1999-2006 uit een percentage tussen de 3 en 4% van het totale aantal rechtenstudenten. Echter, zowel in absolute als in relatieve zin was dit percentage aan het dalen. Opmerkelijk is dat het percentage afgestudeerden ten opzichte van het totaal van alle rechtenstudenten van 1997 tot 2005 tussen de 5 en 10% ligt. Dat indiceert dat notariële studenten relatief frequenter de eindstreep halen dan de overige rechtenstudenten. Dat neemt echter niet weg dat het aantal notarieel afgestudeerden tot aan 2005 is gedaald. Deze

---

2 De gegevens in dit onderdeel zijn afkomstig uit de Trendrapportages 2004 en 2006 (Ter Voert & Van Ewijk, 2004; Laclé & Ter Voert, 2006) en uit Verstappen, 2016.

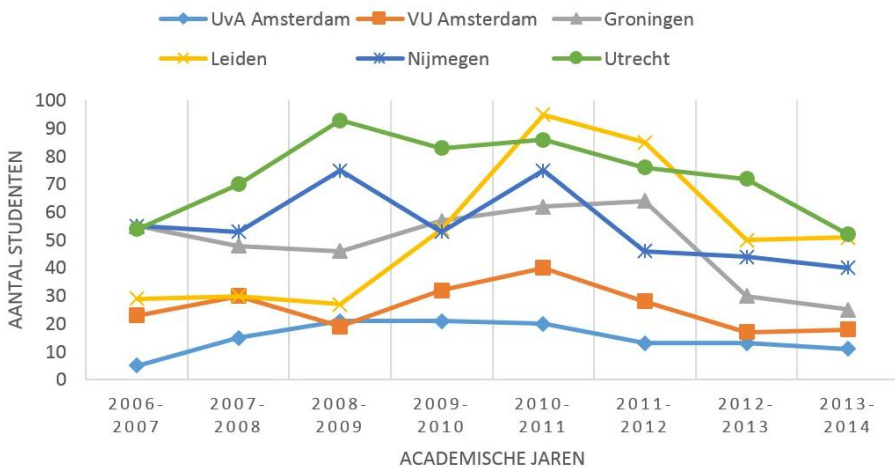
3 Daarbij moet men bedenken dat alle universitaire opleidingen zijn veranderd ten gevolge van de invoering van de bachelor-masterstructuur per september 2002.

daling heeft in 2004/2005 haar dieptepunt bereikt. De periode na 2005 laat eerst een stijging van het aantal bachelor- en masterbullen zien, waarna vanaf 2008 een daling inzet waaruit de invloed van de economische crisis blijkt.

Reeds toen werd gewaarschuwd dat zich in de toekomst problemen zouden kunnen voordoen in het aanbod van notarissen, gelet op de dalende aantallen studenten notarieel recht en het dalende aantal kandidaat-notarissen. We zullen zien dat tot op de dag van vandaag dat gevaar niet geweken is.

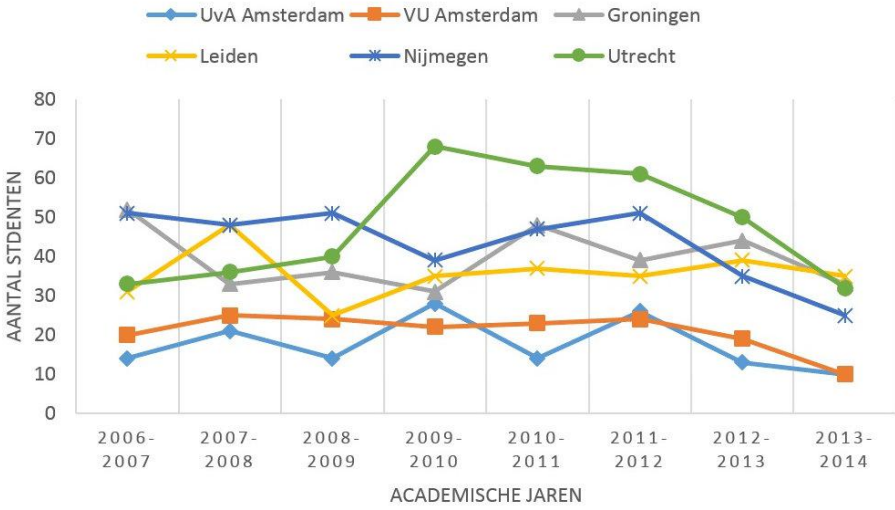
Over de (beroeps)opleiding en de toegang tot het beroep heeft Verstappen een studie verricht waarvoor statistische gegevens zijn verzameld en waarvan het resultaat is gepubliceerd in de serie *Ars Notariatus* dat een wat actueler beeld verschaft van de ontwikkelingen daarna.<sup>4</sup>

**Figuur 7.1 Grafiek bachelorbullen**

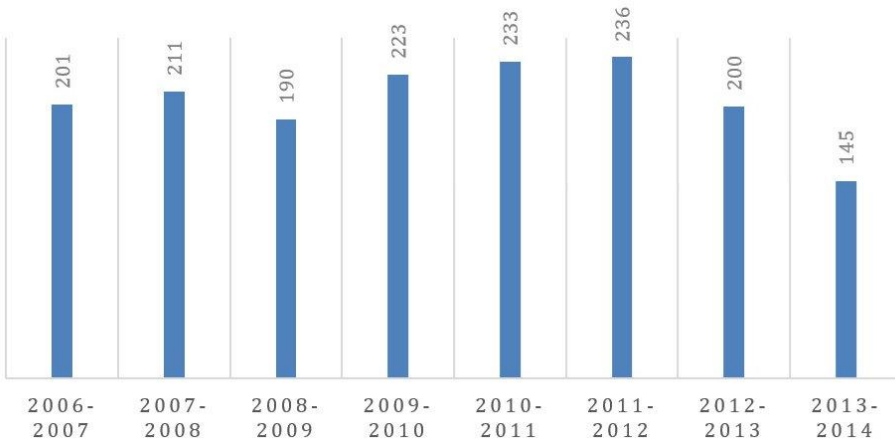


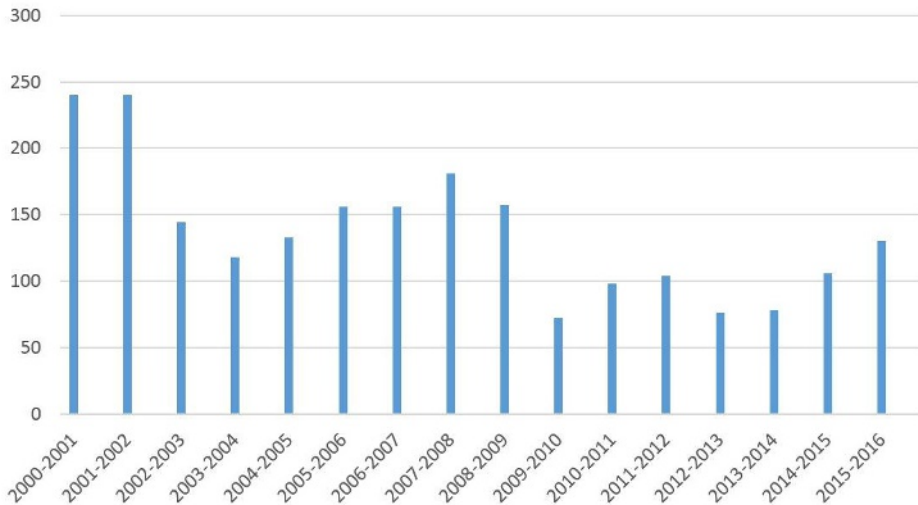
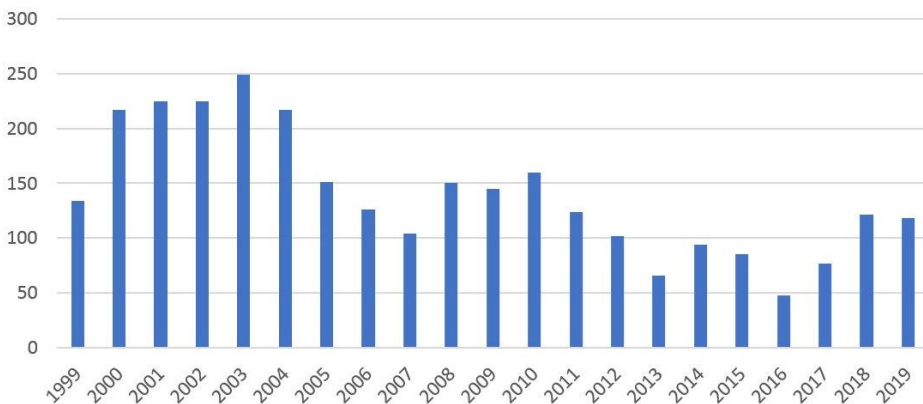
4 Verstappen, 2016.

**Figuur 7.2 Grafiek masterbullen**



**Figuur 7.3 Jaarlijks totaal masterbullen**

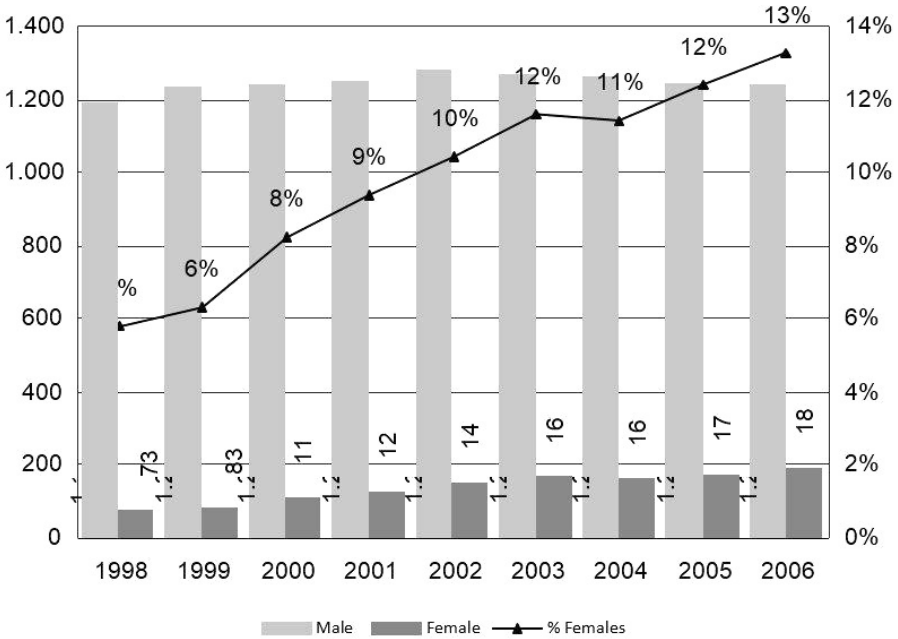


**Figuur 7.4 Instroom beroepsopleiding notariaat****Figuur 7.5 Uitstroom beroepsopleiding notariaat**

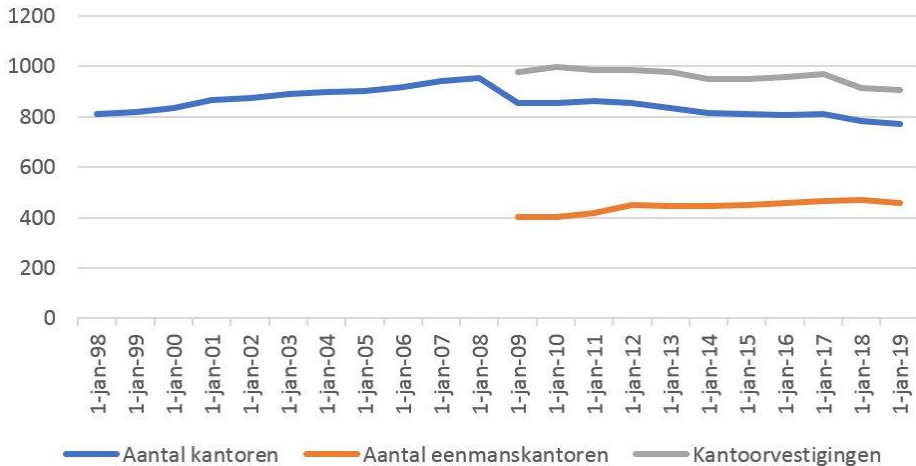
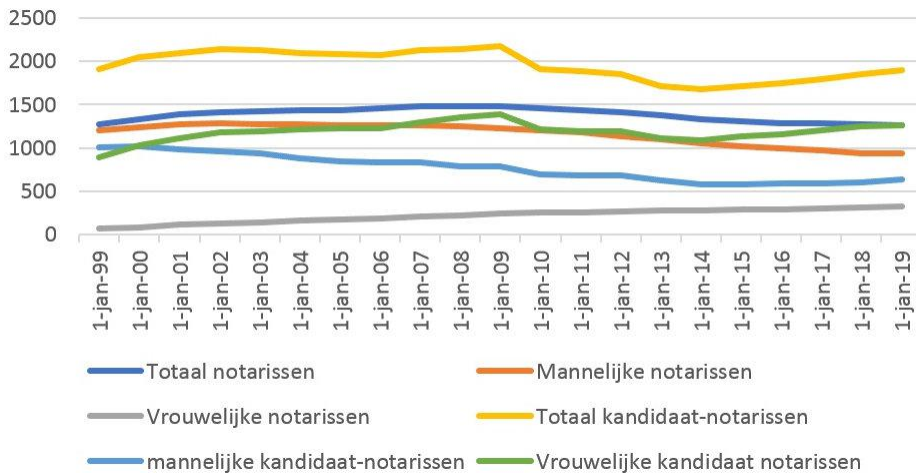
Deze cijfers geven de ontwikkeling in de loop der jaren aan. Nu sedert enkele jaren de economie weer goed draait, heeft zich het verwachte effect op de arbeidsmarkt voorgedaan en is (weer) sprake van een flink tekort aan notarieel geschoolde juristen.

Het aantal (kandidaat-)notarissen en notariskantoren is in Nederland niet significant gestegen in de eerste tien jaar na invoering van de nieuwe Wet op het notarisambt in 1999. De verhouding man/vrouw daarentegen is wel aan het bewegen.

Figuur 7.6



Omdat de cijfers over aantallen (kandidaat-)notarissen constant worden bijgehouden, kan worden weergegeven wat de ontwikkeling is vanaf de invoering van de huidige Wet op het notarisambt in 1999 tot nu, aan de hand van de door de KNB verschaftte gegevens.

**Figuur 7.7 Aantal kantoren****Figuur 7.8 Aantal notarissen en kandidaat-notarissen**

Het aantal notarissen is ten gevolge van de crisis vanaf 2008 duidelijk gedaald, om vanaf 2013 weer te stijgen. Het aantal kantoren en het aantal vestigingen is verminderd, hetgeen duidt op een minder grote spreiding, wat weer van belang is voor de toegankelijkheid van het notariaat. Het aantal eenmanskantoren is – anders dan werd verwacht – niet afgenomen, maar juist toegenomen. Omdat het steeds lastiger wordt om als eenmanskantoor het hoofd boven water te houden (toegenomen regelgeving, toegenomen concurrentie, toegenomen

toezicht), had het voor de hand gelegen dat notarissen meer de samenwerking zouden zoeken. Vrouwen zijn duidelijk bezig met een inhaalslag in het notariaat. Van bijna 6% in 1999 naar bijna 26% in 2019 ten opzichte van het totaal aan notarissen, en van 46% in 1999 naar 66% in 2019 ten opzichte van het totaal aan kandidaat-notarissen.

Naast deze statistieken bestaan ook interne studies van de KNB over tevredenheid van werknemers in het notariaat, met name over knelpunten rondom werk en loopbaanperspectief. Daarin worden problemen van loopbaanperspectief, beloning en beleving van de uitoefening van het ambt aan de orde gesteld.

De toegang tot het notariaat kan ook vanuit rechtsvergelijkend perspectief worden benaderd. Daarover heeft Plaggemars dissertatieonderzoek verricht in zeventien Europese landen.<sup>5</sup> Deze studie bevat een vergelijking van de regulering van het beroep van notaris in zeventien Europese landen op basis van questionnaires over de karakteristieken van die notariaten aan de hand van een aantal belangrijke aspecten. Daarin kwamen aan de orde: tarieven, toegang tot het ambt, exclusieve bevoegdheden van de notaris, taken van de notaris, publiciteit door een notaris, samenwerkingsverbanden met notarissen of andere professionals, rechtsvorm, notariële regelgeving in formele zin, toezicht en tuchtrecht, overkoepelende organisatie van notarissen, aansprakelijkheid en verzekering, nascholing, centrale registers, lijdelijkheid, ministerieplicht en full-service, plaats van vestiging/standplaats/protocol van een notaris, ambtsgeheim, oudedagsvoorziening en goodwill, notaris in loondienst en in deeltijd.

De algemene conclusie die hij trekt is dat het Latijnse notariaat in de diverse beschreven landen veel gemeenschappelijke basiskennmerken heeft, ook voor wat betreft de toegankelijkheid, maar ook aanzienlijke verschillen kent.

### 7.3 HET AANBOD EN DE PRIJS VAN NOTARIËLE DIENSTVERLENING

Sinds de invoering van de huidige Wet op het notarisambt is er veel gebeurd binnen het notariële speelveld. Ontegenzeggelijk is deze wet katalyserend geweest voor ontwikkelingen die al gaande waren. Digitalisering en nieuwe communicatiemiddelen veranderden het bureauwerk aanzienlijk, terwijl de maatschappij met mondiger burgers langzaam maar zeker een kritischer houding jegens (het werk van) de notaris innam. Daarbij ging de aandacht meer uit naar de prijs voor het notariële product en – in verband daarmee – het notariële inkomen dan naar de maatschappelijke meerwaarde van het werk van een derge-

---

5 Plaggemars, 2011.



lijke dienstverlener. Vóór de huidige Wet op het notarisambt waren de tarieven vast en stonden die niet in verhouding tot de verrichte werkzaamheden. Voor de ene categorie werkzaamheden waren de tarieven gemeten aan de toerekenbare kosten te hoog (vastgoedpraktijk) en voor de andere categorie werkzaamheden juist te laag (familierechtpraktijk): er vond crosssubsidie plaats.

Overheidsbeleid richtte zich aan het einde van de vorige eeuw enerzijds op verzelfstandiging van publieke dienstverlening en anderzijds op meer marktwerking in het algemeen, mede ingegeven door Europees beleid. De overheid trok zich waar dat kon terug, terwijl ondernemers en ondernemingen nadrukkelijk een rol kregen bij de behartiging van algemene belangen. Op 10 juli 1995 heeft het kabinet-Kok I over deze ontwikkelingen een standpunt ingenomen dat uitmondde in het MDW-project ('Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit'). De wens om tot een vernieuwing van de wetgeving rondom het beroep van notaris te komen is onder meer door het MDW-project ingegeven. De twee belangrijkste veranderingen die de Wet op het notarisambt in dit verband heeft gebracht zijn:

- de KNB werd bij wet getransformeerd van privaatrechtelijke vereniging naar een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden;
- het beschermde beroep van notaris werd geliberaliseerd om meer marktwerking te bewerkstelligen: vrije vestiging en geen vaste tarieven meer.

De discussie over de nieuwe wet in de jaren negentig van de vorige eeuw ging voornamelijk over deze twee aspecten.

Door meer regels, versterkt toezicht en handhavingsmechanismen werd het veronderstelde vertrouwen in het werk van de notaris de facto ingeruild voor georganiseerd wantrouwen. Er moest meer grip op de beroepsgroep komen. Daarvoor was nodig dat op papier kwam te staan hoe de beroepsregels precies luiden, terwijl tegelijkertijd het toezicht en de handhaving werden versterkt. Ook kreeg de notaris er meer overheidstaken bij, zoals specifieke taken in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, hetgeen de positie van de notaris als poortwachter heeft versterkt. Marktwerking heeft mede daarom niet tot minder regels geleid, maar juist tot veel meer regulering, met name gericht op toezicht en handhaving. Niet alleen de huidige Wet op het notarisambt getuigt hiervan, maar ook de vele nieuwe uitvoeringsregels en informele beleidsregels. Zo gelden voor het werk van de notaris meer protocollen en beleidsrichtlijnen en is de rol van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) door meer toezichtstaken uitgebreid.<sup>6</sup>

---

6 Sinds 1 januari 2013 is sprake van integraal toezicht op notarissen, hetgeen wil zeggen dat het BFT zowel toeziet op de financiën als op de kwaliteit en de integriteit van de onder toezicht staanden.

Voor de notaris is marktwerking van nature problematisch. Enerzijds heeft hij zijn ambtsverplichtingen; hij wordt geacht onafhankelijk en onpartijdig op te treden. Anderzijds bevindt de notaris zich vaak in een afhankelijke positie in de markt van juridische dienstverleners: anders dan fiscalisten, banken en accountants heeft hij geen structureel contact met cliënten, behoudens misschien in de zakelijke dienstverlening. Hij wordt veelal in de uitvoeringsfase ingeschakeld en staat mede daarom vaak achteraan in de rij van dienstverleners. Dat kan hem afhankelijk maken van toeleveranciers, hetgeen zijn onpartijdigheid in gevaar kan brengen. De notaris kan in voorkomende gevallen speelbal van bepaalde commerciële partijen worden. Daarnaast brengt de poortwachtersrol van het notariaat met zich dat de notaris onderzoek moet doen naar onder meer de goede bedoelingen en de integriteit van de cliënt. Mede daarom zien cliënten nogal eens niet de maatschappelijke meerwaarde van dit deel van het werk van de notaris, laat staan dat men bereid is daarvoor te betalen.

In dit speelveld moest de notaris vanaf 1999 voor minder geld meer zijn best doen om het vertrouwen te behouden, terwijl de positie van het notariaat in het maatschappelijke en politieke debat was verzwakt door een beroepsorganisatie wier verordenende bevoegdheid sterk beperkt is en die de particuliere belangen van notarissen niet (meer) mocht behartigen. De notaris moest als ondernemer laten zien dat hij zijn geld waard was, en voor een groep van notarissen betekende dit dat zij zich vooral gingen toeleggen op goedkope dienstverlening.<sup>7</sup>

Het gevoel leefde dat kernwaarden van het notariaat – onpartijdigheid, onafhankelijkheid en integriteit – onder druk kwamen te staan. De vraag was of dit ook zijn weerslag had op de kwaliteit van dienstverlening. Met name welke rol de notaris bij financiële fraude had, kwam sterk in de belangstelling te staan. Vandaar ook de onderzoeken naar de kwaliteit van dienstverlening<sup>8</sup> en de rol van de notaris bij malafide vastgoedtransacties.<sup>9</sup>

Tegen deze achtergrond is goed te begrijpen waarom een groot deel van het in deze bijdrage genoemde empirische onderzoek is verricht: de overheid wil de vinger aan de pols houden, met name op twee aspecten van notariële dienstverlening: kwaliteit en prijs.

De Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (in de wandelgangen ook aangeduid als de commissie-Hammerstein) is op 9 juli 2004 bij besluit van de minister van Justitie

---

7 Deze organisatie heeft ook onderzoek naar de marktwerking, in het bijzonder de prijsontwikkeling, binnen het notariaat uitgevoerd, maar dat is niet openbaar voor zover ik weet.

8 Ter Voert, Zwenk & Beenackers, 2011.

9 Van Gestel, 2008; Ferwerda, Staring, De Vries Robbé & Van der Bunt, 2007; Ter Voert et al., 2011.

ingesteld. De commissie heeft onderzocht op welke wijze de liberalisering van de notariële markt<sup>10</sup> in de praktijk gestalte heeft gekregen. Daarbij heeft zij gelet op de effecten van marktwerking en concurrentie en op de mogelijke gevolgen daarvan voor de ambtsuitoefening. Onderdeel van de werkwijze van de commissie was onder meer om een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van prijsconcurrentie in het notariaat met het oog op het beoordelen van de gevolgen van marktwerking in het notariaat. Het onderzoeksbureau EIM heeft dit onderzoek uitgevoerd en daarover gerapporteerd.<sup>11</sup>

Een van de onderzochte veronderstellingen was dat prijsvechters slechtere dienstverlening aanboden. Het probleem was hoe de kwaliteit van notariële dienstverlening te beoordelen. Wat houdt die kwaliteit precies in? En als we daarover normen kunnen opstellen, hoe gaan we die meten? Gekeken is naar een aantal kwaliteitsaspecten die meetbaar zijn. Dat was bijvoorbeeld of het kadaster fouten in aangeboden stukken constateerde. Bij 1,2% van de akten blijken fouten op te treden. De op prijs concurrerende kantoren maakten echter niet meer fouten dan andere kantoren. Fouten op grond waarvan de bewaarder van het kadaster de ter inschrijving aangeboden akte mag weigeren, zijn goed voor ongeveer de helft van alle fouten.

Vervolgens is aan de hand van de cijfers van het Centraal Testamenten Register (CTR) onderzocht of de prijsvechters zich meer of juist minder richten op de familiepraktijk. De ontwikkeling van het aantal nieuwe testamenten is hiervoor bekeken. De prijsvechters zijn net zo actief in de familiepraktijk waar het gaat om nieuwe testamenten als andere kantoren. Rond het transport van een huis is het de bedoeling dat een notaris op ten minste drie momenten het kadasterregister raadpleegt om de status te controleren. De geselecteerde prijsvechters voor dit onderzoek blijken in ieder geval niet te bezuinigen door minder vaak de registers in te zien rond het transport.

Tijdens het onderzoek is aan 160 makelaars, hypotheekbemiddelaars en projectontwikkelaars gevraagd hoe ze te spreken zijn over de notarissen in hun omgeving en welke ontwikkelingen zij hebben gezien de laatste jaren. De centrale conclusie uit dit deel van het onderzoek is dat verwijzers tevreden zijn over de beweging die er is gemaakt naar meer klantgerichtheid door het notariaat. Bovendien zijn daarbij de prijzen gedaald. De kwaliteit van de akten en de zorgvuldigheid van het proces zijn op het oude niveau gebleven. ‘De

---

10 Het gaat dan vooral om drie maatregelen: de liberalisering van het benoemings- en vestigingsbeleid, de afschaffing van het verbod op het verrichten van ambtshandelingen buiten het arrondissement van vestiging en het geleidelijk vrijlaten van de tarieven.

11 Commissie-Hammerstein, 2005; het EIM onderzoek is als Bijlage 2 bij dit rapport opgenomen.

goedkope notaris van nu is de dure van vroeger', is een citaat dat is opgetekend tijdens deze interviews.

De prijsvechters hebben zonder uitzondering een (zeer) strak georganiseerde praktijk. Daardoor doen ze meer werk met minder mensen. Specialisatie op de onroerendgoedmarkt is niet aan de orde bij de prijsvechters. De familiepraktijk is juist een belangrijke aanvulling op de omzet uit de onroerendgoedpraktijk. De kwaliteit van de notariële dienstverlening rond het transport van registergoederen is vooral afhankelijk van het proces en zorgvuldig werken met voldoende controlemomenten. Prijsvechters wijken op deze punten niet af van andere kantoren.

De trendrapportages<sup>12</sup> begaven zich deels op het terrein van de commissie-Hammerstein. Zij concentreerden zich op de stand van zaken inzake de toegankelijkheid (vraag, aanbod en tarieven) en de continuïteit (in- en uitstroom, bedrijfseconomische aspecten) van het notariaat en de kwaliteit en integriteit van notariële dienstverlening (beroepsethiek, klacht- en tuchtrecht, consumenttevredenheid). Voor de dataverzameling is gebruikgemaakt van bestaande gegevens van de KNB, het BFT, het CTR, de stichting Centrum voor Postdoctoraal Onderwijs (CPO) en het hof Amsterdam. Daarnaast zijn secundaire analyses uitgevoerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS; (tarievenonderzoek), gegevens van het BFT (bedrijfseconomische gegevens) en de Belastingdienst (vraag naar soorten akten). Ten slotte is gebruikgemaakt van bestaande studies die betrekking hebben op de drie terreinen van notariële dienstverlening. Daarnaast is een viertal aanvullende onderzoeken verricht:

1. Een onderzoek onder 272 kantoren naar de tarieven van een negental veelvoorkomende notariële akten, uitgevoerd via een schriftelijke enquête door Research voor Beleid.<sup>13</sup> De resultaten van dit onderzoek geven een beeld van de hoogte en de spreiding van de tarieven, als indicatie van de toegankelijkheid van de dienstverlening.
2. Een analyse van de bedrijfseconomische situatie van ongeveer 660 kantoren in 2002 en 2003, op basis van gegevens van het BFT. Dit ter beschrijving van de continuïteit van notariskantoren.
3. Een schriftelijke enquête onder 193 kandidaat-notarissen naar de aantrekkelijkheid van verschillende vormen van notariaat. Data zijn verzameld door de Universiteit Leiden, analyses zijn uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). De resultaten beschrijven de continuïteit van de beroepsgroep in termen van de knelpunten die worden ervaren om notaris te worden en de aantrek-

---

12 Ter Voert & Van Ewijk, 2004; Laclé & Ter Voert, 2006.

13 Wils & Oostdijk, 2004.

kelijkheid van bepaalde vormen van notariaat (zoals zelfstandige vestiging beginnen, deeltijd werken, notaris in loondienst).

4. Een onderzoek naar de beroepsethiek onder 300 notarissen en 180 kandidaat-notarissen, uitgevoerd door de Universiteit Leiden en gepresenteerd in een *position paper* ('Balansverschuiving?'). Dit onderzoek maakt deel uit van het thema kwaliteit en integriteit van de notariële dienstverlening en richt zich op de volgende vragen:
5. Wat is eind 2004 de stand van de notariële beroepsethiek en het notariële toezicht?
6. Welke ontwikkelingen zijn in de notariële beroepsethiek en het notariële toezicht te onderkennen sinds de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt 1999?

In een schriftelijke enquête zijn de (kandidaat-)notarissen ondervraagd over de omgang met ethische dilemma's en activiteiten die op kantoren plaatsvinden om de kennis van de beroepsethiek te vergroten en te bewaken. In de periode september tot en met december 2004 zijn ook tien semigestructureerde interviews gehouden met relevante actoren uit het notariële veld. Ook zijn de gepubliceerde tuchtrechtsuitspraken van de jaren 2003 en 2004 geanalyseerd.

In 2009 zijn de trendrapportages voor de juridische beroepen als afzonderlijke publicaties gestopt en deze vormen sindsdien een onderdeel van de monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur van het WODC.

Nadien heeft de Directie Rechtsbestel het WODC verzocht onderzoek te doen naar de *kwaliteitsontwikkeling* binnen het notariaat en tevens om het onderzoek te herhalen dat in opdracht van de commissie-Hammerstein is verricht naar prijsconcurrentie in het notariaat. 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. Hiervan is een afzonderlijk rapport verschenen.<sup>14</sup>

Daarna is nog een studie verricht naar de *kwaliteit van notariële dienstverlening tegen de achtergrond van de marktwerking en de economische crisis*.<sup>15</sup> De doelstelling van dit onderzoek was drieledig. Men probeerde 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. In dit rapport worden zowel de marktontwikkelingen over de aan de rapportage in 2011 voorafgaande jaren in kaart gebracht als de kwaliteit van nota-

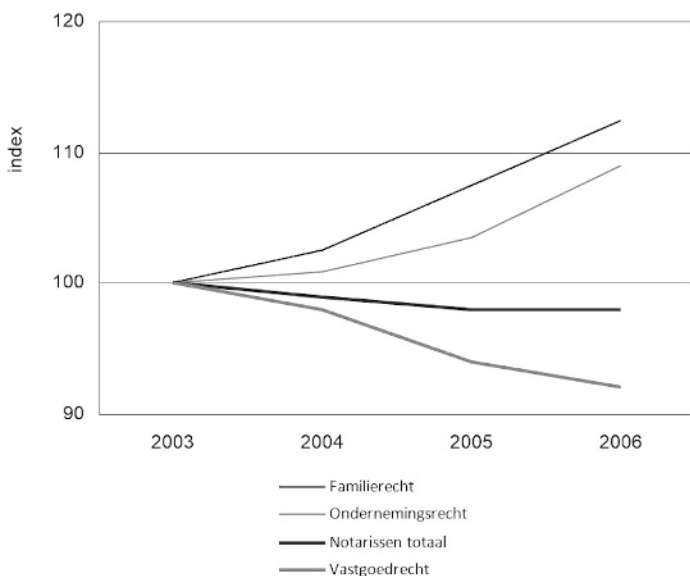
14 Commissie-Hammerstein, 2005; het EIM onderzoek is als Bijlage 2 bij dit rapport opgenomen.

15 Ter Voert et al., 2011.

riële dienstverlening. Het onderzoek schetst een breed beeld van diverse kwaliteitsaspecten door het gebruik van verschillende gegevensbronnen. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de kwaliteit van de kantoororganisatie, de producten, de service en de naleving van wet- en regelgeving. Volgens het rapport blijft de kwaliteit van *notariële producten* moeilijk meetbaar. 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. De kwaliteit van de *service* lijkt in de onderzochte 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 markt-initiatieven de grenzen opgezocht van wat is toegestaan. Door dergelijke initiatieven blijft het van belang een vinger aan de pols te houden.

Hoogst interessant is het om te bezien hoe de prijsontwikkeling van de notariële producten daadwerkelijk is geweest. Deze blijken uit de trendrapportages. Ik laat in figuur 7.9 een grafiek van het eindtotaal zien.

**Figuur 7.9 Algemene tarieven notarissen (2003-2006)**



Bron: Trendrapportage Notariaat 2006 (Lacé & Ter Voert)

Uit deze grafiek blijkt heel duidelijk dat de wens tot goedkopere dienstverlening maar ten dele is uitgekomen. De vastgoedpraktijk is goedkoper geworden, maar de familie- en ondernemingspraktijk zijn daarentegen duurder geworden. In zijn algemeenheid is de notariële dienstverlening goedkoper geworden. Men bedenke daarbij dat de vastgoedpraktijk in volume en omzet veel groter is dan de familie- en ondernemingspraktijk. Doordat notarissen meer kostprijsgelateerd in plaats van naar de waarde van de transactie zijn gaan declareren, daalde de opbrengst in de vastgoedpraktijk. Voor de levering van een doorzonwoning is de notaris vrijwel dezelfde tijd kwijt als voor de levering van een kapitale villa. De declaratie van de notaris voor deze transacties ziet er vandaag de dag dan ook nagenoeg hetzelfde eruit. Wie hebben hiervan geprofiteerd? Dat zijn vooral de burgers die vastgoedtransacties deden in het hogere segment, het duurere vastgoed, en dat is een betrekkelijk klein deel van de cliëntèle van de notaris. Daarentegen betaalt de cliënt meer voor familierechtakten, ook de cliënt met een kleine beurs. Dit is ontegenzeggelijk een nadelig effect van meer marktwerking, temeer omdat dit de toegankelijkheid van het notariaat raakt voor de burger met een kleine beurs. Oplossingen kunnen gevonden worden in nog meer concurrentie, met name door de komst van prijsvechters (de zogenoemde B-merken in het notariaat), maar ook van wat je zou kunnen noemen ‘do it yourself’-notariaat, waarbij door verregaande digitalisering wordt bewerkstelligd dat de kostprijs laag gehouden kan worden. Met name wordt ingezet op standaardoplossingen voor standaardcasussen, waarbij het werk van de (kandidaat-)notaris – en dus ook diens nota – tot een minimum wordt beperkt. Een voorbeeld is de zogenoemde Hema-Notarisservice, waarbij de Hema functioneert als intermediair tussen cliënt en notaris.<sup>16</sup> Maar krijgt de cliënt voldoende voorlichting en advies? Klopt het product wel dat hij op semi-geautomatiseerde wijze krijgt toegediend?

Interessant is de vergelijking met de andere dienstverleners op dezelfde terreinen als de notaris. De meest diepgaande internationale studie is de *Conveyancing services market*,<sup>17</sup> verricht in 2006 door het Centre of European Law and Politics van de University of Bremen in opdracht van de directeur-generaal Competitie van de Europese Commissie. Het bevat een vergelijking van het systeem van overdracht van onroerend goed in 21 Europese landen ‘integrating a legal and an economic perspective, on professional and related regulation and its impact on the efficiency and performance of the conveyancing services market’. De studie handelt onder andere over kwaliteit en kostprijs van normale vastgoedtransacties

16 [https://notarisservice.hema.nl/?gclid=EAIaIQobChMIh8vP5MWO5AIVRPIRCh3N0gcyEAAAYASAAEgLFg\\_D\\_BwE](https://notarisservice.hema.nl/?gclid=EAIaIQobChMIh8vP5MWO5AIVRPIRCh3N0gcyEAAAYASAAEgLFg_D_BwE).

17 Schmid, Sebastian, Lee, Fink & Paterson, 2007.

in 21 Europese landen.<sup>18</sup> In die studie is gebruikgemaakt van nationale rapporteurs die aan de hand van een questionnaire en een survey onder 700 personen in 21 landen hebben uitgevoerd. Men heeft professionals en consumenten gevraagd over keuze, professionele kwaliteit, snelheid, kosten van diensten, en problemen zoals juridische geschillen tussen contracterende partijen en tussen hen en professionals. Men onderscheidde vier categorieën:

- het traditionele Latijnse notariaat: verplichte inschakeling (monopolies), numerus clausus, tarieven en strikte regulering van de markt;
- het gedereguleerde Nederlandse notariaat zonder numerus clausus, onderhandelbare tarieven en minder gereguleerde markt;
- het advocatensysteem waarin de kwaliteit wordt gereguleerd door een licentiesysteem en professioneel examen, onderhandelbare tarieven en minder regulering van de markt;
- het Scandinavische systeem van ‘licensed real estate agent’, die ook juridische diensten verricht, met eveneens een professioneel examen, onderhandelbare tarieven en minder regulering van de markt.

Het is al opmerkelijk dat de onderzoekers Nederland als afzonderlijke categorie hebben opgevoerd. De relevantie van dit onderzoek is dat voor het eerst de gevolgen van de liberalisering van het notariaat in Nederland in een vergelijking met andere Latijnse notariaten zichtbaar zijn gemaakt. De conclusies zijn wat Nederland betreft veelzeggend:

‘Of the four types of regulatory systems examined (i.e. traditional, highly regulated Latin notary system, the deregulated Dutch notary system, the lawyer system and the Scandinavian licensed real estate agent system), the study finds that the traditional Latin notary system, which has the highest levels of restrictive regulation, including the use of fixed fees scales and numerus clausus performs the worst on all counts:

- Latin notary countries are generally more expensive than the deregulated Dutch system, the lawyer system or the Scandinavian system especially for higher value transactions (i.e. those €250,000 and over) and have some of the highest absolute legal fees (e.g. France, Belgium and Italy).
- (...)
- The Netherlands case study provides a useful insight into what happens with some deregulation of notary services and provides empirical evidence of the positive effects deregulation can have on consumer welfare. The Dutch model is a modernised version of the Latin notary system where

---

18 Australië, België, Tsjechië, Denemarken, Engeland en Wales, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Schotland, Slovakije, Slovenië, Spanje en Zweden.



fixed pricing and *numerus clausus* (two of the most radical forms of regulation) have been abolished. On pricing this has resulted in price differentiation and the possibility for consumers to negotiate on fees. The case study shows that the average consumer buying a basket of notary services is considerably better off. There has also been a rise in the number of notaries and innovation is on the up with the emergence of new business structures and the greater use of IT. Importantly quality has not been compromised and in fact the evidence points to better customer service and satisfaction as the removal of fixed fees has made notaries compete on standard of service.<sup>7</sup>

De Council of the Notariats of the European Union antwoordde overigens met een tegenrapport van Peter Murray.<sup>19</sup> Zijn rapport is beperkter van omvang en neemt de traditionele rechtsvergelijkende methode tot uitgangspunt, gebruikmakend van landenrapporten, waarbij acht verschillende transactietypen met elkaar zijn vergeleken. Murray komt tot wat andere conclusies dan Schmid et al.:

‘Modern real estate conveyancing involves a number of complex and interrelated activities to meet the needs and requirements of diverse economic and regulatory interests involved in the ownership, transfer and financing of residential real estate. In all of the European jurisdictions studied the function of effectuating transfer of title has become relatively straightforward and routine thanks to efficient systems of title registration. Complexity is lent to real estate transactions by the many legal, financial and regulatory considerations that surround and attend the transfer and the financing of the purchase. Most of the work of conveyancers deals with these considerations rather than the now relatively simple task of passing title to the property from seller to buyer.’

Murray ondergraaft daarmee de vooronderstelling dat de systemen eenvoudig te vergelijken zouden zijn, zo ongeveer als in het rapport van Schmid et al. is gebeurd: ‘There are simply too many other variables, such as local substantive and procedural law, other professional exposures, and claims-friendlyness of local legal cultures affecting these purported proxies to permit any reasonable correlation with quality or efficiency of conveyancing services.’ Deze onderzoeken moeten worden geplaatst in het licht van de politieke motieven die de Europese Commissie respectievelijk de Council of the Notariats of the European Union hebben gehad bij de opdrachtverlening. Het verbaast dan ook niet dat de verschillende

---

<sup>19</sup> Murray, 2007.

uitgangspunten van de beide onderzoeken en de verschillende onderzoeksmethoden hebben geleid tot uiteenlopende conclusies.

#### 7.4 DE ORGANISATIE VAN HET BEROEP EN DE BRANCHEORGANISATIES

Het devies bij de invoering van meer marktwerking in het notariaat in 1999 was: verkoop jezelf in de markt door betere, innovatievere en gevarieerdere dienstverlening met meer profilering in de markt. Initiatieven dienaangaande werden ook door de KNB begroet en ondersteund, maar niet geïnitieerd. De markt moest het doen.

Over hoe de markt heeft gereageerd en welke mogelijkheden en kansen er nog liggen, heeft Barendrecht<sup>20</sup> onderzoek gedaan in opdracht van de KNB. In dit onderzoek, dat beperkt van opzet was, zijn de innovaties in kaart gebracht aan de hand van rapporten en databases, de juridische innovatieliteratuur, KNB-strategie-documenten en een zoektocht op internet. Voorts zijn gesprekken met KNB-medewerkers gevoerd, zijn twaalf (telefonische) interviews met notarissen afgenomen en werden KNB-regiobijeenkomsten bijgewoond. Het huidige notariaat is aan de hand daarvan onderscheiden in zeven bedrijfsmodellen:

1. kleine notarispraktijk in gemeente 40.000 inwoners;
2. generieke notarispraktijk met stedelijke, regionale uitstraling;
3. grotere notarispraktijk met hoge kwaliteitsaspiraties;
4. notarispraktijk in transactiepraktijk in groot advocatenkantoor;
5. netwerk: samenwerkingsverband van kleinere kantoren;
6. niche praktijk gericht op specifieke doelgroepen en hun problemen;
7. commodity kantoor met scherpe prijzen.

Twee conclusies worden getrokken. Ten eerste dat er een grote, deels onvervulde, behoefte is aan diensten waarin het notariaat een rol kan spelen. Dat het notariaat zijn beste tijd gehad zou hebben, of niet innovatief zou zijn, is een beeld dat volgens het onderzoek zou moeten worden bijgesteld. Er is een aantal bedrijfsmodellen die kansrijk zijn en goed aansluiten bij wat er al gebeurt. Ten tweede zit er veel spanning op de manier waarop de beroepsgroep is georganiseerd. Die organisatie is volgens het onderzoek niet erg afgestemd op de trends, de aanstormende innovaties en de uitdaging om nog beter aan de behoeften van afnemers te voldoen. Daarom wordt in de conclusies aandacht gevraagd hoe de bedrijfsmodellen het beste kunnen worden ondersteund, welke belemmeringen zij ondervinden en hoe die kunnen worden weggenomen. Die belemmeringen, de organisatie

---

20 Barendrecht, 2014.

van het bedrijf en de garantie van kwaliteit richting de afnemers zijn voor ieder bedrijfsmodel weer anders, aldus het onderzoek.

Het ontstaan van brancheorganisaties is niet alleen het gevolg van de nieuwe rol van de KNB en de marktwerking in het algemeen, maar ook van de steeds diverser wordende achterban in het bijzonder. Uit de inventarisatie naar de brancheorganisaties van het notariaat als beroepsgroep die Van der Geld en Verstappen hebben uitgevoerd,<sup>21</sup> blijkt dat de invoering van de huidige Wet op het notarisambt grote invloed heeft gehad op de organisatie van de beroepsgroep als zodanig. Veel nieuwe notariële organisaties zijn destijds in het leven geroepen en ineens was er niet alleen voor de cliënt, maar ook voor de notaris veel te kiezen. Men kan thans drie categorieën notariële organisaties onderscheiden (tussen haakjes de oprichtingsdata):

1. het algemeen belang en het notariaat als zodanig dienende organisaties, voornamelijk overheidsorganisaties zoals de KNB (1843/1999) zelf, het Bureau Financieel Toezicht en de Kamers van Toezicht (1843), maar ook de Stichting Beroepsopleiding Notariaat (1987) en het Pensioenfonds Notariaat (1955);
2. algemeen georiënteerde brancheorganisaties, waarbij men kan denken aan: Netwerk Notarissen (1999), NICO Notarissen (1999), Formaat Notarissen (1999) en Nederlandse Branche Vereniging Notariaat (NBVN, 2010); deze organisaties richten zich meer op kennis- en productontwikkeling, marketing en lobby;
3. thematisch georiënteerde brancheorganisaties zoals Vereniging van Estate Planners in het Notariaat (EPN, 1999), Vereniging van Notariële Registergoed Specialisten (NRS, 2012), Vereniging van Mediators in het Notariaat (VMN, 1999), Vereniging voor Agrarisch Specialisten in het Notariaat (VASN, 2000), Vereniging van Notarieel Ondernemingsrecht Specialisten (VOC/N, 2012) en Stichting IT-notaris (IT-notaris, 2011); Deze organisaties richten zich op kennisontwikkeling en lobby op specifieke terreinen van de beroepsuitoefening.

Behalve enkele rudimentaire voorlopers zijn vrijwel alle notarissenorganisaties in de tweede en derde categorie na de invoering van de huidige Wet op het notarisambt in 1999 opgericht. Het oorzakelijk verband is evident.

Eveneens moet worden genoemd de reeds eerder vermelde studie van Plaggemars uit 2011<sup>22</sup> naar de kenmerken van de verschillende notariaten in Europa door het versturen van questionnaires. Zijn conclusie is dat de notariaten onderling sterk kunnen verschillen.

---

21 Van der Geld & Verstappen, 2018; de tekst is voor een groot deel uit dit artikel geput.

22 Plaggemars, 2011.

Het beeld dat over de ontwikkelingen in de organisatie van het notariaat uit dit onderzoek opkomt is dat de diversificatie in de ambtsuitoefening zich ook op organisatorisch vlak heeft doorgezet. Dat kan positief (meer diversiteit), maar ook negatief (meer versplintering) worden beoordeeld. Om naar buiten toe als beroepsgroep overtuigend over te komen is interne coördinatie van activiteiten en uitingen een must. Die coördinatie vindt dan ook plaats. De algemeen georiënteerde brancheorganisaties, voor zover zij aan lobby doen, houden zich vooral bezig met de vakinhoudelijke onderwerpen en niet met de lobby van de organisatie van het beroep. Maar in de media laten ook de algemeen georiënteerde brancheorganisaties naast de KNB van zich horen in het maatschappelijke debat. Omdat de achterban diverser en breder is geworden, is consensus op onderwerpen lastiger te bereiken. Dat is vooral problematisch als de politiek of de maatschappij een standpunt van het notariaat verwacht of verlangt.<sup>23</sup>

#### 7.5 CONTROLE EN HANDHAVING VAN DE NOTARIËLE REGELS AMBTSBEDIENING

De commissie-Hammerstein heeft in 2005<sup>24</sup> vastgesteld dat er, vooral binnen de beroepsgroep zelf, zorgen bestaan over de handhaving van de integriteit en de kwaliteit van de dienstverlening. Toegenomen eisen aan de beroepsuitoefening, meer concurrentie, kwetsbaarheid voor beïnvloeding en manipulatie door met name grote partijen in de markt en economische omstandigheden na 1999 zijn belangrijke oorzaken voor die bezorgdheid. Maar de commissie stelt vast dat de marktwerking een aantal positieve effecten heeft gehad, zoals betere toegankelijkheid en dienstverlening, innovatie en prijsdifferentiatie. De commissie heeft geen concrete aanwijzingen gevonden voor de juistheid van de veronderstelling dat marktwerking en liberalisering van tarieven hebben geleid tot het op grote schaal teruglopen van de kwaliteit en aantasting van de integriteit binnen de beroepsgroep. Notarissen hechten nog steeds zeer aan handhaving van betrouwbaarheid en kwaliteit. Door het toenemen van de concurrentie zijn wel meer dan voorheen de grenzen opgezocht van de bestaande regels en normen die blijkens de tuchtrechtspraak hier en daar ook zijn overschreden. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen gevonden voor een onaanvaardbare vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening. Mogelijk is wel sprake van verschra-

---

23 Een voorbeeld van hoe het mis kan gaan is het dossier rondom de modernisering van het huwelijksvermogensrecht. Toen in 2003 het wetsvoorstel tot aanpassing van de algehele gemeenschap van goederen ahangig werd gemaakt, verlangde het bestuur van de KNB bij de minister van Justitie dat de beroepsgroep zich over het voorstel mocht uitspreken. Dat is gebeurd door uitgebreide discussiebijeenkomsten (835 deelnemers) en stemmingen waaruit bleek dat 90% voor de invoering van een beperkte gemeenschap van goederen was. Anders dan men op basis van deze door de KNB zelf georganiseerde consultatie mocht verwachten, heeft het bestuur van de KNB steeds een neutrale houding aangenomen met betrekking tot dit wetsvoorstel. Dat werd niet begrepen in de politiek.

24 Commissie-Hammerstein, 2005.

ling, in het bijzonder doordat ook in de familiepraktijk kostendekkend moet worden gewerkt omdat kruissubsidiëring vanuit de onroerendgoedpraktijk voor het grootste deel is weggefallen.

Uit de *Trendrapportage 2006*<sup>25</sup> blijkt men voor de handhaving van de beroepsethiek primair is aangewezen op de notariële toezichthouders. Verschillende commissies wijzen echter op de tekortkomingen van in het bijzonder het tuchtstelsel en de noodzaak tot herziening. Het aantal klachten bij de Kamers van Toezicht is tussen 1999 en 2006 toegenomen. In 2006 zijn bij de Kamers van Toezicht 412 klachten binnengekomen. Ongeveer de helft van het aantal klachten waarin een Kamer van Toezicht een beslissing neemt, wordt gegrond bevonden. Dit komt vanaf 2002 neer op tussen de 113 en 140 gegrond bevonden klachten per jaar.

Het WODC heeft onderzoek laten doen naar de wettelijke en beroepsregelingen van onder andere het notariaat met betrekking tot de *derdenrekeningen*.<sup>26</sup> Dat onderzoek, uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, richtte zich op de praktijk van de regelingen en verordeningen met betrekking tot de derdengelden en het toezicht daarop, naar aanleiding van toezeggingen van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat na enige jaren praktijkervaring de regelingen zouden worden geëvalueerd. Het evaluatieonderzoek richt zich op de aard en omvang van het gebruik van derdenrekeningen en op de bruikbaarheid van de regelingen voor de beroepsgroepen. In het onderzoek wordt beoordeeld in hoeverre de beroepspraktijk afwijkt van de wettelijke bepalingen. Daarnaast staan in dit onderzoek het toezicht op het gebruik van derdenrekeningen en de effectiviteit van het toezicht centraal. Voor het evaluatieonderzoek is gebruikgemaakt van openbare gegevens van de toezichthouders met betrekking tot derdengelden, zijn ervaringen en meningen van dekens geïnventariseerd en zijn gesprekken gevoerd met beroepsbeoefenaren. Daarnaast zijn de resultaten van het evaluatieonderzoek vooral gebaseerd op de gegevens die verkregen zijn uit een internetenquête onder 690 notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten. Door middel van deze internetenquête onder een grote groep beroepsbeoefenaren is geïnventariseerd wat – naar de mening van deze beroepsbeoefenaren – de praktijk is van de derdenrekeningen. Over het algemeen is men positief over de derdengeldrekening, omdat ze de rol van onder andere de notaris als betrouwbare tussenpersoon versterkt. Kritiek bestaat met name op de hoge administratieve lasten en de kosten van de derdenrekeningen.

---

25 Laclé & Ter Voert, 2006.

26 Van Dijken et al., 2006.

Over de rol van de notaris bij witwassen is het nodige te doen geweest. Het WODC heeft opdracht gegeven voor onderzoek naar *malafide activiteiten in de vastgoedsector*, om de rol van de bij vastgoedtransacties betrokken dienstverleners te achterhalen. In het rapport<sup>27</sup> dat in 2007 uitkwam, wordt verslag gedaan van een verkennend en exploratief onderzoek met als doel een beschrijving te geven van de malafide activiteiten binnen de vastgoedsector in ons land. De vastgoedsector kan onderverdeeld worden in woningen, winkels, horeca, kantoren en bedrijfsgebouwen. In dit onderzoek wordt ingegaan op de malafide activiteiten binnen de deelsector woningen in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4). Op basis van open bronnen zoals literatuur, kranten, internet, gegevens van het kadaster, observaties tijdens veilingen van panden, gegevens van veilinghuizen en interviews met lokale en landelijke experts is ingezoomd op en wordt een beeld gegeven van de malafide verschijningsvormen binnen het vastgoed. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de aanpak zich vooral richt op het bestrijden van overlast en in mindere mate op de bestrijding van strafbare feiten. De aanpak van malafide speculatie en van met name de verbreding van het fenomeen naar ernstige criminaliteit en illegaliteit zou meer aandacht moeten krijgen. In het onderzoek worden aanbevelingen gedaan om de aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed beter te laten verlopen. Daarbij wordt een eigen rol en verantwoordelijkheid gelegd bij de landelijke overheid, de lokale overheid, de branches en de burgers. Gelieerd aan dit onderzoek heeft het WODC een analyse uitgevoerd van opsporingsdossiers (gesloten bronnen) met betrekking tot dit onderwerp.

De beroepsethiek stond vooral onder druk na de economische crisis vanaf 2008. Het WODC heeft met het rapport *Kwaliteit in zware tijd*,<sup>28</sup> dat in 2011 verscheen, zicht willen krijgen op de gevolgen van de crisis op onder andere de naleving van wet- en regelgeving. Algemene conclusie uit dit rapport is dat er niet direct aanwijzingen zijn 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. In verband met dergelijke initiatieven blijft het van belang een vinger aan de pols te houden.

De belangrijkste controlerende instelling van het notariaat is het *Bureau Financieel Toezicht* (BFT). Het bureau is thans enerzijds verantwoordelijk voor het financieel toezicht en het kwaliteits- en integriteitstoezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders en anderzijds voor het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) door notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Het toezicht wordt uitgevoerd door twee aparte afdelingen binnen het BFT: de

---

27 Ferwerda et al., 2007.

28 Ter Voert et al., 2011.

afdeling notariaat/gerechtsdeurwaarders en de afdeling Wwft. Het BFT is onderwerp van verschillende onderzoeken geweest. De belangrijkste onderzoeken naar het BFT zijn verricht in 2009 en in 2018.

Het onderzoek uit 2009 door Arena Consulting en Pro Facto<sup>29</sup> is uitgevoerd als een bestuurskundige evaluatie van de toezichtstrategie van het BFT. Centraal staan de effectiviteit en doelmatigheid van de sturingsfilosofie rond het financieel toezicht en het Wwft-toezicht. Voor de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het BFT hebben de onderzoekers gebruikgemaakt van een vooraf opgesteld analysemodel. Centraal hierin staat een zogenoemde effectiviteitstrap, waarin verschillende niveaus van doelbereiking worden onderscheiden en een contingentietheoretisch verklaringsmodel voor effectiviteit wordt gebruikt.

De onderzoekswerkzaamheden en -rapportage hebben plaatsgevonden in de maanden december 2008 tot en met april 2009. Daarbij is onder meer gebruikgemaakt van rapporten, plannen, verslagen en correspondentie met betrekking tot de taakuitvoering en ontwikkeling van het BFT en van cijfermatige informatie over planning en uitvoering van de werkzaamheden door het BFT. Op basis van kwantitatieve gegevens van het BFT is een beperkte (beschrijvende) statistische analyse uitgevoerd. Een voorgenomen kwantitatieve toetsing van de effectiviteit van het BFT was op basis van deze gegevens niet mogelijk. Er zijn zeventien gesprekken gevoerd met directie en staf, met een representatief deel van de medewerkers van het BFT en met enkele ambtenaren van de betrokken departementen (Justitie en Financiën). Daarnaast is – met instemming van de geïnterviewden – gebruikgemaakt van enkele verslagen van de door de evaluatiecommissie gevoerde gesprekken. Belangrijkste bevindingen zijn destijds geweest dat de sector Financieel Toezicht van het BFT goed inzicht heeft in (ontwikkelingen van) risico's en normschendingen bij de groep onder toezicht gestelden als geheel, hetgeen het BFT in staat stelt de juiste prioriteiten in het toezicht te stellen en normschendingen bij te sturen. De doelmatigheid van het toezicht kan worden verbeterd door beroepsbeoefenaren met een blijvende reputatie van goed gedrag niet steeds periodiek door te lichten en de toezichtstrategie meer te laten aansluiten bij ontwikkelingen in het notariaat. Over de sector Wwft Toezicht van het BFT wordt geconcludeerd dat het BFT binnen de gegeven condities niet effectief kan zijn in de taakuitvoering.

---

29 Smits, Struiksmā & Van den Heuvel, 2009.

Het onderzoek uit 2018 is verricht door SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met Clear Conduct<sup>30</sup> en handelde over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht door het BFT.

Volgens de onderzoekers is het evalueren van toezichthoudende organisaties complex, omdat de gerealiseerde maatschappelijke uitkomsten niet alleen afhankelijk zijn van de kwaliteit van het toezicht, maar ook van het geheel van beleid en wetgeving en bovenal van het gedrag van de onder toezicht gestelden. Het vaststellen van de kwaliteit van toezicht is mede daarom met de nodige subjectiviteit omgeven. De vraag of het toezicht doeltreffend en doelmatig is, kan niet alleen op basis van harde cijfers, directe benchmarking of andere feitelijke informatie worden vastgesteld. In het onderzoek hebben de onderzoekers daarom een aantal onderzoeksmethoden gecombineerd: reconstructie van de beleidstheorie, desk-research, dossieranalyse, interviews. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2017 tot mei 2018. De belangrijkste bevindingen zijn dat het toezicht door het BFT kwalitatief degelijk is, in toenemende mate risicogestuurd is en sterk gericht is op het opsporen en bestrijden van normoverschrijding. Het BFT is sterk gefocust op het primaire toezichtproces, er is weinig aandacht voor de bredere context van het toezicht. De handhaving is goed op orde, maar er zijn mogelijkheden om handhavingsinstrumenten breder in te zetten. Het BFT behaalt resultaten, maar de doeltreffendheid is lastig te beoordelen bij gebrek aan informatie over de naleving en de impact van het toezicht daarop. Communicatie en verantwoording richten zich vooral op verantwoorden van wat het BFT heeft gedaan, en minder op de effecten daarvan. Opmerking verdient dat de KNB en de KBvG kritisch zijn over het BFT.

Het meest recente onderzoek *Evaluatie BFT*<sup>31</sup> laat zien dat het als kwalitatief degelijk wordt beoordeeld, in toenemende mate risico gestuurd en sterk gericht is op het opsporen en bestrijden van normoverschrijding. Uit het rapport blijkt dat het BFT nog te weinig controlemiddelen en -mechanismen heeft en dat behoefte bestaat de handhavingsinstrumenten breder in te zetten. De dossiervorming van het BFT is goed en klachten van het BFT houden meestal stand voor de tuchtrechter. De impact van het toezicht wordt niet direct gemeten. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van onder toezicht staande instellingen, naar schade door niet-naleving of naar de gepercipieerde pakkans. Hierdoor is het niet goed mogelijk vast te stellen of het toezicht doeltreffend is. Wel geven zowel tuchtkamers als beroepsgroepen aan dat het BFT, indien een ernstige normschending aan het licht komt, snel en efficiënt ingrijpt.

---

30 Hers, Rougoor, Biesenbeek, Van Beusekom & Barth, 2018.

31 Hers, et al., 2018.



De beroepsorganisaties van notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn in dit onderzoek kritisch over het BFT. De keuzes en afwegingen die het BFT maakt over de opzet, de prioriteiten en de praktische uitvoering van toezicht en handhaving zijn niet altijd duidelijk voor de onder toezicht gestelden. Die willen beter begrijpen welke keuzes het BFT maakt, welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en welke implicaties dit met zich brengt voor de onder toezicht gestelden.

Het eerdere onderzoek *Systeem in zaken* uit 2009,<sup>32</sup> over een periode waarin het BFT nog over een beperkter instrumentarium beschikte en de taakstelling ook beperkter was, laat nog het ontbreken van een sanctie-instrumentarium zien. Ook uit dit onderzoek is gebleken hoezeer effectief toezicht afhankelijk is van voldoende gestructureerde informatievoorziening.

De effectiviteit van het financieel toezicht kon worden verbeterd door verruiming van de bevoegdheden van het BFT (sanctioneren buiten het tuchtrecht) en een grotere differentiatie in de frequentie en diepgang van het onderzoek. Capaciteitsproblemen zijn gesignaleerd, terwijl vraagtekens worden geplaatst bij de actieve betrokkenheid bij een repressief traject (tuchtproces) door degene die het feitelijke toezicht uitoefent. De grens tussen toezicht en opsporing vervaagt. Ten slotte werd de beperkte sanctiebevoegdheid van de toezichthouder gesignaleerd. Wat betreft het Wwft-toezicht was de conclusie dat het BFT binnen de gegeven condities niet effectief is in de taakuitvoering.

Rondom vastgoedfraude spelen vele actoren, waaronder de notaris, een rol. Sinds de invoering van de Wwft is de bewustwording van die rol binnen het notariaat ontegenzeggelijk vergroot. Deze is nog versterkt door allerlei incidenten en rapporten die gaandeweg verschenen. Het gaat dan vooral om hypotheekfraude, witwaspraktijken, onder andere door ABC-transacties en verkoopcarrousel, fraude en intimidatie tijdens executieveilingen, alsmede belastingontduiking. Het is maar een greep uit het onderzoek *Malafide activiteiten in de vastgoedsector*, een exploratief en beschrijvend onderzoek naar de aard, actoren en aanpak van malafide activiteiten in het vastgoed.<sup>33</sup>

## 7.6 CONCLUSIE; EMPIRISCHE VRAGEN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Het meeste onderzoek naar het notariaat heeft betrekking op de samenstelling van de beroepsgroep (aantal kandidaat-notarissen/notarissen/notariskantoren), de toegankelijk-

32 Smits et al., 2009.

33 Ferwerda et al., 2007.

heid, prijsvorming en kwaliteit van notariële dienstverlening, klacht- en tuchtrecht. Het beoogt (onwenselijke) ontwikkelingen te signaleren, vooral naar aanleiding van de invoering van de huidige Wet op het notarisambt in 1999. De data verschaffen niet meer dan een momentopname of inzicht in een ontwikkeling gedurende een bepaalde periode en zijn daarom snel verouderd. Bovendien blijft het een probleem dat de kwaliteit van de notariële dienstverlening slecht te onderzoeken is als daarvoor geen standaarden zijn opgesteld die een verantwoorde beoordeling van die kwaliteit mogelijk maken. Daarmee houdt verband dat er ook behoefte bestaat aan een verdere uitwerking van wat deontologisch van de notaris mag worden verwacht. Ten slotte verdient aandacht op welke wijze de voortschrijdende digitalisering een rol kan vervullen in dit alles.

Ik denk dat toekomstig empirisch-juridisch onderzoek vooral op de volgende vragen gericht zou moeten zijn:

1. Waaruit bestaat de kwaliteit van notariële dienstverlening? Hoe kunnen de prijs en de kwaliteit van notariële dienstverlening het beste worden gemeten? Als dat mogelijk is: hoe kunnen de ontwikkelingen van de prijs en de kwaliteit in de loop der jaren het beste worden gemonitord?
2. Wat is precies normoverschrijdend gedrag van (kandidaat-)notarissen en hoe kan dat effectief structureel worden bestreden? Het gaat dan niet alleen om toezicht en handhaving (repressief), maar ook om gedragsbeïnvloedende maatregelen (preventief).
3. In hoeverre kan de notariële dienstverlening verder worden gedigitaliseerd met positieve prijseffecten voor de burger zonder verlies van kwaliteit van dienstverlening?

## LITERATUUR

Baarsma, B., Mulder, J., & Teulings, C. (2004). *De spagaat tussen ambt en ondernemerschap: Economische analyse van het domeinmonopolie in het notariaat*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Barendrecht, M. (2014). Notariaat en innovatie. *WPNR*, 7030.

Commissie-Hammerstein (Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt) (2005). *Het beste van twee werelden*. Den Haag: Ministerie van Justitie. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23706-62-b1.pdf>.

Dijken, K. van, Berdowski, Z., & Eshuis, P.H. (2006). *De praktijk van derdenrekeningen*, Den Haag: WODC; IOO. [www.wodc.nl/binaries/1287-volledige-tekst\\_tcm28-68634.pdf](http://www.wodc.nl/binaries/1287-volledige-tekst_tcm28-68634.pdf).

Faure, M., Nelen, H., & Philipsen, N. (2009). *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving: Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*. Maastricht: Metro/Maastricht University. [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-uitvoeringspraktijk-inzake-de-werking-van-de-tuchtrechtelijke-handhaving-van-de-wet-motwid.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-uitvoeringspraktijk-inzake-de-werking-van-de-tuchtrechtelijke-handhaving-van-de-wet-motwid.aspx).

Ferwerda, H., Staring, R., Vries Robbé, E. de, & Bunt, J. van der (2007). *Malafide activiteiten in de vastgoedsector: Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Arnhem/Rotterdam: Advies- en Onderzoekgroep Beke/Erasmus Universiteit.

Geld, L.A.G.M. van der, & Verstappen, L.C.A. (2018). Het ontstaan van (branche-)organisaties in het notariaat sinds 1999. *WPNR*, 7205.

Gestel, B. van (2008). *Vastgoed & fout: Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector* (Onderzoek en Beleid, nr. 272). Den Haag. [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/illegale-praktijk-op-de-woningmarkt.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/illegale-praktijk-op-de-woningmarkt.aspx).

Hers, J., Rougoor, W., Biesenbeek, C., Beusekom, H. van, & Barth, R. (2018). *Evaluatie BFT* (SEO-rapport, nr. 59). [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/13/tk-bijlage-eindrapport-evaluatie](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/13/tk-bijlage-eindrapport-evaluatie).

KPMG (1994). *Kosten en opbrengsten van het notariaat*. Amstelveen, bijlage 2 (GRS-codes).

Lacé, Z.D. (2007). *Notabelen vernieuwen: Gevolgen van marktwerking in het notariaat* (Ars Notariatus, nr. 137) (Diss. Universiteit Leiden). Amsterdam/Deventer. [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13357/Notabelen\\_vernieuwen.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13357/Notabelen_vernieuwen.pdf?sequence=1).

Lacé, Z.D., & Voert, M.J. ter (2006). *Tendrapportages Notariaat: Toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit van het notariaat* (Onderzoek en Beleid, nr. 265). Den Haag: WODC. [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/tendrapportage-notariaat-2006.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/tendrapportage-notariaat-2006.aspx).

Lankhorst, F., & Nelen, J.M. (2004). *Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit: Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen*. Zeist.

Murray, P.L. (2007). *Real estate conveyancing in 5 European Union member states: A comparative study*. [www.dnotv.de/\\_files/Aktuelles/murrayreportfinal310807en.pdf](http://www.dnotv.de/_files/Aktuelles/murrayreportfinal310807en.pdf).

Plaggemars, A.D. (2011). *Is de notaris de markt meester?* (Diss. RUG). Den Haag.

Plug, P.J., Dekker, A.S.E., Hurk, S.E. van der, Baarsma, B.E., & Felsö, F.A. (2003). *Mededinging versus domeinmonopolie en ministerieplicht: Over de gevolgen van marktwerking in het notariaat*. Den Haag: Berenschot/SEO.

Schmid, Ch.U., Sebastian, S., Lee, G.S., Fink, M., & Paterson, L. (2007). *Conveyancing services market* (COMP/2006/D3/003).

Smits, J., Struiksma, N., & Heuvel, M. van den (2009). *Systeem in zaken: Een evaluatie van de effectiviteit en de doelmatigheid van het Bureau Financieel Toezicht*. Arena Consulting/Pro Facto. [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-bft.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-bft.aspx).

Verstappen, L.C.A. (2004). Het notariaat in een spagaat: Over instroom en de toekomst van het notariaat. *WPNR*, 6591, 745-755.

Verstappen, L.C.A. (2009). The Dutch situation on regulation of notaries. In N.E.H.M. Zeegers & H.E. Bröring (Eds.), *Professions under pressure: Lawyers and doctors between profit and public interest* (p. 11-27). Den Haag.

Verstappen, L.C.A. (2013). The hybrid notary in a split between office and enterprise. In A.L.B. Colombi Ciacchi, M.A. Heldeweg, B.M.J. van der Meulen, & A.R. Neerhof (Eds.), *Law & governance: Beyond the public-private law divide?* (p. 25-58). Den Haag.

Verstappen, L.C.A. (2016). Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de notariële opleidingen in Nederland. In *De kwaliteit binnen het notariaat* (Ars Notariatus, deel 163) (p. 37-67). Amsterdam: Stichting tot bevordering der notariële wetenschap.

Voert, M. ter, & Beenackers, E.M.T. (2016). *Juridische beroepen in de toekomst: Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarderij* (Cahier, nr. 13). Den Haag: WODC. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-799089.pdf>.

Voert, M.J. ter, & Ewijk, M. van (2004). *Eerste trendrapportage Notariaat: Toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit van het notariaat* (Cahier, nr. 12). Den Haag: WODC. [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/trendrapportage-notariaat.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/trendrapportage-notariaat.aspx).

Voert, M.J. ter, Zwenk, F., & Beenackers, E.M.Th. (2011). *Kwaliteit in zware tijd: Marktwerking, vraaguitval en notariële dienstverlening* (Onderzoek en Beleid, nr. 296). Den Haag: WODC. [www.wodc.nl/binaries/ob296-volledige-tekst\\_tcm28-71408.pdf](http://www.wodc.nl/binaries/ob296-volledige-tekst_tcm28-71408.pdf).

Vogels, R. (2005), *Prijsconcurrentie in het notariaat*, onderzoek in opdracht van de Commissie-Hammerstein uitgevoerd door EIM, opgenomen als Bijlage 2 in het rapport van de Commissie-Hammerstein (Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt) (2005). *Het beste van twee werelden*. Den Haag: Ministerie van Justitie. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23706-62-b1.pdf>.

Wils, J., & Oostdijk, A. (2004). *Tendrapportage notariaat Tarieven veel voorkomende akten: Eindrapportage*. Leiden. [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/1185a-tarieven-veel-voorkomende-akten-tendrapportage-notariaat.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/1185a-tarieven-veel-voorkomende-akten-tendrapportage-notariaat.aspx).

