

Uitgebreide Nederlandse samenvatting van Competition and Quality in the Notary Profession (Richard Nahuis en Joëlle Noailly).

Dit rapport onderzoekt het effect van de deregulering van de notarisprofessie die is doorgevoerd aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw. De in 1999 ingevoerde Wet op het Notarisambt liberaliseerde de prijzen van notarisdiensten en verminderde het aantal toetredingsbarrières in de markt. Als gevolg van de wetwijziging is het Nederlandse notariaat nu één van de minst gereguleerde in Europa.

De Wet op het Notarisambt beoogde door het stimuleren van concurrentie te komen tot aanvaardbare prijzen zonder dat de kwaliteit van de notariële dienstverlening onder druk zou komen te staan. Dit rapport onderzoekt de gevolgen van de wetwijziging op concurrentie en kwaliteit. Onze onderzoeksvraag is: *Wat zijn de gevolgen van de nieuwe wet op de concurrentieverhoudingen binnen de beroepsgroep en de kwaliteit van de diensten van de notaris?* We maken gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses, hoewel de kern van de analyse empirisch is.

Kwalitatieve analyse

In hoofdstuk 2 analyseren we de institutionele structuur van het Nederlandse notariaat. We presenteren de belangrijkste veranderingen sinds de invoering van de nieuwe Wet op het Notarisambt van 1999. Onze belangrijkste bevindingen zijn dat de deregulering een veelbelovende stap is op weg naar een meer concurrerende markt, hoewel er nog steeds enkele institutionele barrières zijn te slechten.

De nieuwe wet heeft toetreding tot de professie behoorlijk vereenvoudigd, vooral de afschaffing van het maximum aantal notarissen en het vrijgeven van de tarieven springen in het oog (De tarieven waren volledig vrij vanaf de tweede helft van 2003). Toch resteren er nog obstakels die een negatieve invloed hebben op concurrentie. De invoering van een verplichte controle op het bedrijfsplan van een startende notaris door een onafhankelijke commissie beperkt de toetreding. Het verbod op specialisatie op kantooniveau (de zogenaamde ministerieplicht) is niet opgeheven. Doordat een kantoor alle diensten moet aanbieden, is het moeilijk een eenmanskantoor te openen. De ministerieplicht is bovendien moeilijk te verenigen met een markt met vrije tarieven, omdat de notaris bepaalde diensten impliciet kan weigeren te leveren door ze aan te bieden voor een hoge prijs.

De ontwikkelingen in de notarismarkt laten zien dat de toetreding van nieuwe notarissen erg beperkt is tot op heden. Daarnaast is de schaal waarop notariskantoren opereren groter geworden. Deze ontwikkeling is mogelijk ook een gevolg van de nieuwe wet. Het is waarschijnlijk dat de wet de notarismarkt dynamischer heeft gemaakt en dat daardoor de onzekerheid is toegenomen. Dit zou kandidaat-notarissen huiverig kunnen maken voor het openen van een eigen kantoor. Daardoor zouden ze de voorkeur kunnen geven aan het

toetreden tot een bestaand kantoor. Deze ontwikkeling biedt aan de ene kant de mogelijkheid om gebruik te maken van schaalvoordelen, aan de andere kant zou het tot minder competitie kunnen leiden. De nieuwe Wet op het Notarisambt heeft veel van de bestaande kwaliteitseisen overeind gelaten. De wet heeft vooral de organisatie van het toezicht op kwaliteit veranderd. Zo is het Bureau Financieel Toezicht in het leven geroepen om de solvabiliteit van de notarissen te waarborgen. Ook de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft een belangrijker rol gekregen bij het kwaliteitstoezicht.

In hoofdstuk 3 geven we een economische interpretatie van de dienstverlening van notarissen. Deze analyse op basis van economische theorie suggereert dat kwaliteitsregulering in de notarismarkt wenselijk is omdat de aanwezigheid van marktfalen – informatie-asymmetrie en externaliteiten – zorgt dat een notaris niet noodzakelijk de optimale prikkel heeft kwaliteit te leveren. Marktmechanismen, zoals reputatie en aansprakelijkheid werken niet voldoende om deze problemen op te lossen. Minimale kwaliteitseisen zijn daarom wenselijk. Naast de opleidingseisen is het bijvoorbeeld noodzakelijk zorg te dragen voor continuïteit van dienstverlening bij faillissement. Dat laatste betekent niet dat een faillissement tegen elke prijs voorkomen moet worden. Een dergelijke ‘garantie’ past niet bij een geliberaliseerde markt. In geval van faillissement dienen de klanten beschermd te zijn. De theoretische analyse geeft ook zicht op de verwachte effecten van een toename van concurrentie op kwaliteit. Het verwachte effect van concurrentie op die dimensies van kwaliteit die consumenten goed kunnen beoordelen is positief. Hoe de dimensies van kwaliteit, die consumenten maar moeilijk kunnen beoordelen, worden beïnvloed door concurrentie is niet op voorhand duidelijk.

Het meten van concurrentie ...

In hoofdstuk 4 van het rapport presenteren we twee maatstaven die de mate van concurrentie in beeld brengen voor en na de nieuwe wet. We namen daarbij twee verschillende definities voor de relevante markt in ogenschouw. Ten eerste, de lokale markt die vooral voor particulieren relevant is: het gaat dan vooral om de familiepraktijk en de kleinere vastgoedtransacties. Ten tweede, de hele Nederlandse markt, die geïnterpreteerd kan worden als de markt voor professionele klanten: het gaat daarbij vooral om de bedrijfsmarkt en grote vastgoedtransacties. Het belangrijkste resultaat van onze empirische analyse is dat concurrentie sinds de wetswijziging is toegenomen maar dat het niveau van concurrentie vier jaar na de wet niet hoger is dan vier jaar voor de wet. 1996 is een referentiejaar waarvan we gegevens hebben, en het is een tijdstip dat voldoende aan de wetswijziging voorafgaat. Het feit dat het niveau van concurrentie in 2003 niet hoger is dan in 1996 is vooral duidelijk in de lokale consumentenmarkt. Voor de nationale bedrijvenmarkt is het beeld gemengd. Eén van onze schattingen laat zien dat het niveau van concurrentie wel hoger is in 2003. Al met al lijkt de consument minder te hebben geprofiteerd van de herziening dan de professionele klant.

We meten concurrentie met twee verschillende methoden. Als eerste gebruiken we een relatieve winstindicator. Deze maakt gebruik van het feit dat wanneer concurrentie toeneemt relatief efficiënte bedrijven het relatief beter gaan doen in termen van winstgevendheid. Voor

deze indicator gebruiken we een steekproef van gegevens over winsten en kosten op bedrijfsniveau van 1996 tot 2003. Onze tweede maatstaf kijkt naar toetreding in de lokale markt. De indicator brengt in beeld hoeveel de winst van bedrijven in een woonplaats onder druk komt te staan wanneer een nieuwe notaris een kantoor opent in die woonplaats. We gebruiken voor deze maatstaf gegevens over de geografische spreiding van kantoren over Nederland in 1995 en 2003.

De relatieve winstindicator stelt ons in staat de ontwikkeling van de concurrentie gedurende alle jaren te volgen. We vinden dat concurrentie toeneemt sinds 1999, maar dat de toename slechts de tegenovergestelde ontwikkeling in de jaren voor 1999 compenseert. Het niveau van concurrentie is dus ongeveer gelijk in 2002 en in 1996. Zoals eerder aangegeven, voor de nationale markt geeft één schatting aan dat er wel een netto toename van concurrentie is. Onze bevindingen voor de lokale markt worden ondersteund door de indicator die gebaseerd is op toetreding.

... en het effect op kwaliteit

In hoofdstuk 5 brengen we het effect in beeld van concurrentie op de kwaliteit van de notariële dienstverlening. De analyse leert dat de veel geuite zorg dat concurrentie de kwaliteit aantast, gerechtvaardigd is. We vinden dat concurrentie de kwaliteit onder druk zet.

Kwaliteit van de notariële dienstverlening kent vele aspecten. We nemen twee van de belangrijkste dimensies mee in onze analyse: kwaliteit die de klant goed kan beoordelen en kwaliteit waar de klant niet of nauwelijks zicht op heeft. Kwaliteit die de klant kan beoordelen wordt gemeten aan de hand van klanttevredenheidsonderzoek. Hier komt de dienstverlening in brede zin aan de orde: van parkeergelegenheid, snelheid, duidelijkheid van de rekening tot de klantvriendelijkheid. De niet-observeerbare kwaliteit benaderen we door gebruik te maken van gegevens over het aantal correcties dat het Kadaster de notaris verzoekt om door te voeren. Dit is een meetbare benadering voor de juridische kwaliteit van het werk dat een notaris levert. Zolang er een positieve correlatie bestaat tussen slordigheden en fouten zoals door het Kadaster geregistreerd en juridische kwaliteit zijn de Kadastergegevens een nuttige maatstaf voor dat laatste. De gegevens van het Kadaster zijn beschikbaar voor zowel 1995 als 2003. De enquêtegegevens zijn alleen verzameld na de wetswijziging. Daarvan gebruiken we het meest recent beschikbare jaar, 2002.

Voor beide kwaliteitsmaatstaven onderzoeken we of notarissen die op een lokale monopoliemarkt werken (een woonplaats met maar één notaris) het beter of slechter doen dan notarissen die meer directe concurrentie ondervinden (die dus actief zijn op een oligopoliemarkt).

Op basis van het oordeel van klanten vinden we dat concurrerende notarissen het niet beter lijken te doen dan notarissen zonder directe concurrenten, al zijn de resultaten niet erg uitgesproken. Direct concurrerende notarissen lijken het slechter te doen qua 'service/klantvriendelijkheid' en de snelheid waarmee een akte wordt afgehandeld. Voor de moeilijk observeerbare kwaliteit vergelijken we niet rechtstreeks 1995 met 2003 omdat dan, bijvoorbeeld, veranderingen in de registratie van het Kadaster het beeld ten onrechte zouden

kunnen beïnvloeden. Dit voorkomen we wanneer we in 1995 monopolie- met oligopolienotarissen vergelijken en hetzelfde doen in 2003. Dan vinden we dat in 2003 notariskantoren zonder directe concurrenten het beter doen dan heviger concurrerende kantoren. In 1995 was het eerder andersom. Het lijkt dus dat concurrentie de kwaliteit onder druk zet.

Interpretatie en beleidsopties

Bij het interpreteren van onze resultaten houden we in het achterhoofd dat de effecten van de liberalisering van het notariaat op dit moment, of tenminste op ons laatste meetmoment, nog niet volledig gematerialiseerd zijn. Zoals aangegeven, onze meest recente gegevens zijn van 2003. Daarnaast moet ook opgemerkt worden dat we niet alle dimensies van kwaliteit van het notariaat hebben kunnen meenemen. Met deze voorbehouden in het achterhoofd komen we tot de volgende beleidsopties.

De resultaten laten zien dat er nog lang geen sprake is van volledige mededinging. We vinden echter ook dat concurrentie de kwaliteit onder druk zou kunnen zetten. Hoe kwaliteit afgewogen zou moeten worden tegenover efficiëntere werkwijzen (door concurrentie) is een politieke vraag. In het navolgende presenteren we dan ook vooral opties die concurrentie stimuleren zonder dat dit ten koste gaat van kwaliteit en *vice versa*.

Het is duidelijk dat toetreding tot de notarismarkt heel beperkt is geweest. Om toetredingsmogelijkheden te verbeteren zijn de volgende opties te overwegen:

1. *De eis het bedrijfsplan voor een nieuwe notaris voor te leggen aan een externe commissie wordt gezien als toetredingsdrempel. Deze eis zou afgeschaft kunnen worden wanneer het Bureau Financieel Toezicht in de eerste jaren nadat een notaris toetreedt het toezicht zou intensiveren. Een alternatief is te onderzoeken of de werkwijze van de beoordelingscommissie niet aangepast moet worden om te voorkomen dat ze als toetredingsbarrière functioneert. De bedoeling van het laten doorlichten van het bedrijfsplan door anderen dan een bank is te voorkomen dat notarissen in de toekomst failliet gaan. Een hoos aan faillissementen is schadelijk voor het vertrouwen dat de burger zal hebben in het notariaat. Het doorlichten wordt ervaren als een toetredingsbarrière en zou inderdaad heel wel als zodanig kunnen functioneren. Hier is mogelijk sprake van een afruil tussen kwaliteit en concurrentie. Het is echter de vraag of het mogelijke voordeel van de toetsing niet anders kan worden opgevangen en of dat voordeel wel opweegt tegen het concurrentiebeperkende effect.*

2. *Een andere optie om toetreding eenvoudiger te maken is de zogenaamde ministerieplicht af te schaffen en dat vergezeld te laten gaan met het handhaven van de huidige opleidingseisen en het kwaliteitstoezicht te verbeteren. De ministerieplicht is de regel dat elke notaris of notariskantoor alle diensten moet aanbieden. Deze eis wordt ervaren als een belemmering tot het toetreden tot de markt, door kandidaat notarissen. Het idee achter de ministerieplicht is dat specialisatie op een deel van de notaristaken tot kwaliteitsverlies zou kunnen leiden. Dit is het geval wanneer verschillende subdisciplines nodig zijn voor het goed leveren van een dienst.*

De facto is de ministerieplicht geen effectieve maatregel om specialisatie tegen te gaan. Notarissen kunnen immers voor diensten die ze liever niet uitvoeren torenhoge prijzen vragen. De ministerieplicht is dus ineffectief in het voorkomen van specialisatie sinds de prijzen vrij gegeven zijn. Het is waarschijnlijk dat goede opleiding en nascholing dit probleem effectiever kan aanpakken. Door specialisatie wordt ook gewonnen aan kwaliteit voor diensten die kennis van één of twee deelterreinen nodig heeft. Daarnaast bevordert de mogelijkheid van specialisatie toetreding.

Drastischer maatregelen om toetreding tot de beroepsgroep te stimuleren worden niet besproken. Ten eerste omdat dergelijke maatregelen de kwaliteit van dienstverlening onder druk zouden kunnen zetten. Ten tweede, heel drastische maatregelen zouden ook kunnen lijden tot onzekerheid en zo de toetreding ontmoedigen. Voor de navolgende beleidsopties is dat risico aanzienlijk minder zwaarwegend omdat ze ook direct invloed hebben op het gedrag van reeds gevestigde notarissen.

1. *Maak consumenten bewust van de mogelijkheid om eenvoudige transacties af te handelen zonder dat een bezoek aan het notariskantoor noodzakelijk is. Tegelijkertijd is het wel zaak consumenten te wijzen op mogelijke nadelen die hieraan verbonden zijn.* Een voordeel van het aanbieden van digitale dienstverlening (voor eenvoudige transacties) is dat het consumenten eenvoudiger gemaakt wordt om met een notaris in zee te gaan die buiten de regio van de consument kantoor houdt.

2. *Sta notarissen toe op permanente basis hun diensten buiten hun regio aan te bieden.* De huidige regulering staat notariskantoren alleen toe op incidentele basis hun diensten buiten het eigen district aan te bieden.

In het document bespreken we ook een aantal opties om de kwaliteit in de notarismarkt te waarborgen (zonder dat dit de mededinging sterk ondermijnt):

- *Gegeven de zorgen over kwaliteit lijkt er geen reden het professioneel monopolie van notarissen aan te tasten noch de eisen aan te tasten daar waar het gaat om opleiding.* Gegeven de informatie asymmetrie en het bestaan van externaliteiten leidt een volledig vrije markt tot suboptimaal lage kwaliteit.
- *Gegeven dat het moeilijk is alle relevante dimensies van kwaliteit van de notariële dienstverlening in één indicator te vangen, lijken maatregelen in de categorie ‘naming en shaming’ geen efficiënte wijze om kwaliteit te stimuleren.*
- *De KNB (of een ander instituut) zou een rol kunnen spelen in objectieve voorlichting over hoe een consument de kwaliteit van het notariswerk zou kunnen beoordelen of bevorderen.* Een checklist met vragen als “heeft de notaris gevraagd naar....” en “heeft u het idee dat de notaris zich voldoende in uw zaak verdiept heeft” enz, zou ontwikkeld kunnen worden.

- *Het kwaliteitsbeleid zou in algemene zin versterkt kunnen worden.* Het voert buiten het bestek van onze studie om precies aan te geven hoe dat zou moeten, maar het bestaande versnipperde toezicht lijkt niet heel efficiënt vormgegeven.
- *Ook zouden de implementatie en vormgeving een vangnet bij een mogelijk faillissement tegen het licht gehouden kunnen worden.* Gegeven dat het in een geliberaliseerde markt niet past faillissementen tegen iedere prijs te voorkomen is het van belang dat de diensten van een eventueel failliet kantoor voorgezet worden. Het BFT zou ook meer autoriteit kunnen krijgen om de solvabiliteit te bewaken.
- *Zoals reeds boven gesteld zou het afschaffen van de ministerieplicht ook een positief effect kunnen hebben op de kwaliteit, omdat notarissen/notariskantoren zich verder zouden kunnen specialiseren.* Daarbij hoort dat de opleidingseisen gehandhaafd blijven om er zo zorg voor te dragen dat diensten waarbij complementaire kennis nodig adequaat geleverd kunnen worden.