



‘Onder mij was geen marktwerking in het notariaat ingevoerd’, denkt minister Piet Hein Donner

Eigenlijk vindt hij marktwerking in het notariaat niet gewenst. Maar het is er nu eenmaal en dus legt hij zich erbij neer. Maar hij bepaalt hoever de concurrentie mag gaan. Ondanks het feit dat in Europa stemmen opgaan de mededinging juist te stimuleren. Justitieminister Piet Hein Donner over zes jaar nieuwe notariswet.

Veel tijd heeft hij niet. “Drie kwartier, meer zit er niet in.” Justitieminister Piet Hein Donner is een drukbezet man. “Nu even het notariaat, zo dadelijk vertrek ik naar mijn collega van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om te praten over het *meldpunt kindermishandeling*. Dat heeft ook mijn aandacht nodig.” Maar als de posities eenmaal zijn ingenomen zit de minister meteen in het onderwerp. “Het notariaat functioneert heel behoorlijk. Dat constateert de Commissie Hammerstein en dat constateert het kabinet ook. Mét de commissie stelt het kabinet vast dat invoering van marktwerking in het notariaat niet heeft geleid tot grote ongelukken. Er is dus geen reden om terug te komen op de ingeslagen weg, maar extra waarborgen voor een goede uitoefening van notarisambt zijn wél noodzakelijk.”

Piet Hein Donner. Sinds 2002 is hij minister van Justitie in achtereenvolgens het eerste en het tweede *Kabinet Balkenende*, belast met onder meer de portefeuille notariaat. En daarmee ook met de evaluatie van de wetgeving rond het notarisambt. Een erfenis van zijn *paarse* voorgangers. Zij introduceerden marktwerking, ook in het notariaat. “Ik weet niet of het tot invoering van marktwerking in het notariaat was gekomen als ik destijds minister was geweest”, constateert Donner droogjes. “Maar het is nu eenmaal een feit. Ik heb de Commissie Hammerstein uitdrukkelijk gevraagd te onderzoeken of er reden is daarop terug te komen of om juist verder te dereguleren. Voor geen van beide is op dit moment aanleiding.”

Het heeft ruim vier maanden geduurd, maar inmiddels ligt de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt ‘Het beste van twee werelden’ bij de Tweede Kamer. Begin februari liet het kabinet weten vrijwel alle aanbevelingen over te nemen. Dus blijven marktwerking, vrije vestiging en vrije tarieven voorsnog gehandhaafd. Want het rapport is “voor het kabinet geen aanleiding het wettelijke systeem op hoofdlijnen te wijzigen.” Mits er voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een behoorlijke ambtsvervulling, zo schrijft het kabinet. Een deel van deze waarborgen moet van de zijde van de KNB komen. Zo draagt het kabinet de beroepsorganisatie op regels te stellen voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening. “Want,” zo schrijft het kabinet, “professionele kwaliteit en integriteit gedijen indien de beroepsorganisatie die waarborgt.” Dus moet de KNB

toetsbare criteria ontwikkelen, waaraan een notariskantoor moet voldoen wil van een goed notariskantoor gesproken worden. Toetsen kan dan door middel van zogenoemde *intercollegiale audits of peer reviews*.

Maar ook van de wetgever wordt activiteit verwacht. Zo benadrukt het kabinet dat integriteit van notarissen van groot belang is. Daarbij past – behoudens toetsing van integriteit van hen die al notaris zijn – ook selectie bij de poort voor die kandidaten die nog notaris willen worden. Dat vereist een wetswijziging, zodat objectieve criteria kunnen worden vastgelegd aan de hand waarvan kandidaat-notarissen getoetst worden.

Toch neemt het kabinet niet alle aanbevelingen van de Commissie Hammerstein over. Want anders dan de Commissie wil het kabinet declaratiegeschillen laten behandelen door een Commissie die is aangesloten bij de *Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken*. Een systeem waarvoor de advocatuur al in 1999 heeft gekozen.

Ook ziet het kabinet vooralsnog niets in de verplichte inschakeling van de notaris bij het sluiten van een koopovereenkomst voor onroerend goed. “Deze aanbeveling behelst een wijziging van het Burgerlijk Wetboek,” redeneert het kabinet, “en strekt dus nogal wat verder dan een evaluatie van de werking van de Wet op het notarisambt en het functioneren van het ambt.” Toch wijst het kabinet de aanbeveling niet onomwonden af. Dat de notaris de koopovereenkomst maakt vindt het kabinet op zich wel binnen zijn taak vallen, verplicht stellen gaat echter een stap te ver. Nog geen vier jaar geleden koos de regering er immers voor de tussenkomst van de notaris niet verplicht te stellen. “Als wetgever kun je geen zigzagbeleid voeren,” stelt Donner. “We hebben de afweging indertijd heel zorgvuldig gemaakt en ik ga niet ineens van koers wijzigen omdat er nu weer een ander rapport ligt. Als in 2008 de wetswijziging Koop onroerend goed wordt geëvalueerd kan de vraag aan de orde komen of de tussenkomst van de notaris alsnog verplicht moet worden gesteld. Dat is een logisch moment.” Uitstel dus, nog geen definitief afstel. “Eerlijk gezegd zie ik ook niet in hoe de rol van de notaris bij de koopovereenkomst voor onroerend goed past in het totaalpakket aan maatregelen om de integriteit van de notaris te bewaken. Het gaat eerder om het veiligstellen van inkomsten.” Voor het argument dat de notaris het werk dat hij toch moet doen bij het opstellen van de leveringsakte, alleen maar naar voren schuift én het dus niet tot kostenverhoging voor de consument zal leiden is de minister niet gevoelig. “Ik begrijp best wat de voordelen ervan zijn, maar als wetgever moet ik afwegen of die voordelen rechtvaardigen om zijn tussenkomst algemeen verplicht te stellen. Met andere woorden: komt de rechtszekerheid in gevaar omdat de waarborgen van de notariële leveringsakte onvoldoende zijn? Dat heb ik nog niet geconstateerd.”

Een van de argumenten om de notaris eerder in te schakelen bij de koop van onroerend goed is dat hij dan nog kan ingrijpen. Een notaris zal anders dan een makelaar, die per definitie voor maar een van de partijen optreedt, de belangen van verkoper en koper behartigen.

“Dat is zo. Het roept alleen weer een andere vraag op. Waarom zou de wetgever burgers dan ook niet bij het sluiten van andere koopovereenkomsten langs de notaris sturen? Kortom, de wetgever zou er dan vanuit gaan dat burgers niet zelfstandig over dit soort zaken kunnen beslissen. Nu hebben consumenten de keuze of ze al dan niet naar een notaris willen gaan, maar als overheid kun je het pas verplicht stellen als bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van de registratie op het Kadaster in gevaar komt.”

Een ander argument voor inschakeling van de notaris is dat hij bijvoorbeeld zijn zogenoemde poortwachterfunctie beter kan vervullen en dus een rol kan spelen bij criminaliteitsbestrijding.

“Het aantal criminele handelingen maakt nog altijd maar een klein percentage uit van het totale aantal transacties. De vraag is of dat rechtvaardigt de notaris een heel andere rol te geven. Nu ziet hij toe op een betrouwbaar rechtsverkeer en zorgt hij ervoor dat registers zoals

het Kadaster informatie bevatten waar je zonder meer op af kunt gaan. Als ik de notaris uitdrukkelijk een rol geef bij criminaliteitsbestrijding dan maak ik van hem een opsporingsambtenaar.”

Maar u verwacht van de notaris wel dat hij zorgt voor een bonafide transactie. Dat bevestigde u onlangs in een interview in Het Financieele Dagblad. Hoe kan de notaris daar dan voor instaan als hij én niet betrokken is bij de totstandkoming van de koopovereenkomst én maar beperkt onderzoek naar betrokken partijen kan doen?

“Als de notaris verplicht wordt diepgaand onderzoek naar partijen aan tafel te doen of de herkomst van gelden van zijn cliënten, dan wordt de notaris geleidelijk aan een opsporingsambtenaar. Zonder dat er nog sprake is van een strafrechtelijke verdenking is, zou de notaris onderzoek moeten doen omdat hij bepaalde signalen opvangt die hem daartoe noodzaken. Misschien wil het notariaat dat best doen, maar dan moeten de beroepsgroep ook de bijbehorende instrumenten krijgen. Dat gaat wel heel ver en ik ben ervan overtuigd dat de samenleving daar niet op zit te wachten.”

Bij de parlementaire behandeling ruim vier jaar geleden was er een Kamermeerderheid voor inschakeling van de notaris bij de koopovereenkomst. Die situatie kan zich nu weer voor doen.

“Als ik de eerste reacties van de Kamerleden op het rapport Hammerstein zie, verwacht ik dat zij in meerderheid de aanbevelingen zullen onderschrijven en de conclusies die het kabinet eraan verbindt. Ik verwacht dus niet dat de uitvoering van het programma op grote weerstand zal stuiten. Het is altijd mogelijk dat de Kamer andere wensen heeft bijvoorbeeld op het gebied van koop onroerend goed. Maar nogmaals, ik zie niet in hoe de integriteit van notariskantoren verbeterd kan worden door hem de koopovereenkomst te laten maken. Bovendien, dit onderdeel komt pas echt aan de orde als er een wetsvoorstel ligt en niet al in de fase waarin alleen nog maar het rapport wordt besproken.”

Voordat het rapport Hammerstein uitkwam hebben verschillende Kamerleden in Notariaat Magazine laten weten niet afwijzend tegenover invoering van bijvoorbeeld minimumtarieven te staan. Het kabinet denkt daar heel anders over en geeft aan op dit moment de noodzaak van een tariefmaatregel niet te zien. Maar sluit aan de andere kant niet uit dat dit op enig moment toch noodzakelijk blijkt. Wanneer breekt dat uur u dan aan, wat u betreft?

“Zoals gezegd het is altijd mogelijk dat het parlement op een koerswijziging aandringt. Dat is het voordeel van een democratie. Maar aan een hypothetische discussie ‘wat zou je doen als’ begin ik niet. Uiteraard is het een punt van zorg dat notariskantoren in financiële moeilijkheden kunnen komen als gevolg van concurrentie. Aan de andere kant, het is ook inherent aan concurrentie. De een presteert nu eenmaal beter dan de ander. Het kabinet heeft aangegeven dat het financieel toezicht zo moet zijn ingericht dat het niet ten koste gaat van de cliëntèle.”

“Ook over de handhaving van kwaliteit van de dienstverlening heeft het kabinet zorg uitgesproken. De kans bestaat dat een notaris onder druk van concurrentie zijn dienstverlening marginaliseert. Dat mag niet gebeuren en dáárin heeft de beroepsorganisatie een belangrijke rol.”

Eerder in het gesprek gaf u aan niet direct een voorstander van de ingevoerde marktwerking in het notariaat te zijn. Maar de ermee samenhangende vrije tarieven wijst u niet af. Waar liggen wat u betreft dan precies de grenzen?

“De centrale vraag is ‘van welk probleem moet invoering van concurrentie de oplossing zijn’.” Ik kan er inkomen dat concurrentie een oplossing biedt als het om prijsvorming gaat. Of om een kwaliteit meetbaar te maken. Maar daarvoor heb ik de notaris toch niet? Het

notariaat is een element van het totale rechtsbestel. Hij zorgt ervoor dat een aantal rechtshandelingen betrouwbaar en op een juridisch goed niveau worden verricht. De kwaliteiten die ik van een notaris verwacht dienen het rechtsbestel als geheel. Dat is geen kwestie van onderlinge concurrentie of iets dat concurrentie zou kunnen bevorderen. Notarissen verlenen diensten als verlengstuk van de overheid. Daarom is het ook zo'n bespottelijk idee dat notarissen onder de Europese dienstenrichtlijn zouden vallen. Dat is een complete miskenning van de positie van de notaris in ons rechtsbestel. We passen de dienstenrichtlijn toch ook niet toe op rechters onder het motto 'kiest u maar de rechter van wie u de leukste uitspraak verwacht'?"

Daarover zal uw collega Brinkhorst van Economische Zaken toch heel anders denken.
"Nee hoor. Het kabinet denkt als één."

Er bestaan toch wel eens wat tegenstellingen tussen Justitie en Economische Zaken. Dat het kabinetstandpunt wat langer op zich heeft laten wachten dan de bedoeling wijst er wellicht op dat u toch wat strijd heeft moeten leveren met uw EZ-collega.

"Nee. Ik doe het notariaat. En trouwens dat behoort tot het geheim van het kabinet en daar ga ik verder niet op in. Dat het wat langer duurt, wijst overigens niet per definitie op een meningsverschil. Er kunnen ook andere dingen zijn die voorrang krijgen. Neem de *Afghanistandiscussie*. In die context moet u het zien."

Afgezien van mogelijk verschillende denkrichtingen in het kabinet, Europa denkt op onderdelen ook weer heel anders over het notariaat. Het kabinet heeft net aangegeven vooralsnog de domeinmonopolies van de notaris niet ter discussie te stellen. Eurocommissaris Neelie Kroes daarentegen liet onlangs weten de domeinmonopolies het liefst te willen afschaffen. Ook overigens wil ze het beroep graag verder dereguleren, bijvoorbeeld door toetredingseisen af te schaffen.

"Een van de conclusies van Hammerstein is nu juist dat we op het moment van toetreding scherper moeten toezien op de integriteit van de kandidaten of de financiële betrouwbaarheid van kantoren."

"Mevrouw Kroes moet mij dan eerst maar eens laten weten welke regels ze aan de kant wil schuiven. Op dit moment mag iedereen zich als notaris in Nederland vestigen als tenminste aan de wettelijke benoemingseisen is voldoen. Want als de wetgever een consument naar de notaris stuurt moet hij er wel zeker van zijn dat die notaris functioneert zoals het hoort. Dat zijn de enige waarborgen die gesteld worden en ik zie niet in wat je dat verder nog aan kunt dereguleren."

De voorzitter van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Pieter Kalbfleisch, denkt daar toch heel anders over. Hij is ter uitvoering van de plannen van Eurocommissaris Kroes is de Nederlandse Mededingingsautoriteit bezig met een inventarisatie van mededingingsbeperkende wet- en regelgeving. Onder meer ten aanzien van het notariaat.

"De heer Kalbfleisch is gewoon een ambtenaar. Hij heeft geen wetgevende bevoegdheid en kan dus niet zelfstandig beoordelen of er nog maar eens wat extra regels afgeschaft moeten worden om de concurrentie te bevorderen. Het primaire belang dat het notariaat dient en de regelgeving die met de beroepsgroep samenhangt, is het algemeen belang van de betrouwbaarheid van het rechtsverkeer. En dat wordt niet bevorderd door onderlinge concurrentie."