

Een sociaal notariaat?

Toegankelijkheid notariële dienstverlening voor burgers en kleine bedrijven

Marijke ter Voert
Iris Sportel
Sebastiaan Roes

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Radboud Universiteit
2024

Samenvatting

De minister voor Rechtsbescherming heeft in de Tweede Kamer de toezegging gedaan om onderzoek te laten verrichten naar de staat van het notariaat en de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening in het bijzonder. In de Tweede Kamer werd onder meer de vraag opgeworpen of minderdraagkrachtigen voldoende toegang tot het notariaat hebben en of er geen sociaal notariaat zou moeten komen. Deze vragen vormen de aanleiding tot dit onderzoek en de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe toegankelijk is de notariële dienstverlening voor burgers en ondernemers?
 - a. Hoe ziet het aanbod van de notariële dienstverlening er uit?
 - b. Hoe ziet de vraag naar notariële dienstverlening er uit?
 - c. Hoe is de financiële toegankelijkheid van de notariële dienstverlening?
 - d. Hoe staat het met andere vormen van toegankelijkheid (zoals, begrijpelijkheid en bereikbaarheid) van de notariële dienstverlening, ook in relatie tot de *legal capabilities* en het doenvermogen van burgers?
2. Hoe kunnen eventuele knelpunten in de toegankelijkheid worden geadresseerd?
 - a. Als bepaalde doelgroepen niet worden bereikt, welke mogelijkheden worden er dan genoemd om daaraan tegemoet te komen?
 - b. Zou de instelling van een sociaal notariaat een oplossing vormen om de toegankelijkheid te bevorderen? Zo ja, wat zijn hiervan de voor- en nadelen?

Om een beeld te krijgen van de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening is gekeken naar het aanbod van dienstverlening, de vraag naar dienstverlening, de betaalbaarheid, de bereikbaarheid en de begrijpelijkheid. Vanuit de vraagkant van de rechtzoekende is tevens gekeken naar *legal capabilities* (kennis, vaardigheden, attitudes, persoonlijkheidskenmerken, beschikbare financiële, sociale, culturele hulpbronnen) en het doenvermogen van burgers.

Het begrip 'sociaal notariaat' is gedefinieerd als een gereguleerde financieringsvorm voor het notariaat om notariële diensten te verlenen aan mensen die niet in staat zijn hiervoor een marktconforme prijs te betalen. De term 'sociale notariële dienstverlening' is gebruikt voor niet-gereguleerde vormen van dienstverlening door notarissen, bijvoorbeeld allerlei gratis vormen van dienstverlening of dienstverlening tegen een gereduceerd tarief.

Methode van onderzoek

Voor de dataverzameling is gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Er zijn gegevens en documenten opgevraagd bij de KNB en data gebruikt van het CBS. Ook is bestaand onderzoek en literatuur geraadpleegd en is informatie gezocht op websites. Er zijn in totaal 48 semi-gestructureerde interviews gehouden met vertegenwoordigers van verschillende organisaties. Er zijn gesprekken gevoerd met a) (kandidaat-)notarissen, medewerkers van verschillende typen (notaris)kantoren of platforms voor notariële dienstverlening; b) vertegenwoordigers van diverse belangenorganisaties; c) hulpverleners of medewerkers van loketten waar mensen terecht kunnen met juridische vraagstukken, of met professionals die met specifieke typen problemen in aanraking komen; d) vertegenwoordigers van de KNB, het Rijksvastgoedbedrijf en het Kadaster.

Het aanbod van notariële dienstverlening

Voor het in kaart brengen van het aanbod is een beschrijving gegeven van: a) de ontwikkeling van het aantal (toegevoegd) notarissen, kandidaat-notarissen en kantoorvestigingen de afgelopen vijf jaar; b) het type kantoren en specialisaties; c) het aanbod van algemene (eerstelijns)informatie of hulp voor notariële vraagstukken.

In 2024 telde Nederland in totaal 3.427 (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen: een stijging met 77 in vergelijking met vijf jaar eerder. Het aantal kantoorvestigingen daalde in die periode met 23 naar in totaal 889 vestigingen in 2024. Er is dus sprake van schaalvergroting: het aantal beroepsbeoefenaren per kantoor is toegenomen. Het aantal kantoorvestigingen daalt al vanaf 2009: er zijn dus minder locaties waar burgers terecht kunnen.

Burgers kunnen kantoren kiezen met verschillende specialisaties, bijvoorbeeld voor specifieke rechtsgebieden, grensoverschrijdende zaken in specifieke landen, of dienstverlening in verschillende talen. Enkele kantoren richten zich op specifieke doelgroepen zoals expats of LHBTI-ouders.

Voor ander aanbod van algemene (eerstelijns)informatie of hulp voor notariële vraagstukken kunnen burgers diverse websites raadplegen, of te rade gaan bij eerstelijnsorganisaties zoals de Notaristelefoon, het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, en rechtswinkels. Daarnaast kunnen ze via sommige lidmaatschappen of bijvoorbeeld overlijdens- of rechtsbijstandsverzekeringen, advies of hulp krijgen. Deze hulp is vaak beperkt tot specifieke onderwerpen, zoals het opstellen van een testament, of wordt alleen verstrekt bij juridische conflicten.

De vraag naar notariële dienstverlening

De vraag naar notariële dienstverlening is in kaart gebracht door een beschrijving van: a) de ontwikkeling van het aantal notariële akten in de afgelopen vijf jaar; b) de behoefte aan notariële dienstverlening onder de bevolking; c) doelgroepen die niet bij de notaris komen of afhaken, waarvoor een notaris wel meerwaarde biedt.

Tussen 2013 en 2021 steeg het aantal gepasseerde akten sterk. In 2021 passeerden ongeveer 2 miljoen akten, daarna daalde dat aantal naar ruim 1,7 miljoen in 2023. Die daling doet zich vooral voor in de registergoederenpraktijk. De vraag naar akten in familiepraktijk stijgt al jaren, vooral voor testamenten en levenstestamenten. In 2023 is voor het eerst de omvang van gepasseerde akten in de familiepraktijk (42% van alle akten) groter dan die in de registergoederenpraktijk (38% van alle akten).

Bevolkingsonderzoek wijst uit dat ongeveer 45 procent van de Nederlanders wel eens een notaris heeft bezocht. Een deel daarvan komt vooral bij de notaris omdat het nou eenmaal moet, bijvoorbeeld in verband met de aankoop van een huis.

Bij eerstelijnsbepaalers is de vraag naar notariële dienstverlening gering in vergelijking met het totaal aan hulpvragen dat ze binnenkrijgen. De exacte omvang van de hulpvragen met een notarieel aspect is echter niet bekend. Sommige hulpvragen kunnen via eerstelijnsbepaalers worden beantwoord, voor andere is advies, hulp of een akte van de notaris nodig. De niet-vervulde behoefte aan notariële dienstverlening ligt vooral op het gebied van het familievermogensrecht. Er worden diverse doelgroepen en situaties genoemd waarbij mensen afhaken of helemaal niet bij de notaris komen terwijl dat wel raadzaam is. Ook voor mensen met weinig financieel vermogen. Behoeftes die worden benoemd betreffen bijvoorbeeld het afwikkelen van een nalatenschap en het regelen van een testament, levenstestament, samenlevingscontract of huwelijkse voorwaarden. Het betreft enerzijds situaties waarin problemen in de toekomst kunnen worden voorkomen door bij de notaris een testament, levenstestament, huwelijkse voorwaarden of een samenlevingscontract te regelen. Anderzijds betreft het situaties waarin burgers met een probleem worden geconfronteerd, zoals het afwikkelen van een nalatenschap, daarin vastlopen en geen middelen hebben om een notaris in te schakelen. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor minderjarige kinderen of mensen met schulden die een nalatenschap beneficiair moeten aanvaarden.

Doelgroepen die voor de bovengenoemde situaties niet bij de notaris komen of afhaken zijn volgens de geïnterviewden: mensen met weinig economische hulpmiddelen (laag inkomen, schulden, de partner heeft schulden, mensen die te maken hebben met beschermingsbewind, curatele of mentorschap) met betrekking tot diverse familievermogensrechtelijke zaken; ouderen en mensen met een beperking in verband met het voorkomen van problemen bij wilsonbekwaamheid of voorkomen van problemen na overlijden; alleenstaanden, samenwoners en samengestelde gezinnen ter voorkoming van problemen bij nalatenschappen en/of scheidingen; kleine ondernemers of zzp'ers in verband met het voorkomen van

problemen bij schulden en nalatenschappen en mensen met een migratieachtergrond die de meerwaarde van notariële akten niet kennen of zaken liever anders regelen. Daarnaast worden groepen genoemd die bepaalde vaardigheden missen en daarom niet bij de notaris komen of afhaken, bijvoorbeeld laaggeletterden.

De financiële toegankelijkheid

De financiële toegankelijkheid is aan de hand van de volgende kenmerken beschreven: a) de ontwikkeling van tarieven voor notariële dienstverlening; b) de ervaren financiële toegankelijkheid; c) de werking en toegankelijkheid van artikel 56 Wna; d) het aanbod van sociale dienstverlening vanuit het notariaat.

Tussen 2015 en 2023 zijn de tarieven voor notariële diensten op alle rechtsgebieden met ongeveer 35 procent gestegen. Dat is een sterkere stijging dan de prijzen van dienstverleners (dpi) in het algemeen; deze stegen met 22 procent. De variatie in tarieven voor dezelfde soort akten is echter groot en voor standaardakten bestaan er goedkopere mogelijkheden via online platforms. Ook kunnen rechtzoekenden via sommige uitvaart- of zorgorganisaties testamenten tegen een laag tarief krijgen.

De kosten kunnen een belangrijke belemmering vormen voor mensen om een beroep te doen op een notaris. Dit geldt vooral voor mensen uit de lagere inkomensgroepen en op het gebied van het familievermogensrecht. Soms zijn er ook bijkomende kosten (voor tolken, vertalingen, ipr-kwesties, toetsen wilsbekwaamheid). Er zijn groepen die niet *kunnen* betalen, zoals mensen in de bijstand of mensen met schulden. Er zijn ook burgers die wel kunnen, maar niet *willen*, ofwel andere prioriteiten stellen, de urgentie niet zien en minder gericht zijn op zekerheid voor de toekomst.

Artikel 56 Wna zou er voor moeten zorgen dat burgers die onder de Wet op de rechtsbijstand vallen bij de notaris bepaalde akten in het familievermogensrecht kunnen regelen door het vaststellen van een gemaximeerd tarief. Om in aanmerking te komen voor dat tarief moeten minder draagkrachtigen een verklaring omtrent inkomen en vermogen aanvragen bij Raad voor Rechtsbijstand en vervolgens een verzoek indienen bij de voorzitter van de bevoegde kamer voor het notariaat. In de periode 2018-2022 zijn jaarlijks slechts enkele verzoeken (12 tot 13) ingediend bij de vier kamers voor het notariaat. De meeste verzoeken werden bovendien voortijdig door de verzoekers ingetrokken. Dit komt omdat de kamers voor de hoogte van dit tarief de maximale eigen bijdrage volgens de Wrb hanteren (in 2024 € 952). Dit bedrag is voor minderdraagkrachtigen erg hoog en bovendien ligt dat tarief doorgaans bóven het gemiddelde tarief voor akten in de familiepraktijk. De regeling levert dan ook voor veel mensen geen voordeel op. Andere nadelen van de regeling zijn de vereiste zelfredzaamheid van de burger om een aanvraag in te dienen, de onbekendheid van zowel burgers als professionals met de regeling, de beperkte reikwijdte van de regeling (beperkt type akten, geen advies). Daarnaast wordt via deze regeling een notaris aangewezen. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening en als het vaste tarief niet kostendekkend is, wordt een notaris gedwongen onder de kostprijs te werken.

Notariskantoren verlenen verschillende vormen van sociale dienstverlening. Zo zijn er kantoren die een gratis spreekuur aanbieden (al dan niet in een wijkcentrum) en sommige kantoren helpen cliënten die weinig financiële middelen hebben met een gereduceerd tarief of een afbetalingsregeling. Ook zijn er kantoren die voor goede doelen, verenigingen en stichtingen gratis dan wel tegen gereduceerd tarief werk verrichten. De initiatieven zijn echter lokaal, veelal ad hoc (de client moet er wel om vragen) en afhankelijk van de bereidwilligheid van notarissen. Een deel van de notarissen is bovendien principieel tegen het aanbieden van gereduceerde tarieven.

Niet-financiële toegankelijkheid

Niet-financiële toegankelijkheidsfactoren vanuit de aanbodkant zijn de (on)begrijpelijkheid van notariële stukken en de beschikbaarheid en het overbrengen van begrijpelijke informatie, het 'chique' imago van het notariaat dat bepaalde doelgroepen kan afschrikken en de fysieke toegankelijkheid voor mensen met beperkingen. Uit de interviews komt naar voren dat deze aanbodfactoren de toegang tot het notariaat kunnen belemmeren. Digitale middelen kunnen de toegankelijkheid zowel verslechteren als bevorderen.

Naast het aanbod van dienstverlening vanuit het notariaat spelen de *legal capabilities* van de rechtzoekenden zelf een rol bij de toegang tot het notariaat. Deze factoren vanuit de 'vraagkant' omvatten ten eerste de *kennis* over het nut en de noodzaak om iets te regelen bij de notaris. Ten tweede vereist het raadplegen van dienstverleners bepaalde *vaardigheden*: om informatie te vinden en te begrijpen of contact te leggen zijn bepaalde taal-, sociale of digitale vaardigheden vereist. Niet alle rechtzoekenden beschikken daarover. Ten derde is de *attitude* van de rechtzoekende van belang. Het hebben van vertrouwen in notarissen en het idee hebben dat ze er voor jou zijn. Burgers hebben het idee dat de notaris er vooral is voor mensen met een zeker vermogen. Ook bepaalde culturele gewoonten kunnen een drempel vormen. Ten vierde kunnen *persoonlijkheidskenmerken* een rol spelen. Sommige burgers missen bijvoorbeeld het zelfvertrouwen om contact te leggen met een notaris. Bepaalde mensen hebben behoefte aan zekerheid en willen zaken geregeld hebben, terwijl anderen van dag tot dag leven en bereid zijn risico's te nemen. Zij zullen pas bij een notaris komen als het moet. Ten slotte zijn de beschikbare *hulpbronnen* van belang. Naast de eerder besproken financiële hulpbronnen kunnen ook het beschikken over sociale (netwerk dat hulp kan bieden) of technologische hulpbronnen (internettoegang, beschikbaarheid devices) van belang zijn. Ongeveer 16 procent van de Nederlandse bevolking blijkt zowel over weinig economisch als ook sociaal, cultureel en persoonlijk kapitaal te beschikken.

Naast *legal capabilities* of het beschikken over verschillende vormen van 'kapitaal' is ook het doenvermogen van mensen van belang, de mate waarin mensen in staat zijn hun eigen gedrag effectief te sturen. En dit doenvermogen wordt minder in stressvolle situaties, zoals bij het overlijden van een dierbare of een echtscheiding. Doenvermogen alleen is echter niet genoeg. Daadwerkelijk tot actie overgaan, 'grip op de omgeving krijgen', vereist dat er ook voldoende financiële middelen en genoeg aanbod van adequate hulpverlening is. Voor mensen met weinig *legal capabilities* en doenvermogen is een goede samenwerking met eerstelijns juridische hulpverlening, zoals het juridisch loket, schuldhulpverlening, sociaal raadslieden of rechtswinkels dan ook van groot belang. De samenwerking tussen het notariaat en eerstelijns hulpverlening is echter nog beperkt. Eerstelijns hulpverleners hebben bovendien niet altijd voldoende kennis van het familievermogensrecht en over het nut en de noodzaak om iets te regelen bij de notaris. Als belangrijk probleemgebied wordt vaak het afwikkelen van nalatenschappen genoemd. Zo kan de vereffening van nalatenschappen complex zijn en het doenvermogen van veel burgers te boven gaan.

Vooral schuldhulpverleners en wettelijk vertegenwoordigers zoals bewindvoerders utoiten een sterke behoefte aan een financiële regeling. Bij notarissen zelf en bij eerstelijns hulpverleners melden zich niet veel mensen. Als de financiële barrières minder worden, blijft het de vraag of burgers ook daadwerkelijk een notaris zullen inschakelen. Zoals hiervoor beschreven is een financiële hulpbron slechts een van de *legal capabilities* die daarbij meespeelt.

Het adresseren van knelpunten

Voor de gemelde knelpunten op het gebied van zowel de financiële als de niet-financiële toegankelijkheid van notariële dienstverlening worden verschillende oplossingsrichtingen besproken.

Zowel op landelijk niveau door de KNB, als door individuele notariskantoren bestaan er verschillende initiatieven om belemmeringen in de toegang weg te nemen. Vooral op het gebied van begrijpelijkheid en kennis worden allerlei activiteiten ontplooid, zoals het geven van voorlichtingsbijeenkomsten, informatiecampagnes, het aanbieden van cursussen in begrijpelijk communiceren, en het begrijpelijker maken van akten. Ook is er een start gemaakt met de samenwerking tussen het notariaat en het Juridisch loket. Daarnaast zijn er lokale initiatieven voor sociale dienstverlening.

Een sociaal notariaat wordt wenselijk geacht voor preventie van problemen van bepaalde groepen burgers in de toekomst en daarmee ook het voorkomen van toekomstige kosten voor burgers met een kleine beurs. Ook wordt de urgentie gezien voor hulp bij het afwikkelen van lastige nalatenschappen. Vooral de vereffeningprocedure gaat het doenvermogen van burgers te boven. Niet alle notarissen zijn overtuigd van de noodzaak van een sociaal notariaat. Deels omdat ze de doelgroep niet of weinig tegenkomen in hun

praktijk en in voorkomende gevallen zelf wel een regeling treffen. Als nadelen worden mogelijke capaciteitsproblemen binnen het notariaat genoemd als de vraag naar diensten door een sociaal notariaat gaat toenemen. Ook wordt verwacht dat er gezien de problemen bij de sociale advocatuur weinig animo voor is onder notarissen.

Geïnterviewden noemen verschillende financieringsmogelijkheden voor een sociaal notariaat:

- het aanpassen van artikel 56 Wna zodat deze beter aansluit op de behoeften van de doelgroep;
- het toevoegen van de notaris aan het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand;
- het opnemen van notariële diensten in een rechtsbijstandsverzekering of andere verzekerings- of abonnementsvormen;
- het verdelen van de kosten over notariskantoren via een fonds of andere financieringsvorm
- financiering vanuit de overheid via bijzondere bijstand van de gemeente.

Ook een combinatie van bijvoorbeeld financiering door de overheid en het notariaat wordt genoemd.

Aandachtspunten voor een nieuw financieringssysteem zijn: het instellen van een inkomens- en vermogenstoets, de reikwijdte van de regeling wat betreft rechtsgebieden, een gelijke verdeling van lasten tussen notariskantoren, beperkte administratieve lasten van het systeem en de vergoeding van bijkomende kosten (bijvoorbeeld voor een tolk, vertalingen).

Naast de financiële toegankelijkheid zijn ook andere aspecten van toegankelijkheid van belang. Ook hiervoor kan de instelling van een sociaal notariaat een oplossing vormen. Door bij het inrichten van een sociaal notariaat aan te sluiten bij de bestaande infrastructuur van (eerstelijns)hulpverleners en bijvoorbeeld spreekuren te organiseren op locaties waar doelgroepen gemakkelijker binnenlopen dan bij een notariskantoor, kunnen drempels worden verlaagd. Een loket waar mensen terecht kunnen met juridische vragen en problemen, zonder dat het nodig is dat zij zelf een inschatting moeten maken bij welke juridische professional een vraag thuishoort. Uit de interviews blijkt echter ook dat hulpverleners op dit moment nog niet altijd adequaat herkennen in welke situaties een notarieel advies of een akte raadzaam is. Aanvullende voorlichting of training van deze medewerkers is dan ook van belang.

Een andere oplossingsrichting die naar voren is gebracht, is het aanpassen van wetgeving, met name in het familievermogensrecht, waardoor zaken al preventief bij wet worden geregeld en minder mensen de diensten van een notaris nodig hebben. Bijvoorbeeld het goedkoper en simpeler regelen van 'standaardgevallen' voor een levenstestament of samenlevingscontract dat in landelijke registers kan worden opgenomen zonder dat daarbij een notaris betrokken is. Ook worden voorstellen gedaan de afwikkeling van nalatenschappen makkelijker en toegankelijker te maken door het faciliteren van deelgeschillenprocedures en het vereenvoudigen van bevoegdheden tussen de rechtbank en kantonrechter. Voor eventuele wetswijzigingen wordt geadviseerd deze ook langs de lat van de doenvermogenstoets van de WRR te houden en te evalueren. In de voorstellen voor 'standaardgevallen' waarin de zorgplicht rol van de notaris wegvalt, wordt aanbevolen de mogelijke (negatieve) effecten voor de rechtszekerheid en rechtsbescherming te onderzoeken.