Radboud Universiteit

Een sociaal notariaat?
Toegankelijkheid notariële dienstverlening voor burgers en kleine bedrijven

Marijke ter Voert
Iris Sportel
Sebastiaan Roes

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Radboud Universiteit
2024

Colofon

Radboud Universiteit Nijmegen, 2024

Auteurs: Marijke ter Voert
Iris Sportel
Sebastiaan Roes

Opdrachtgever: WODC

Afkortingen

Bebr	Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
IPR	Internationaal privaatrecht
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsgroep
LOSR	Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden
NB	Notarieel Bureau
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
Wna	Wet op het notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
Wrb	Wet op de rechtsbijstand

Inhoudsopgave

Afkortingen ... **3**

Samenvatting ... **7**

1 Inleiding ... **12**

1.1 Het notariaat ... **12**

1.2 Toegankelijkheid ... **15**

1.3 Beleidscontext ... **17**

1.4 Onderzoeksvragen en afbakening ... **19**

1.5 Methode van onderzoek ... **20**

1.5.1 Operationalisering ... 21

1.5.2 Dataverzameling ... 21

1.5.3 Privacy en datamanagement ... 23

2 Vraag en aanbod van notariële diensten ... **24**

2.1 Aanbod van diensten ... **24**

2.1.1 Aantal (toegevoegd) notarissen, kandidaat-notarissen en kantoorvestigingen ... 24

2.1.2 Aanbod algemene informatie en diensten ... 26

2.1.3 Aanbod type kantoren en specialisaties ... 27

2.2 Vraag naar diensten ... **29**

2.2.1 Aantal gepasseerde notariële akten ... 29

2.2.2 Behoefte aan notariële dienstverlening ... 31

2.2.3 Doelgroepen die niet komen of afhaken ... 41

2.3 Samenvatting ... **44**

3 Financiële toegankelijkheid van het notariaat ... **47**

3.1 Tarieven en prijsdifferentiatie notariële akten ... **47**

3.1.1 Prijsindexcijfers ... 47

3.1.2 Tariefdifferentiatie ... 48

3.2 Perceptie van betaalbaarheid ... **51**

3.3 De werking van artikel 56 Wna ... **54**

3.3.1 Voorwaarden en gebruik Artikel 56 Wna ... 54

3.3.2 Artikel 56 Wna in interviews ... 57

3.4 Initiatieven sociale dienstverlening notarissen ... **59**

3.5 Samenvatting ... **61**

4 Andere vormen van toegankelijkheid 64
4.1 Kennis over nut en rol notaris 64
4.1.1 Kennis burgers over werkzaamheden notaris 64
4.1.2 Gebrek aan kennis over familievermogensrecht 66
4.1.3 Kennis eerstelijnshulpverleners en andere professionals over nut en rol notaris 67
4.1.4 Initiatieven notariaat kennis en bekendheid 70
4.2 Begrijpelijkheid 70
4.2.1 Dimensies van begrijpelijkheid 71
4.2.2 Initiatieven voor het verbeteren van begrijpelijkheid 74
4.3 Imago van het notariaat 76
4.4 Fysieke toegankelijkheid: locaties en bereikbaarheid 78
4.5 Digitale toegankelijkheid 80
4.6 Doenvermogen 82
4.7 Samenvatting 83
5 Verkenning van knelpunten en voorgestelde oplossingsrichtingen 85
5.1 Knelpunt 1: financiële toegankelijkheid 85
5.2 Knelpunt 2: Niet-financiële toegankelijkheid 86
5.3 Oplossingsrichting: sociaal notariaat 86
5.3.1 Voor- en nadelen sociaal notariaat 86
5.3.2 Financiering sociaal notariaat 91
5.3.3 Beperkingen, grenzen en voorwaarden sociaal notariaat 93
5.3.4 Inbedding en samenwerking met eerstelijnshulpverlening 96
5.4 Mogelijkheden aanpassing wetgeving 98
5.5 Samenvatting 101
6 Conclusie 103
6.1 Vraag en aanbod notariële dienstverlening 103
6.2 Financiële toegankelijkheid 105
6.3 Niet-financiële vormen van toegankelijkheid 107
6.4 Knelpunten en oplossingsrichtingen 108
6.4.1 Bereiken van doelgroepen 108
6.4.2 Sociaal notariaat – voor en nadelen 109
6.4.3 Aanpassingen wetgeving 113
6.5 Afsluitende overwegingen 115
Literatuur 116

Bijlage 1 Begeleidingscommissie 118

Bijlage 2 Informatieformulier en topiclijsten interviews 119

Bijlage 3 Aantal gepasseerde notariële akten naar rechtsgebied 125

Summary 126

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 terechtkunnen 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 eerstelijnshulpverleners 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 eerstelijnshulpverleners 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 familievermogensrechtelijk 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 eerstelijnshulpverlening is echter nog beperkt. Eerstelijnshulpverleners 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 uiten een sterke behoefte aan een financiële regeling. Bij notarissen zelf en bij eerstelijnshulpverleners 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 vereffeningsprocedure 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.

1 Inleiding

Burgers en bedrijven kunnen bij notarissen terecht voor het vastleggen van rechtsgeldige en bindende afspraken op het terrein van het familievermogensrecht, het registergoederenrecht en het ondernemingsrecht. Notarissen verschaffen rechtszekerheid en rechtsbescherming door rechtsverhoudingen vast te leggen in akten en geven juridisch advies en voorlichting. Daarbij moeten zij letten op de belangen van alle betrokkenen en onafhankelijk en onpartijdig handelen. Zij hebben tevens een poortwachtersrol om fraude en misstanden in het rechtsverkeer te voorkomen.
Notarissen zijn enerzijds ambtenaren die door de Kroon worden benoemd en exclusief met een aantal wettelijke taken zijn belast. Anderzijds zijn ze in economische zin vrije beroepsbeoefenaren met een ondernemersrisico. Het beroep is door wetgeving gereguleerd (Wet op het notarisambt; Wna), in combinatie met zelfregulering door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). De KNB heeft tot taak een goede beroepsuitoefening en vakbekwaamheid te bevorderen en kan via verordeningen beroeps- en gedragsregels vaststellen (artikel 61 Wna) waar alle (kandidaat-)notarissen zich aan moeten houden.

De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor een toegankelijk en kwalitatief goed functionerend notarieel stelsel (stelselverantwoordelijkheid). In Commissiedebatten in de Tweede Kamer over de juridische beroepen op 4 november 2021 en op 6 oktober 2022 heeft de minister voor Rechtsbescherming de toezegging gedaan om een onderzoek te laten verrichten naar de staat van het notariaat en de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening in het bijzonder.[1] Tijdens die debatten werd onder meer de vraag opgeworpen of minderdraagkrachtigen wel voldoende toegang tot het notariaat hebben en of er geen sociaal notariaat zou moeten komen. Deze vragen vormen de aanleiding tot dit onderzoek en hebben geleid tot de volgende hoofdvragen:

1. Hoe toegankelijk is de notariële dienstverlening voor burgers en ondernemers?
2. Hoe kunnen eventuele knelpunten in de toegankelijkheid worden geadresseerd?
    c. Als bepaalde doelgroepen niet worden bereikt, welke mogelijkheden worden er dan genoemd om daaraan tegemoet te komen?
    d. Zou de instelling van een sociaal notariaat een oplossing vormen om de toegankelijkheid te bevorderen? Zo ja, wat zijn hiervan de voor- en nadelen?

Doel van het onderzoek is na te gaan hoe toegankelijk de notariële dienstverlening is en of er mogelijkheden zijn die toegankelijkheid voor burgers en bedrijven te verbeteren. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om een tweede evaluatie van de Wet op het notarisambt, en evenmin om een analyse van de marktwerking die de wetgever met de wetswijziging van 1999 heeft willen bevorderen. De toegang tot het notariaat voor de beroepsgroep zelf maakt eveneens geen onderdeel uit van deze studie. Dit onderdeel zal het WODC in 2024 als een afzonderlijk onderzoek aanbesteden.

1.1 Het notariaat

Werkzaamheden van de notaris

De belangrijkste werkzaamheden van de notaris bestaan enerzijds uit voorlichting en advies en anderzijds uit vastlegging en registratie van (rechts)handelingen. De belangrijkste taken zijn:

[1] Verslag vaste commissie voor Justitie en Veiligheid d.d. 4 november 2021, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 VI, nr. 29, blz. 41; Verslag commissiedebat over juridische beroepen, 6 oktober 2022, blz. 35.

- het verrichten van juridisch onderzoek en het adviseren over rechtshandelingen, het leiden van besprekingen die aan het opmaken en het verlijden van notariële akten voorafgaan, het informeren en zo nodig waarschuwen van partijen voor rechtsgevolgen, en het afwegen van de belangen van alle betrokkenen, ook van degenen die niet partij bij de akte zijn (derden);
- het vastleggen van afspraken in notariële akten;
- het bewaren van akten en het afgeven van afschriften van akten aan belanghebbenden;
- het (doen) registreren in openbare registers van onder andere onroerendgoedtransacties, van testamenten, van huwelijkse voorwaarden en van rechtshandelingen met betrekking tot naamloze en besloten vennootschappen, stichtingen, verenigingen en coöperaties;
- daarnaast vervullen notarissen een poortwachtersfunctie bij de bestrijding van witwaspraktijken, fraude en andere vormen van criminaliteit.

De notaris verricht zijn werkzaamheden op het gebied van het familievermogens-, registergoederen-, en ondernemingsrecht. Voor bepaalde rechtshandelingen is het inschakelen van een notaris verplicht (domeinmonopolie) en heeft een notaris de plicht zijn of haar diensten te verlenen[2]; bij andere rechtshandelingen is het inschakelen van een notaris facultatief.

Op het gebied van het *familievermogensrecht* is bijstand van een notaris verplicht in de volgende situaties:
- het maken of wijzigen van huwelijksvoorwaarden of partnerschapsvoorwaarden;
- het maken of wijzigen van een (openbaar, notarieel) testament.

Het is aan te raden (niet verplicht maar gebruikelijk) om een notaris in te schakelen voor bijvoorbeeld:
- het opstellen van een samenlevingscontract;
- het opstellen van een levenstestament;
- de afwikkeling (waaronder de verdeling) van een nalatenschap (voor zover daar geen onroerende zaken of aandelen op naam toe behoren).

Ten aanzien van *onroerend goed* is notariële bijstand onder andere verplicht bij:
- het overdragen van een onroerende zaak in eigendom, zoals een woning of een bedrijfspand, bijvoorbeeld ten titel van koop, schenking of legaat;
- het vestigen van zakelijke rechten, zoals een recht van hypotheek of een erfdienstbaarheid en dergelijke, op een onroerende zaak;
- het splitsen van een onroerende zaak in appartementsrechten.

Op het gebied van het *ondernemingsrecht* is het verplicht om de notaris in te schakelen voor onder meer de volgende situaties:
- het oprichten van een besloten vennootschap of een naamloze vennootschap;
- het overdragen van aandelen in een besloten vennootschap;
- het oprichten van een stichting, een formele vereniging en dergelijke rechtspersonen.

Het is aan te raden (maar niet verplicht) om een notaris in te schakelen voor bijvoorbeeld:
- het overeenkomen van een vennootschap onder firma (v.o.f.) of maatschap;
- de advisering omtrent de keuze voor een bepaalde rechtspersoon/ondernemingsvorm.

[2] Een notaris heeft een zogeheten ministerieplicht. Alleen in bepaalde omstandigheden mag een notaris een cliënt weigeren of doorverwijzen. Artikel 21 lid 1 Wna: De notaris is verplicht de hem bij of krachtens de wet opgedragen of de door een partij verlangde werkzaamheden te verrichten, behoudens het bepaalde in het tweede, derde, en vierde lid.

Nederland kent een Latijns notariaat. Dat wil zeggen dat notarissen hun taak onafhankelijk en onpartijdig moeten uitvoeren en een uitgebreide zorgplicht hebben. Die zorgplicht houdt in dat ze actief onderzoek moeten doen naar de wilscontrole van cliënten en een informatie- en adviesplicht hebben (Commissie Hammerstein, 2005, p. 13). Onderzoek naar de wilscontrole betekent dat notarissen moeten nagaan of de inhoud van de akte overeenkomt met de wil van partijen. Ze hebben tevens de verplichting om cliënten te informeren over de juridische betekenis en de rechtsgevolgen van de akte. Deze informatieplicht hangt nauw samen met de wilscontrole: notarissen moeten controleren of partijen beseffen welke rechten en verplichtingen voortvloeien uit de akte. Volgens de Commissie Hammerstein hebben notarissen hierdoor als onafhankelijk adviseur een inhoudelijke inbreng en toegevoegde waarde. Als de taak van de notaris zich zou beperken tot het opmaken van akten en het vastleggen van wat partijen al zijn overeengekomen (het Engelse systeem) dan zou het kantoor een aktenfabriek worden en de notaris een veredelde stempelaar (Commissie Hammerstein, 2005, p. 13).
Indien een notaris wordt ingeschakeld is het wezenlijk dat zijn of haar bijstand dus ruimte creëert voor persoonlijke aandacht en zorg. Mondt de dienstverlening uit in een notariële akte dat zal de cliënt in bepaalde gevallen zelf voor de notaris moeten verschijnen, bijvoorbeeld bij het maken van een testament. Er is dan geen keuze de dienst af te ronden op afstand. In andere gevallen gaat de wet uit van een persoonlijke ontmoeting bij het tekenen van de akte maar kan ervoor worden gekozen een gevolmachtigde in te schakelen. Ook dan kan de notaris die persoonlijke aanwezigheid noodzakelijk achten en er dus op staan dat de cliënt voor hem of haar verschijnt. Gezien de complexiteit en diversiteit van de juridische vraagstukken waar de burger mee te maken heeft, is die persoonlijke aandacht van de notaris als onpartijdig en onafhankelijk ambtenaar betekenisvol. De notaris levert daarmee een bijdrage aan het voorkomen van geschillen, die anders bij de rechter terecht komen, en aan het voorkomen van misbruik en fraude.

Type kantoren

Voor een onderzoek naar de toegankelijkheid van het notariaat is het belangrijk een beeld te hebben van het aanbod van het type kantoren en de daarbij behorende cliënten. Notariskantoren kunnen sterk van elkaar verschillen, zowel in omvang als in de aard van de werkzaamheden. Kantoren kunnen onder andere variëren wat betreft het aantal (toegevoegd) notarissen, kandidaat-notarissen, aantal medewerkers (zoals klerken of notarieel medewerkers) of het aantal vestigingen. Er zijn kleine kantoren met bijvoorbeeld één notaris, een of twee kandidaat-notarissen en een klerk tot grote notariskantoren met zes of meer notarissen, meer dan 15 kandidaat-notarissen en veel (juridisch) medewerkers. Het geografische gebied waarop kantoren zich richten, kan variëren van lokaal, regionaal, nationaal tot internationaal. Dit hangt vaak samen met de groep cliënten waarop kantoren zich richten: vooral burgers en kleine bedrijven of vooral grote (inter)nationale ondernemingen. Het type dienstverlening kan verschillen van een algemene (dorps)praktijk tot bijvoorbeeld een specialistische praktijk in het (internationaal) ondernemingsrecht. Globaal geldt: hoe groter het kantoor, hoe meer gespecialiseerd het is.
Daarnaast zijn er multidisciplinaire kantoren waar (kandidaat-)notarissen, advocaten en/of belastingadviseurs met elkaar samenwerken al dan niet in een (internationaal) samenwerkingsverband. Landelijk zijn er ook samenwerkingsverbanden tussen kantoren die kennis delen of anderszins samenwerken (bijvoorbeeld Netwerknotarissen of Nico notarissen).
De grote kantoren hebben vaker grote (internationale) ondernemingen als cliënt en zijn vooral in het ondernemingsrecht actief, terwijl kleine kantoren eerder lokale burgers en (kleine) bedrijven bedienen en een algemene praktijk hebben. Dergelijke accentverschillen kunnen invloed hebben op de mate waarin bepaalde kantoren toegankelijk zijn voor bepaalde groepen in de samenleving en de mate waarin ze in staat zijn in te spelen op behoeften van bepaalde cliënten.

1.2 Toegankelijkheid

Om een beeld te krijgen van de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening kan naar verschillende aspecten aan de aanbodkant worden gekeken (Ter Voert, 2016). Het kan gaan om:

- het aanbod van notariële dienstverleners en de soorten dienstverlening (bijvoorbeeld specialisaties);
- in combinatie met de vraag naar dienstverlening (bijvoorbeeld het aantal gepasseerde notariële akten per rechtsgebied);
- de betaalbaarheid (bijvoorbeeld de hoogte van tarieven; het verschil in tarieven; de transparantie over kosten);
- de bereikbaarheid (de vindbaarheid van kantoren; mogelijkheden om contact te leggen; nabijheid);
- de begrijpelijkheid (de toegankelijkheid/begrijpelijkheid van de gegeven informatie).

Daarnaast is de toegankelijkheid ook afhankelijk van de vraagkant: de persoon die toegang zoekt. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat economische, sociale en psychologische verschillen tussen mensen tot een ongelijke toegang tot het recht kunnen leiden en tot andere behoeftes van rechtzoekenden. Denk hierbij aan de ongelijke verdeling van geld, kennis, omvang van sociale netwerken, taalvaardigheden of digitale vaardigheden. Verschillen in deze kenmerken van rechtzoekenden kunnen gevolgen hebben voor welke problemen zij krijgen, hoe ze omgaan met problemen en de voordelen die ze kunnen halen uit de hulp die ze inschakelen. Pleasence en Balmer (2019) spreken in dit verband over de verzamelterm *Legal capability*. Volgens hen gaat het over vijf verschillende aspecten:

- kennis: snap ik het probleem; weet ik waar kan ik terecht kan voor hulp;
- vaardigheden: bijvoorbeeld taal-, sociale of digitale vaardigheden;
- attitudes: over het rechtssysteem en juridische dienstverleners, het vertrouwen in instanties;
- persoonlijkheidskenmerken: bijvoorbeeld zelfvertrouwen, emotionele beheersing en passiviteit;
- beschikbare hulpbronnen: bijvoorbeeld financieel, sociaal, technologisch.

De afgelopen jaren is hier het inzicht bijgekomen dat bepaalde *capabilities* ofwel vermogens van mensen contextafhankelijk kunnen zijn. De WRR (2017) wijst in dit opzicht naar het 'doenvermogen' van mensen: dat is het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel te houden, en om vast te houden aan goede voornemens. Het doenvermogen van mensen komt onder druk te staan als ze met problemen en stress te maken krijgen. Hierdoor slagen ze er niet in doelgericht en probleemoplossend te handelen. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in stresssituaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is. Dat is niet omdat hun kennis of intelligentie tekortschiet, maar omdat er een te groot beroep wordt gedaan op hun doenvermogen.
In aansluiting op dit rapport over het doenvermogen van mensen, publiceerde de WRR in 2023 een rapport over 'Grip: het maatschappelijke belang van persoonlijke controle'. Waar het doenvermogen vooral gaat over *zelfcontrole* - de mate waarin mensen in staat zijn hun eigen gedrag effectief te sturen -, gaat 'grip' vooral over *omgevingscontrole*: de mate waarin mensen in staat zijn hun omgeving effectief te beïnvloeden, en zo hun doelen te bereiken. Tussen de twee bestaat een verband, want wie zijn omgeving effectief wil beïnvloeden, moet zijn eigen gedrag kunnen reguleren. Grip veronderstelt dus een basis van doenvermogen, maar doenvermogen alléén is niet genoeg. Werkelijke grip op de omgeving vereist ook andere dingen, zoals voldoende financiële middelen, sociale hulpbronnen en rechten, maar ook een voorspelbare en navigeerbare omgeving. De kernboodschap van de WRR is dat de overheid bij het maken en uitvoeren van beleid meer moet inzetten op het vergroten van de grip van burgers.

Een ander belangrijk onderscheid dat in sociaalwetenschappelijke literatuur wordt gemaakt in het kader van de toegang tot het recht, is het verschil tussen *one shotters* en *repeat players* (Galanter, 1974). Bij dit onderscheid wordt vooral gekeken naar de kennis en de (financiële) middelen die partijen tot hun beschikking

hebben. *One shotters* nemen eenmalig of weinig juridische diensten af, hebben weinig kennis van het recht en hebben meestal relatief weinig (financiële) middelen. Doorgaans worden burgers en kleine bedrijven tot deze groep gerekend. *Repeat players* nemen regelmatig juridische diensten af, hebben daardoor kennis, eigen juridische adviseurs, en hebben genoeg financiële middelen. Doorgaans geldt dit voor grote bedrijven en de overheid. Belangrijk hierbij is dat sommige notariskantoren zich vooral richten op de *repeat players*, zoals de corporate Zuidaskantoren, terwijl de kleine notariskantoren met een algemene praktijk vooral de *one shotters* bedienen.

De hiervoor genoemde kenmerken van rechtzoekenden kunnen dus van belang zijn voor de vraag of ze een notaris zullen inschakelen. Grofweg bepalen deze kenmerken het kennen, kunnen en willen van burgers. Het kan zijn dat burgers geen contact opnemen met een notaris omdat ze niet *weten* wat een notaris voor hen kan betekenen (gebrek aan kennis), omdat ze deze niet *kunnen* inschakelen – bijvoorbeeld door gebrek aan vaardigheden, financiële hulpbronnen of door stress of bepaalde persoonlijkheidskenmerken -, of omdat ze geen notaris *willen* inschakelen – bijvoorbeeld omdat ze geen vertrouwen in notarissen hebben of het risico voor lief nemen om bepaalde zaken niet te regelen. Wat hierbij meespeelt, is dat notarissen vaak preventieve rechtshulp verlenen. Door vooraf afspraken vast te leggen in notariële akten kunnen geschillen in de toekomst worden voorkomen. Er is vaak geen sprake van een urgent probleem waarvoor direct actie nodig is. Voor zover de inschakeling van een notaris niet verplicht is - zoals bij het kopen van een huis -, zal een burger zelf initiatief moeten nemen om mogelijke problemen in die toekomst te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor het opstellen van een samenlevingscontract, huwelijkse voorwaarden of een testament.

Ongelijkheid in de samenleving

Om een beeld te krijgen van de omvang van groepen die meer of minder hulpbronnen tot hun beschikking hebben, biedt onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) enig inzicht. In het project *Verschil in Nederland* onderzoekt het SCP structurele ongelijkheid in de Nederlandse samenleving op basis van verschillende soorten hulpbronnen. Deze diverse hulpbronnen zijn verweven met elkaar. Ten eerste onderscheiden zij het hebben van economisch kapitaal (financieel vermogen, opleidingsniveaus en arbeidsmarktposities). Verschillen in dit economisch kapitaal zijn verstrengeld met ongelijkheid in andere hulpbronnen: ‘wie je kent’ (sociaal kapitaal), ‘waar je bij past’ (cultureel kapitaal) en ‘wie je bent’ (persoonskapitaal: gezondheid en aantrekkelijkheid). Op basis van deze vier vormen van hulpbronnen onderscheidt het SCP zeven sociale klassen in de Nederlandse samenleving. Die vormen gezamenlijk een maatschappelijke hiërarchie van veel naar weinig kapitaal (Vrooman, e.a., 2023, p. 6):

1. De *werkende bovenlaag* (19,9% van de volwassen bevolking) is actief op de arbeidsmarkt, en heeft het grootste aandeel zelfstandigen. Op drie van de vier typen beschikt deze groep over het meeste kapitaal. Bij het cultureel kapitaal nemen ze net aan de tweede positie in.
2. De *jongere kansrijken* (8,6%) zijn hoogopgeleid en hebben ook in andere opzichten veel hulpbronnen, maar kunnen nog groeien in hun inkomen, liquide vermogen en huizenbezit.
3. Mensen die behoren tot de *rentenierende bovenlaag* (12,2%) zijn in meerderheid gepensioneerd. Hun gemiddelde liquide vermogen is veruit het hoogst, evenals de overwaarde in de woning. Ook hebben zij doorgaans een goed inkomen en zijn ze vaak hoger opgeleid. Door hun gevorderde leeftijd staan de gezondheid en sociale netwerken echter onder druk.
4. De omvangrijke *werkende middengroep* (24,9%) neemt bij vrijwel alle kapitaalvormen een middenpositie in, en is daarom te karakteriseren als een middenklasse.
5. De *laagopgeleide gepensioneerden* (18,1%) zijn grotendeels niet meer actief op de arbeidsmarkt. Doorgaans bereikten zij niet het middelbare opleidingsniveau dat praktisch geschoolde vakmensen tegenwoordig nodig hebben (mbo-2 of hoger). De laagopgeleide gepensioneerden hebben echter wel vrij veel financieel vermogen – vooral overwaarde in de woning – en een redelijk inkomen. Daarentegen beschikken zij over weinig cultureel kapitaal: ze hebben een sobere leefstijl, beperkte

digitale vaardigheden, een geringe beheersing van het Engels. Fysiek zijn ze vaak ongezond, en buiten de kring van familie, vrienden en buren om zijn de sociale netwerken beperkt.

6. In twee opzichten is de maatschappelijke positie van de *onzekere werkenden* (10,0%) wankel. Allereerst hebben zij moeite aan te haken op de arbeidsmarkt: deze groep kent verhoudingsgewijs veel werklozen, werknemers zonder vast contract en zzp'ers. Daarnaast heef deze sociale klasse het minste mentale kapitaal: vaak hebben deze mensen periodes van depressieve gevoelens, weinig zelfvertrouwen en een negatief beeld van zichzelf. Ook in veel andere opzichten blijven de hulpbronnen van de onzekere werkenden achter: onder hen treffen we veel lage inkomens en mensen met schulden aan, en veel huurders. De onzekere werkenden zijn fysiek tamelijk ongezond, het sociale netwerk is beperkt, de leefstijl is sober.
7. Het *precariaat* (6,3%) komt bij alle vier kapitaaltypen het laagst uit. Het woord precariaat is een samentrekking van het woord precair en proletariaat. Het is een aanduiding voor de onderste sociale klasse die bestaat uit mensen met weinig geld, weinig sociale zekerheid en weinig kansen. Vier op de tien mensen uit deze klasse zijn gepensioneerd. Een even grote groep verricht geen betaald werk, en zoekt daar ook niet naar (bijvoorbeeld vanwege arbeidsongeschiktheid).

Vooral de 'onzekere werkenden' en het 'precariaat' vormen dus kwetsbare groepen wat betreft hun financiële positie en andere beschikbare hulpbronnen. Samen vormen ze ongeveer 16 procent van de bevolking.

1.3 Beleidscontext

Financiële toegankelijkheid en tarieven

Aanleiding voor het onderhavig onderzoek is onder andere de vraag vanuit de Tweede Kamer of minderdraagkrachtigen wel voldoende toegang tot het notariaat hebben. Voor minderdraagkrachtigen is de regeling van artikel 56 Wna beschikbaar. Deze regeling houdt in dat burgers die onder de criteria van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) vallen een verzoek kunnen indienen bij een kamer voor het notariaat om voor een vastgesteld tarief een notaris toegewezen te krijgen. Deze notaris moet dan voor dat vastgestelde tarief zijn diensten verlenen. De kamer voor het notariaat stelt dat tarief vast aan de hand van lid 1 van artikel 56 Wna: '… tegen een bedrag waarvan de maximumhoogte het bedrag is van de ingevolge de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, hoogst mogelijke eigen bijdrage'.[3] De regeling geldt alleen voor bepaalde notariële akten op het gebied van het familievermogensrecht. De achterliggende gedachte voor deze beperking is dat de regeling alleen beschikbaar moet zijn voor notariële diensten waar 'geen vermogensobjecten of mogelijkheden tot financiering aanwezig zijn'. Ook cliënten uit de sector ondernemingsrecht werden uitgesloten.[4]

De regeling werd eveneens ingevoerd omdat de wetgever de familiepraktijk voor minvermogenden betaalbaar wilde houden. Men verwachtte namelijk dat de tarieven in de familiepraktijk zouden stijgen. De Wna van 1999 moest de marktwerking bevorderen en een van de pijlers daarvan was het vrijlaten van de tarieven in de onroerendgoed- en de familiepraktijk. Voor 1999 was het tarief voor een onroerendgoedakte verbonden met de prijs van het onroerend goed. Dit betekende dat de prijzen van deze akten stegen als gevolg van de fors gestegen huizenprijzen zonder dat de kostprijs in gelijke mate toenam. Het tarief was dus niet gebaseerd op de daadwerkelijk gemaakte kosten. In het notariaat werden de prijzen in de familiepraktijk voor 1999 daarentegen laag gehouden en voor een deel gecompenseerd door de hoge tarieven in de onroerendgoedpraktijk. Er was met andere woorden sprake van kruissubsidiëring. De verwachting was dat door het vrijlaten van de tarieven de prijzen meer gebaseerd zouden worden op de werkelijke kosten en geen kruissubsidiering meer zou worden toegepast. Dat wil zeggen, de verwachting was dat de prijzen in de

[3] In 2024 is dat 952 euro.

[4] Kamerstukken II, vergaderjaar 1993-1994, nr. 3, p. 48

onroerendgoedpraktijk zouden dalen en in de familiepraktijk zouden stijgen. Deze ontwikkeling heeft zich ook daadwerkelijk voorgedaan.[5] De Commissie Hammerstein stelde in 2005 nog vast dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel van de Wna in de Tweede Kamer de vrees bestond dat notarissen na het vrijlaten van de tarieven de verliesgevende familiepraktijk zouden gaan afstoten en zich zouden gaan concentreren op de winstgevende praktijk van het onroerendgoed. Van de zijde van de regering werd destijds aangevoerd dat niet van notarissen mag en kan worden verwacht dat zij diensten verliesgevend aanbieden en dat juist de vrije tarieven de notaris de ruimte zouden bieden om door middel van reële, kostprijsgerelateerde tarieven een volwaardige winstgevende familiepraktijk op te bouwen naast de onroerendgoedpraktijk. De Commissie concludeerde destijds dat 'de marktwerking ook in die zin tot de verwachte gunstige effecten heeft geleid'. Van het op grote schaal afstoten van de familiepraktijk was geen sprake (Commissie Hammerstein, 2005 p. 31-32).

Stelselverantwoordelijkheid

Vanwege de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid is de afgelopen decennia geregeld onderzoek verricht naar het notariaat. Om een vinger aan de pols te houden zijn met enige regelmaat ontwikkelingen in de toegankelijkheid en de kwaliteit van de notariële dienstverlening in kaart gebracht (Vogels e.a., 2002; Ter Voert & Van Ewijk, 2006; Laclé & Ter Voert, 2008; Ter Voert & Zwenk, 2011; Ter Voert, 2016).
In Commissiedebatten in de Tweede Kamer over de juridische beroepen op 4 november 2021 en op 6 oktober 2022 heeft de minister voor Rechtsbescherming de toezegging gedaan om een onderzoek te overwegen naar de staat van het notariaat en de toegang tot de notariële dienstverlening in het bijzonder.[6] Tijdens die debatten werd onder meer de vraag opgeworpen door Van Nispen (SP) of minder draagkrachtigen wel voldoende toegang tot het notariaat hebben en of er geen sociaal notariaat moet komen. Minister Dekker meldt dat het binnen de Wet op de rechtsbijstand mogelijk is bijstand te laten verlenen door een notaris op basis van artikel 56 Wna voor specifieke akten in de familiepraktijk, maar dat daar weinig gebruik van wordt gemaakt. Van Nispen vindt dat nu juist het probleem en hij kan zich voorstellen dat ook dit terugkomt in het onderzoek naar de staat van het notariaat, waarin het juist om de toegankelijkheid en de betaalbaarheid gaat. Tijdens het Commissiedebat juridische beroepen op 6 oktober 2022[7] kondigt Van Nispen zijn plan aan voor de oprichting van een sociaal notariaat. In november 2022 heeft hij daartoe een initiatiefnota opgesteld.

Initiatiefnota van Van Nispen, 'Op weg naar een sociaal notariaat'[8]

In zijn initiatiefnota geeft van Nispen enkele praktijkvoorbeelden uit het familierecht waarbij (minvermogende) rechtzoekenden in de knel komen doordat ze zaken niet goed hebben geregeld of door hoge notariskosten niet kunnen regelen (geen samenlevingscontract terwijl de partner overlijdt; verdeling van erfenissen). Volgens Van Nispen is voor een groot deel van de Nederlandse bevolking de notaris niet toegankelijk, om verschillende redenen. 'Veel mensen hebben simpelweg geen idee wat de notaris voor hen kan betekenen, maar een taalachterstand, een verstandelijke beperking of een gebrek aan voldoende financiële middelen kan een beroep op notariële dienstverlening op dit moment ook in de weg staan.'
Op basis van artikel 56 Wna in combinatie met artikel 34 Wet op de rechtsbijstand kan een minder financieel draagkrachtige in aanmerking komen voor gereduceerde notaristarieven bij familiezaken. Volgens Van Nispen wordt er echter weinig gebruik van gemaakt omdat de regeling niet aansluit bij de praktijk: de aanvraag is klantonvriendelijk (de rechtzoekende moet zelf de Raad voor Rechtsbijstand benaderen); er is een maximale eigen bijdrage van - destijds - 901 euro, wat voor veel situaties veel te hoog is; en de reikwijdte van de wet is

[5] Zie onder andere Laclé en Ter Voert (2008, p. 25-30).
[6] Verslag vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, 4 november 2021, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 VI, nr. 29, p. 41; Verslag commissiedebat over juridische beroepen, 6 oktober 2022, p. 35.
[7] Verslag commissiedebat over juridische beroepen, 6 oktober 2022, p. 35.
[8] www.sp.nl/sites/default/files/sociaal_notarissen.pdf

te beperkt waardoor een aantal notariële diensten er niet onder valt. Om de financiële drempel weg te nemen pleit Van Nispen er voor dat analoog aan het toevoegingensysteem van de sociale advocatuur er een sociaal notariaat zou moeten komen waar mensen met een kleinere portemonnee terecht kunnen. Sociaalnotarissen moeten akten kunnen opstellen, maar er moet ook ruimte zijn voor laagdrempelig advies. Voor een goede bereikbaarheid van deze notarissen zouden ze bij voorkeur in iedere regio moeten zitten, bijvoorbeeld als onderdeel van een Huis van het Recht[9] of in samenwerking met andere bestaande initiatieven.
Van Nispen wijst erop dat niet alleen gebrek aan geld en bereikbaarheid een probleem hoeft te zijn, maar dat ook de onbekendheid een rol speelt. Veel mensen weten niet dat een notariële dienst ook voor hen van belang kan zijn. Hij wijst daarbij op het belang dat diverse doelgroepen (ouderen, laaggeletterden, mensen met een verstandelijke beperking en mensen met lage inkomens) goede voorlichting krijgen door hun belangenorganisaties en hulpverleners, maar ook door het notariaat zelf.

Beleid Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft tot taak een goede beroepsuitoefening en vakbekwaamheid van notarissen te bevorderen. Voor de jaren 2020-2025 heeft de KNB een Strategische Agenda opgesteld, waarin de volgende missie voor het notariaat is geformuleerd: 'De notaris biedt duidelijkheid en vertrouwen door te adviseren, rechtshandelingen te certificeren en registreren. De notaris stelt zich ondernemend op om zijn rol als adviseur en gids in de samenleving te vervullen.'[10] Toegankelijkheid van de notariële dienstverlening is een van de belangrijke thema's binnen de Strategische Agenda. De KNB streeft naar een notariaat dat toegankelijk is en blijft voor iedereen, fysiek én digitaal, ook voor minderdraagkrachtigen of mensen die anderszins moeilijk kunnen meekomen. Het notariaat ziet het als zijn maatschappelijke opgave om in de steeds complexer wordende maatschappij als juridisch adviseur en gids te fungeren voor zowel particulieren als bedrijven.[11]
Om dit streven kracht bij te zetten is in 2022 een Plan van Aanpak meerjarenprogramma 'Toegang tot het (notariële) recht voor iedereen' opgesteld (KNB, 2022a). Hierin worden de volgende knelpunten gesignaleerd. Ten eerste de hoge drempel om naar de notaris toe te gaan. Daarbij gaat het niet alleen om de prijs, maar ook om het taalgebruik (schriftelijk, mondeling en non-verbaal) en de juridische benadering van cliënten op een notariskantoor. Ten tweede wordt geconstateerd dat consumenten vaak niet goed op de hoogte zijn welke toegevoegde waarde de notaris te bieden heeft voor hun persoonlijke situatie. Oftewel: 'onbekend maakt onbemind'. Het programma richt zich op de volgende doelgroepen: laaggeletterden, verstandelijk beperkte mensen, kwetsbare ouderen en niet-Westerse immigranten.

1.4 Onderzoeksvragen en afbakening

In het onderzoek worden de volgende vragen en deelvragen beantwoord.

1. Hoe toegankelijk is de notariële dienstverlening voor burgers en ondernemers?
   a. Hoe ziet het aanbod van de notariële dienstverlening er uit?
   - Welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen vijf jaar voorgedaan in het aantal (toegevoegd) notarissen, kandidaat-notarissen en kantoorvestigingen?
   - Wat is het aanbod van algemene (eerstelijns)hulp en informatie met betrekking tot notariële dienstverlening?
   - Wat is het aanbod van type kantoren en specialisaties?

[9] Samenwerkingsverband tussen verschillende organisaties, zie ook: https://www.juridischloket.nl/professionals/nieuws/huis-van-het-recht/, geraadpleegd maart 2024.
[10] KNB (2020), Strategische Agenda 2020-2025, p. 15.
[11] KNB (2020), Strategische Agenda 2020-2025, p. 15.

b. Hoe ziet de vraag naar notariële dienstverlening er uit?
- Hoeveel notariële akten zijn de afgelopen vijf jaar gepasseerd voor welke rechtsgebieden?
- Welke behoefte is er onder de bevolking aan notariële dienstverlening?
- Zijn er doelgroepen met bepaalde hulpvragen die niet bij de notaris komen of afhaken, waarvoor een notaris wel meerwaarde biedt?

c. Hoe is de financiële toegankelijkheid van de notariële dienstverlening?
- Hoe hebben tarieven van notariële akten zich ontwikkeld en in hoeverre verschillen de tarieven tussen kantoren?
- Hoe wordt de financiële toegankelijkheid ervaren?
- Onder welke voorwaarden kunnen burgers een beroep doen op artikel 56 Wna? Hoe vaak is er de afgelopen vijf jaar een beroep op die regeling gedaan en in hoeverre is deze regeling toegankelijk?
- Welk aanbod van sociale dienstverlening is er vanuit het notariaat?

e. 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 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?

Het begrip 'sociaal notariaat' definiëren we in dit onderzoek als een equivalent van de 'sociale advocatuur', een toevoegingssysteem of andere gereguleerde financieringsvorm voor het notariaat om notariële diensten te verlenen aan mensen die niet in staat zijn hiervoor een marktconforme prijs te betalen. Voor niet-gereguleerde vormen van dienstverlening door notarissen gebruiken we de term 'sociale notariële dienstverlening'. Hieronder verstaan we allerlei vormen van dienstverlening door notarissen die gratis zijn of worden verstrekt tegen een gereduceerd tarief.
Daarnaast onderscheiden we nog formele vormen van eerstelijnsdienstverlening waar burgers gratis of voor weinig geld terecht kunnen met juridische vragen op notarieel gebied, zoals de Notaristelefoon, het Juridisch Loket of sociaal raadslieden.

Afbakening en beperkingen

Zoals gezegd, heeft het onderzoek niet tot doel de toegang tot het notariaat voor de beroepsgroep zelf te onderzoeken en eventuele knelpunten voor het zoeken van opvolgers of voldoende gekwalificeerd personeel. Dit onderdeel zal het WODC als een afzonderlijk onderzoek aanbesteden.
Naast een toegankelijk notariaat is natuurlijk ook de kwaliteit van de dienstverlening van belang, zoals de hiervoor genoemde zorgplicht. Ook dit aspect zal niet worden onderzocht in de huidige studie.

1.5 Methode van onderzoek

In deze paragraaf beschrijven wij de operationalisering van toegankelijkheid en hoe we zijn omgegaan met het begrip 'sociaal notariaat'. Tevens geven we een toelichting op de gebruikte onderzoeksmethoden en de omgang met de privacy van respondenten en opslag van data.

1.5.1 Operationalisering

Toegankelijkheid

Om een beeld te krijgen van de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening, kijken we naar verschillende aspecten. Zoals in de inleiding vermeld, onderscheiden we: het aanbod, de vraag, de betaalbaarheid, de bereikbaarheid en de begrijpelijkheid. In de tabellen staan de aspecten voor toegankelijkheid weergegeven vanuit de aanbodkant en uit welke bronnen informatie zal worden gehaald. Vanuit de vraagkant kunnen ook nog de persoonlijke kenmerken (kennis, vaardigheden, persoonlijkheid, attitudes, hulpbronnen) van rechtzoekenden een rol spelen die we ook in de inleiding hebben weergegeven. In hoeverre die factoren een rol spelen, hebben we vooral uit de interviews met vertegenwoordigers van belangenorganisaties van bepaalde groepen in de samenleving en (juridische)hulpverleners proberen te halen.

Aspecten van toegankelijkheid dienstverlening aanbodzijde				
Aanbod	Vraag	Betaalbaarheid	Bereikbaarheid	Begrijpelijkheid
Aantal kantoren en type Aantal notarissen en kandidaten Aanbod informatie en advies Type kantoren en specialisaties	Aantal gepasseerde akten Behoefte aan de notaris Niet-gebruikers en afhakers	CBS-prijsindexcijfers Prijsdifferentiatie Transparantie kosten Gebruik art. 56 Wna Perceptie betaalbaarheid Aanbod 'sociale dienstverlening'	Vormen van toegang (digitaal/fysiek) Gebruiksvriendelijkheid toegangsmogelijkheden	Begrijpelijke taal
Informatiebronnen				
Literatuur KNB Monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur Interviews	Literatuur KNB Monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur Interviews	Literatuur CBS Monitor Rechtspleging C&B Interviews	Literatuur KNB Interviews	Literatuur KNB Interviews

1.5.2 Dataverzameling

Literatuur en bestaande data

Voor de dataverzameling is gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Er zijn gegevens opgevraagd bij de KNB over aantallen kantoren, notarissen en akten en er is gebruik gemaakt van CBS-gegevens en de Monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur.[12] Om de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar in de context van voorgaande jaren te kunnen beschrijven, zijn gegevens over de periode 2000-2024 of een kortere periode weergegeven. Tevens is onderzoek naar de toegankelijkheid van het notariaat over de periode 2019-2024 geïnventariseerd. Daarnaast zijn relevante documenten van de KNB en diverse websites geraadpleegd.

Interviews

De behoefte aan notariële diensten onder de Nederlandse bevolking is al in opdracht van de KNB onderzocht. Het betreft een vragenlijstonderzoek waarin Nederlandse burgers is gevraagd of ze in de voorafgaande vijf jaar een notaris hebben bezocht, of ze dat het daaropvolgende jaar van plan zijn te doen en wat hun keuze bepaalt (Motivaction, 2019; zie paragraaf 2.2.2). Om meer zicht te krijgen op specifieke knelpunten in de

[12] https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/rechtspleging-civiel-en-bestuur

toegankelijkheid van notariële dienstverlening voor burgers, hebben we daarom gesprekken gevoerd met diverse vertegenwoordigers van belangenorganisaties van burgers en professionals die met notariële hulpvragen in aanraking komen. We hebben vooral belangenorganisaties, (rechts)hulpverleners en andere professionals gesproken die opkomen voor de belangen van, of hulpverlenen aan, groepen die gebaat zouden kunnen zijn bij een vorm van sociaal notariaat of sociale notariële dienstverlening. Het gaat hierbij om belangengroepen voor (migranten)ouderen, mensen met een verstandelijke beperking/dementie, laaggeletterden, mensen die onder curatele staan, wier vermogen onder bewind staat, en kleine ondernemers. Bij hulpverleners is vooral gesproken met professionals die burgers met een smalle beurs bedienen of met een bepaalde problematiek in aanraking komen, zoals schulden of nalatenschappen. Daarnaast is gesproken met verschillende notariële dienstverleners.

Er zijn in totaal 48 semi-gestructureerde interviews gehouden met vertegenwoordigers van verschillende organisaties.
Ten eerste zijn 18 gesprekken gevoerd met (kandidaat-)notarissen van verschillende typen kantoren die variëren wat betreft grootte, regio, type cliënten en type specialisatie. Tevens is gesproken met een medewerker van een website voor online notariële dienstverlening. Daarnaast is gesproken met een medewerker van een kantoor dat gespecialiseerd is internationaal privaatrechtelijk advies voor notarissen en andere juridische professionals.
Ten tweede is gesproken met 7 vertegenwoordigers van belangenorganisaties van verschillende doelgroepen. Het gaat hierbij om belangenorganisaties voor (migranten)ouderen, mensen met een verstandelijke beperking/dementie, laaggeletterden, vertegenwoordigers van mensen die onder curatele staan of wier vermogen onder bewind staat, en vertegenwoordigers van ondernemers in het midden- en kleinbedrijf.
Ten derde is gesproken met hulpverleners of loketten waar mensen terechtkunnen met juridische vraagstukken, of met professionals die met specifieke typen problemen in aanraking komen:

- Eerstelijnshulp: Juridisch Loket, rechtswinkels, Sociaal Raadslieden, Max ombudsman (N=8);
- Advocatuur (N=2);
- Rechtsbijstandsverzekeraar (N=1)
- Schuldhulp, financieel beheer, banken, gerechtsdeurwaarder (N=7);
- Rechtspraak onderdeel erfrecht (N=1)

Ten vierde zijn nog over specifieke onderwerpen gesprekken gevoerd met:

- Het Rijksvastgoedbedrijf in verband met meldingen over onbeheerde nalatenschappen (N=1; groepsgesprek met 2 personen);
- het Kadaster in verband met onbeheerd vastgoed (N=1);
- de KNB over het programma Toegang tot Recht (N=1, groepsgesprek met 3 personen) en het KNB-bestuur over knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen (N=1, groepsgesprek 5 personen).

Daarnaast heeft een van de vier Kamers voor het notariaat schriftelijk antwoord gegeven op enkele feitelijke vragen. De Kamers voor het notariaat gezamenlijk hebben geen antwoord gegeven op schriftelijke vragen over hun visie over de werking van artikel 56 Wna, eventuele verbeteringen of andere mogelijkheden om de betaalbaarheid van notariële diensten voor burgers te verbeteren.

Voorafgaand aan het interview kregen respondenten een topiclijst toegestuurd en een informatieformulier over onder meer het doel van het onderzoek, wat medewerking betekent en hoe er met hun gegevens wordt omgegaan (zie bijlage 2). De topiclijsten voor de vraaggesprekken zijn toegespitst op de verschillende typen gesprekspartners (zie bijlage 2). Daarin zijn vragen opgenomen over hun specifieke dienstverlening/belangenbehartiging, ervaringen met/oordelen over verschillende aspecten van

toegankelijkheid van het notariaat, specifieke knelpunten daarin en mogelijke oplossingen. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden zijn voorgelegd ter controle en accordering. De interviewverslagen zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van kwalitatieve analysesoftware Atlas.ti. Met behulp van dit programma kunnen antwoorden van respondenten worden geordend en op thema's worden ingedeeld.

1.5.3 Privacy en datamanagement

Bij het beheer van de onderzoeksdata is het datamanagementprotocol van de rechtenfaculteit van de Radboud Universiteit (RU) gevolgd. Dit protocol geeft richtlijnen voor datamanagement in alle fasen van een onderzoek. De geanonimiseerde interviewverslagen zijn opgeslagen op beveiligde RU-netwerkschijven. Direct identificerende gegevens zoals namen zijn gescheiden van interviewverslagen bewaard en zijn na afloop van het onderzoek verwijderd.

2 Vraag en aanbod van notariële diensten

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe toegankelijk de dienstverlening is voor burgers en bedrijven. We zullen daarvoor de volgende deelvragen beantwoorden over de vraag- en aanbodkant:

a. Hoe ziet het aanbod van de notariële dienstverlening er uit?
   - Welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen vijf jaar voorgedaan in het aantal (toegevoegd) notarissen, kandidaat-notarissen en kantoorvestigingen?
   - Wat is het aanbod van algemene (eerstelijns)informatie over notariële dienstverlening?
   - Wat is het aanbod van type kantoren en specialisaties?
b. Hoe ziet de vraag naar notariële dienstverlening er uit?
   - Hoeveel notariële akten zijn de afgelopen vijf jaar gepasseerd voor welke rechtsgebieden?
   - Welke behoefte is er onder de bevolking aan notariële dienstverlening?
   - Zijn er doelgroepen met bepaalde hulpvragen die niet bij de notaris komen of afhaken, waarvoor een notaris wel meerwaarde biedt?

In de volgende paragrafen behandelen we eerst het aanbod van diensten (paragraaf 2.1) en vervolgens de vraag naar diensten, waarbij we ook ingaan op de verschillende behoeften en potentiële doelgroepen (paragraaf 2.2).

Toegankelijkheid dienstverlening	
Aanbod	Vraag
Aantal kantoorvestigingen Aantal (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen Aanbod algemene informatie en diensten Type kantoren en specialisaties	Aantal gepasseerde akten Behoefte aan notariële diensten Niet-gebruikers en afhakers

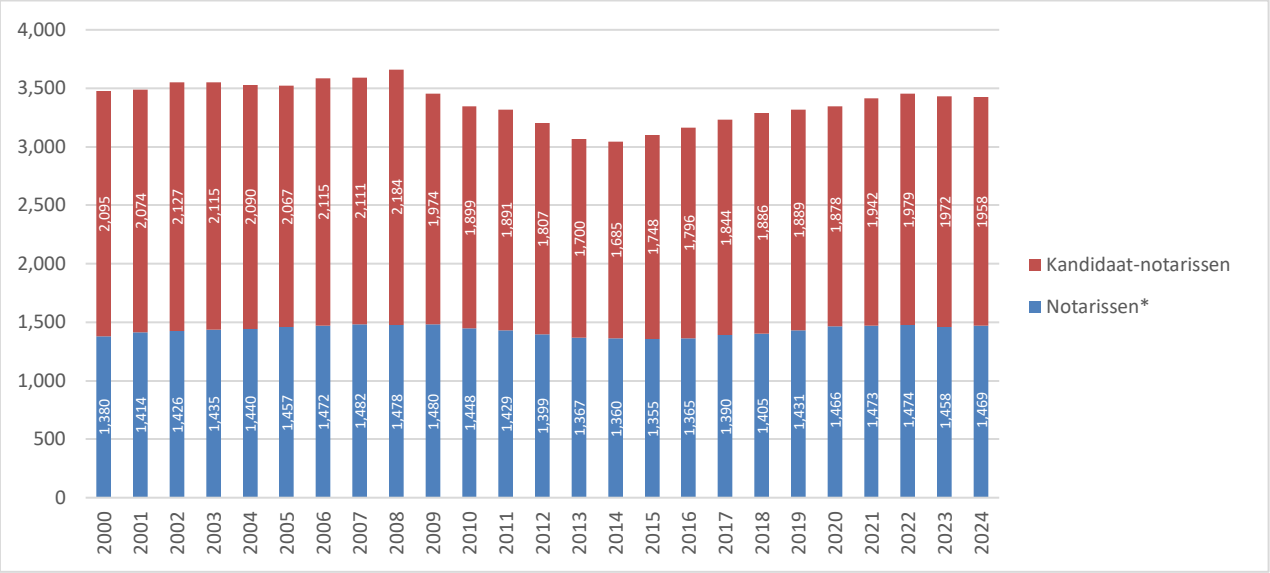
2.1 Aanbod van diensten

2.1.1 Aantal (toegevoegd) notarissen, kandidaat-notarissen en kantoorvestigingen

Het aantal (toegevoegd)[13] notarissen is de afgelopen vijf jaar vrijwel gelijk gebleven: in 2020 waren er 1.466 en in 2024 1.469 (toegevoegd) notarissen (zie figuur 2.1). Het aantal kandidaat-notarissen is met ongeveer 80 gestegen: van 1.878 in 2020 naar 1.958 in 2024. De sterkste toename is te zien bij het aantal overige medewerkers: dit aantal steeg met 1.500 van ruim 6.900 in 2017 naar bijna 8.400 in 2022.[14]
In figuur 2.1 zien we dat na een dieptepunt in 2013 en 2014 het totale aantal (kandidaat-)notarissen steeg tot het jaar 2022. Daarna is sprake van een lichte daling in 2023 en 2024.
Het percentage vrouwen in het notariaat neemt langzaam toe. In 2024 is bijna een derde (31%) van de notarissen en 73 procent van de toegevoegd notarissen vrouw. Bij kandidaat-notarissen is dat 70 procent.[15]

[13] Een toegevoegd notaris heeft dezelfde wettelijke bevoegdheden als de notaris. De titel 'toegevoegd notaris' is in 2013 ingevoerd voor kandidaat-notarissen die wel notaris willen worden, maar geen ondernemer willen zijn. Een toegevoegd notaris is in loondienst bij een notariskantoor (artikel 30b Wna). In 2024 zijn er 242 toegevoegd notarissen.
[14] KNB, factsheet leden en medewerkers, januari 2022
[15] KNB, factsheet leden en kantoren, januari 2024.

Figuur 2.1 Aantal (toegevoegd) notarissen en kandidaten, 2000-2024

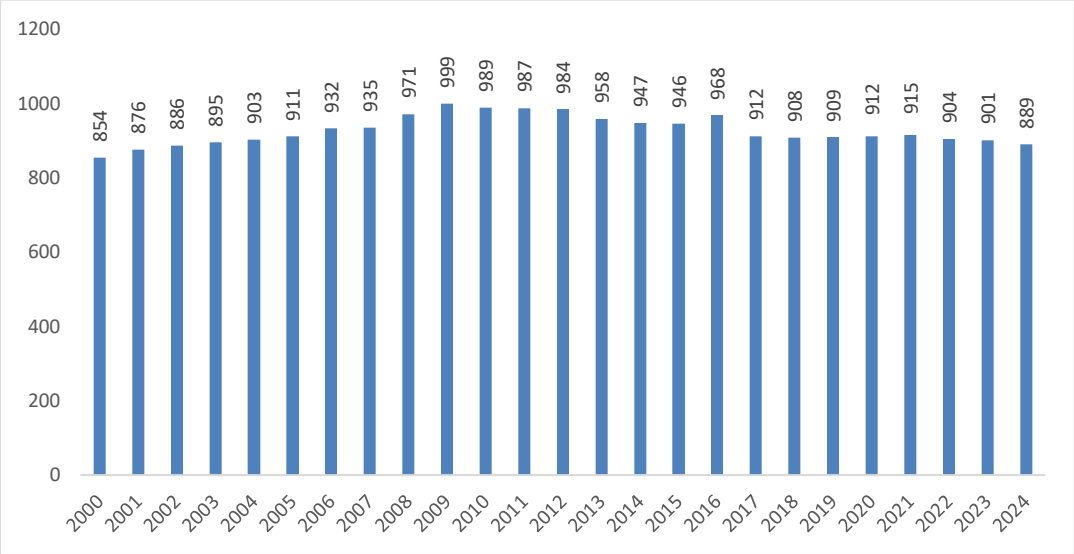


Bron: Monitor Rechtspleging civiel en bestuur, peildatum 1 oktober; KNB 2023 en 2024, peildatum 1 januari.
*Inclusief toegevoegd notarissen

Aantal kantoren

Het aantal kantoorvestigingen laat vanaf 2009 een dalende trend zien (zie figuur 2.2). Op 1 januari 2024 waren er 889 kantoorvestigingen. Daarvan was bij 417 vestigingen (47%) één notaris werkzaam. Het aantal en het percentage vestigingen met één notaris zijn iets afgenomen in de afgelopen vijf jaar).[16] In 2024 zijn bij de top 30 grootste notariskantoren in totaal 23 procent (n=777) van alle notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen werkzaam.[17]

Figuur 2.2 Aantal kantoorvestigingen, 2000-2024



Bron: Monitor Rechtspleging civiel en bestuur (jaren 2000 - 2021), KNB (jaren 2022 - 2024, peildatum januari)

[16] KNB, factsheet leden en kantoren, januari 2024.
[17] https://www.advocatie.nl/nieuws/top-30-notariaat-aantal-kandiaat-notarissen-vrijwel-stabiel-loyens-loeff-stevig-aan-kop/ , geraadpleegd maart 2024

2.1.2 Aanbod algemene informatie en diensten

Voor hulpvragen kunnen burgers ook terecht op het internet of bij eerstelijnshulpverleners die al dan niet naar notarissen kunnen doorverwijzen. Een aantal verschillende mogelijkheden wordt hieronder kort toegelicht.

Websites

Op de door de KNB onderhouden website notaris.nl kan een rechtzoekende informatie vinden over de verschillende thema's en rechtsgebieden waarop de notaris actief is. De informatie wordt niet alleen via tekst, maar ook via korte video's in begrijpelijke taal beschikbaar gesteld. Tevens kan via de website naar een notaris in de buurt worden gezocht en/of naar specifieke rechtsgebieden en onderwerpen, talen (Duits, Engels, Frans, Spaans, Italiaans, Turks), expertise van specifieke landen (België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië, Turkije, Marokko, Caribisch Nederland, Suriname) en specifieke doelgroepen (expats).
Verder zijn er vele websites waarop informatie is te vinden, onder andere via de overheidswebsites van het Juridisch Loket, de Rijksoverheid en de Rechtspraak, maar ook van verschillende notariële dienstverleners.

Notaristelefoon

Bij de Notaristelefoon van de KNB kunnen rechtzoekenden terecht voor algemene vragen over notariële onderwerpen. Het is een informatielijn waar rechtzoekenden bijvoorbeeld uitleg kunnen krijgen over het verschil tussen het beneficiair aanvaarden van een nalatenschap en het verwerpen van een nalatenschap. Of hoe de afwikkeling van een nalatenschap werkt en wat de rol van de notaris daarbij is. Bij meer gedetailleerde vragen over een persoonlijke situatie wordt doorverwezen naar een notaris. Medewerkers van de Notaristelefoon stellen geen aktes op, zij leggen geen dossier aan, ze mogen een persoonlijk dossier niet inzien en geven ook geen *second opinion*.
In 2018 kwamen 7.748 vragen binnen bij de Notaristelefoon. Daarvan werd ruim de helft (58%) doorverwezen naar een notaris. De meeste vragen (68%) gingen over schenken en erven. Ongeveer 6 procent van de telefoontjes had een internationaal aspect.[18]
De Notaristelefoon kost 80 eurocent per minuut, met een starttarief van 4,54 eurocent. Het maximum is 40 euro per gesprek, plus de gebruikelijke belkosten. Gesprekken duren gemiddeld 6 minuten en kosten dus gemiddeld 9,34 euro, plus de gebruikelijke belkosten.[19]

Het Juridisch Loket

Bij het Juridisch Loket kunnen burgers terecht met juridische vragen en problemen. Het is een eerstelijnsvoorziening die wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Op de website van het Juridisch Loket wordt onder andere antwoord gegeven op veel gestelde vragen over erfenissen: bijvoorbeeld wie zijn erfgenamen; wie regelt de erfenis met en zonder testament; moet ik een erfenis aanvaarden of verwerpen; hoe werkt beneficiair aanvaarden van een erfenis; wat zijn de taken van een executeur? Op het terrein van relaties is er informatie te vinden over samenlevingscontracten en trouwen zonder en met huwelijksvoorwaarden.[20]
Mensen die recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen ook persoonlijk advies krijgen. Zij kunnen gratis bellen of langsgaan bij een van de 50 vestigingen en servicepunten in Nederland.[21] Het Juridisch Loket verwijst ook door naar notarissen.

---

[18] KNB, factsheet Notaristelefoon januari 2019
[19] https://www.notaris.nl/de-notaris/notaristelefoon, geraadpleegd januari 2024.
[20] www.juridischloket.nl
[21] https://www.juridischloket.nl/jaarverslag/, geraadpleegd juli 2024.

Rechtswinkels

Een rechtswinkel geeft gratis (of tegen een sterk gereduceerd tarief) juridisch advies. Rechtswinkels kunnen door diverse organisaties worden gesubsidieerd, bijvoorbeeld door de Raad voor Rechtsbijstand, een gemeente of een universiteit. De vrijwilligers die er werken zijn meestal rechtenstudenten. Sommige rechtswinkels bieden geen hulp als het financieel belang boven een bepaald bedrag, bijvoorbeeld 1.000 euro, ligt. Eenvoudige adviesvragen over testamenten of nalatenschappen handelen rechtswinkels zelf af. Complexere zaken worden doorverwezen naar een notaris.[22]

Sociaal raadslieden

Sociaal raadslieden bieden sociaaljuridische hulp- en dienstverlening bij problemen op het gebied van belastingen (toeslagen en inkomstenbelasting), inkomen, huisvesting, arbeid, consumentenzaken en juridische geschillen. Het is een gemeentelijke eerstelijnsvoorziening waar burgers gratis kunnen aankloppen. Cliënten zijn vaak mensen met een uitkering of een laag inkomen. Ze zijn dikwijls laagopgeleid en laaggeletterd, en vallen relatief vaak onder de groep met een migratieachtergrond, ouderen en eenoudergezinnen.[23] Bij de sociaal raadslieden komen soms ook vragen binnen over notariële kwesties of soms heeft een bureau sociaal raadslieden een speciaal notarieel spreekuur voor advies. Hier houden medewerkers van een lokaal notariskantoor dan een gratis spreekuur.[24]
De meeste sociaal raadslieden zijn georganiseerd in de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR). In 2017 zijn bij de LOSR 70 bureaus aangesloten die een werkgebied van ongeveer 9 miljoen inwoners in 150 gemeenten bestrijken.

Notarieel advies via lidmaatschappen of verzekeringen

Leden van bijvoorbeeld Vereniging Eigen Huis, Max Ombudsman of mensen die een bepaalde uitvaartverzekering hebben afgesloten, kunnen via dergelijke organisaties gratis advies krijgen voor specifieke vragen op notarieel gebied. Rechtsbijstandsverzekeringen kunnen algemeen advies verstrekken, maar vergoeden geen preventieve (notariële) rechtshulp; er moet sprake zijn van een juridisch conflict. Ze verstrekken wel hulp aan erfgenamen als er geschillen zijn bij de afwikkeling van een nalatenschap. Uitgebreide rechtshulp valt niet onder de dekking van de verzekering als er geen sprake is van een juridisch geschil:

> *Dus als er erfgenamen zijn die heel goed met elkaar door een deur kunnen, maar gewoon de kennis niet hebben om zo'n nalatenschap af te wikkelen, dan verwijzen wij bijvoorbeeld door naar een notaris (E14 rechtsbijstandsverzekeraar).*

2.1.3 Aanbod type kantoren en specialisaties

Niet alle kantoren bedienen eenzelfde soort cliënten. Gewone burgers kunnen vooral terecht bij de kleine en middelgrote (dorps)kantoren met een algemene praktijk of bij regionale kantoren die sterk op prijs concurreren.
In verschillende interviews hoorden we wel dat ook kleine en middelgrote kantoren niet altijd meer alle diensten aanbieden en zich soms vooral op de onroerendgoedmarkt richten. Op de vraag aan een notaris van een middelgrote stadspraktijk welke dienstverlening hij aanbiedt, antwoordt deze het volgende:

> *Eigenlijk is het heel breed. Wij focussen niet alleen maar op vastgoed en we zitten er ook niet zo in dat we dat goedkoop willen doen of wat dan ook. We willen gewoon alles aanbieden en ik*

[22] Interview E2
[23] Zie MO-groep (2012). Met terugwerkende kracht. MO-groep, LOSR, p. 5
[24] Interview E10 (koepelorganisatie eerstelijn), zie Bsrveldhoven.nl

merk in [grote stad] dat wij wat familierecht betreft, steeds meer een van de weinige kantoren worden die dat nog op niveau doen. Dus voor huwelijksgemeenschappen en nalatenschappen zijn we een van de weinige kantoren die dat nog doen. Er wordt regelmatig naar ons verwezen, ook gewoon door wat kleinere kantoren en ook de hele grote kantoren (N4 notaris, middelgroot stadskantoor).

Voor bepaalde standaardakten kunnen burgers ook aankloppen bij online platforms waarbij notariskantoren zijn aangesloten en bij notariskantoren die zelf dergelijke diensten aanbieden. Via het beantwoorden van vragen wordt een conceptakte opgemaakt die vervolgens bij een aangesloten notariskantoor wordt gepasseerd. Dergelijke platforms beantwoorden overigens ook zonder kosten voor de rechtzoekende schriftelijke en telefonische vragen, zoals uit een van de interviews blijkt:

Per jaar doen we ongeveer 1.500 schriftelijke vragen en 2.000 telefoontjes denk ik (N1 notarisplatform).

Kleine en middelgrote ondernemers kunnen ook bij lokaal of regionaal opererende kantoren terecht. Daarnaast zijn het veelal de grote kantoren die zich vooral richten op grote nationale of internationale ondernemingen. Deze kantoren drijven vooral op het ondernemingsrecht en het registergoederenrecht. Het betreft vaak kantoren waarin wordt samengewerkt met de advocatuur. Notarissen vervullen hier meestal een adviserende functie en hun werk is minder gebaseerd op het verlijden van grote aantallen akten. Soms hebben dergelijke kantoren nog een kleine afdeling familierecht. Deze is vooral bedoeld voor de *estate planning* van hun vermogende cliënten.

Specialisaties

Het notariaat kent verschillende specialistenverenigingen waarvan alleen (kandidaat-)notarissen lid kunnen worden die aan bepaalde opleidingseisen voldoen. Deze verenigingen hebben als doel de vakkennis op peil te houden en bestaande kennis uit te wisselen. We hebben de verenigingen ingedeeld naar het type cliënten dat ze bedienen. De informatie is afkomstig van de website van de KNB.[25]

Doelgroep bedrijfsleven

De Vereniging Ondernemingsrechtspecialisten Notariaat (VON) biedt een platform voor kennisuitwisseling binnen de beroepsgroep van ondernemingsrechtspecialisten, maar wil ook notarissen opleiden tot specialist. Ondernemingsrechtnotarissen zijn gesprekspartner van fiscalisten, accountants, advocaten en investeerders. Zij hebben kennis van alle aspecten die een rol spelen bij bijvoorbeeld het oprichten van een vennootschap, aandelenoverdrachten en beëindiging/overdracht van een onderneming.[26]
De Vereniging voor Agrarisch Specialisten in het Notariaat (VASN) is opgericht als antwoord op de steeds complexer wordende wet- en regelgeving op agrarisch gebied. De aangesloten agri-notarissen zijn thuis in het agrarische bedrijfsleven en hebben kennis van bedrijfsoverdracht, bedrijfsbeëindiging, pacht, landinrichting en milieuvergunningen.[27]
De Vereniging voor Notariële Registergoederen Specialisten (NRS) wil het onroerendgoedrecht verder stroomlijnen en geeft leden de mogelijkheid zich te verdiepen in dit vakgebied.
Registergoederenrechtnotarissen zijn gesprekspartner van fiscalisten, advocaten en investeerders. Zij hebben kennis van het notariële vastgoed in allerlei facetten: van leveringen, hypotheken, vestiging van erfpacht- en opstalrechten, splitsingen, veilingen tot het opzetten en begeleiden van herontwikkelings- en (nieuw-)bouwprojecten.[28]

---

[25] www.knb.nl/de-notaris/het-beroep-notaris/specialisaties, geraadpleegd april 2023
[26] https://www.von-notaris.nl/over-ons, geraadpleegd februari 2024
[27] https://deagrinotaris.nl/vasn/
[28] https://www.nrs-notaris.nl/

De Vereniging IT-Notaris is het specialisatieorgaan van alle IT-notarissen in Nederland. IT-notarissen zijn werkzaam op het snijvlak van IT, recht en informatiebeveiliging. Zij zijn specialist op het gebied van intellectuele eigendom en auteursrecht ten aanzien van software, websites, domeinnamen of gegevensverzamelingen.[29]

Doelgroep particulieren
Leden van de Vereniging van Mediators in het Notariaat (VMN) zijn opgeleid om op een onpartijdige manier te bemiddelen in allerlei conflicten, vooral voor particulieren bij het beëindigen van relaties. De mediator neemt geen standpunten in, maar helpt en begeleidt bij het zoeken naar een oplossing.[30]

Doelgroep zowel particulier als bedrijf
De leden van de Vereniging van Estate Planners in het Notariaat (EPN) geven juridisch en fiscaal advies over het overhevelen en het in stand houden van (familie)vermogens.[31]

Daarnaast zijn er kantoren die zijn gespecialiseerd in notarieel recht in specifieke landen waarmee Nederlanders een band hebben, zoals België, het Caraïbisch gebied, Duitsland, Frankrijk, Italië, Marokko, Spanje, Suriname en Turkije. Ook zijn er kantoren die hun dienstverlening in andere talen aanbieden (Duits, Engels, Frans, Spaans, Italiaans, Turks). Daarnaast zijn enkele kantoren gespecialiseerd in ipr-vraagstukken of specifieke doelgroepen zoals expats of LHBTI-ouders.[32]

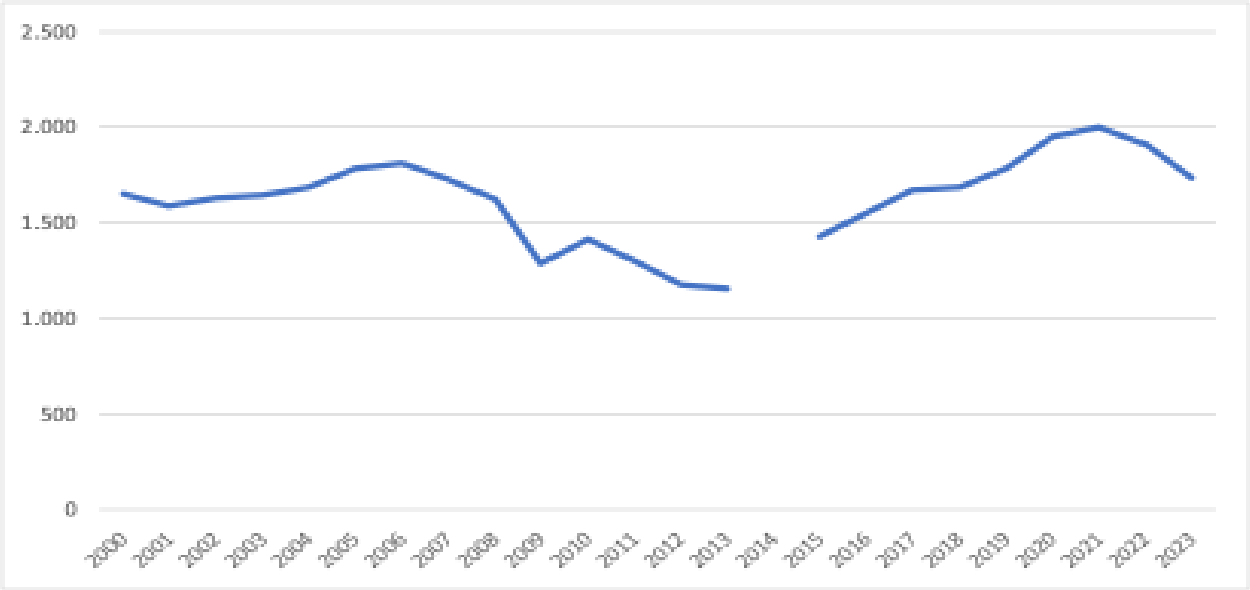
2.2 Vraag naar diensten

2.2.1 Aantal gepasseerde notariële akten

Na het laagste aantal gepasseerde akten rond 2013, stegen de aantallen weer naar ongeveer 2 miljoen in 2021. De laatste jaren is weer een daling ingezet. In heel 2023 zijn ruim 1,7 miljoen akten gepasseerd (zie figuur 2.3).
In figuur 2.4 is te zien dat die daling zich vooral in de registergoederenpraktijk heeft voorgedaan. In topjaar 2021 betrof nog bijna de helft (48%) van alle gepasseerde akten de registergoederenpraktijk, eind 2023 is dat gedaald naar 37 procent. Het aantal akten in de familiepraktijk is juist gestegen. Vooral de vraag naar testamenten (zie figuur 2.4) en levenstestamenten is toegenomen (KNB factsheet Akten 2023). In 2023 is 43% van de gepasseerde akten afkomstig van de familiepraktijk. In dat jaar heeft 12 procent van de akten betrekking op de ondernemingsrechtpraktijk.
De vraag naar akten in de registergoederenpraktijk is voor een groot deel afhankelijk van de activiteiten op de onroerendgoedmarkt. In de crisisjaren tussen 2008 en 2014 was de vraag naar transport- en hypotheekakten daarom op een laag niveau. De laatste paar jaar daalt het aantal transacties door de gestegen rente en de stagnatie in de woningbouw.
Een deel van deze akten is via online platforms opgesteld. Zo heeft DoeHetZelfNotaris in een periode van vijf jaar ruim 30.000 akten opgesteld en NuNotariaat ongeveer 51.000 akten. Firm24 (oprichting van BV's) begeleidt meer dan 10.000 akten per jaar.[33]

[29] https://www.it-notaris.nl/home
[30] https://www.vmn-notaris.nl/home
[31] https://epn-notaris.nl
[32] Zie https://www.notaris.nl/de-notaris/offerte-en-afspraak/een-notaris-kiezen
[33] https://www.mr-online.nl/online-notaris-brengt-recht-dichterbij-maar-ongeschikt-voor-complexe-situaties/, geraadpleegd maart 2024.

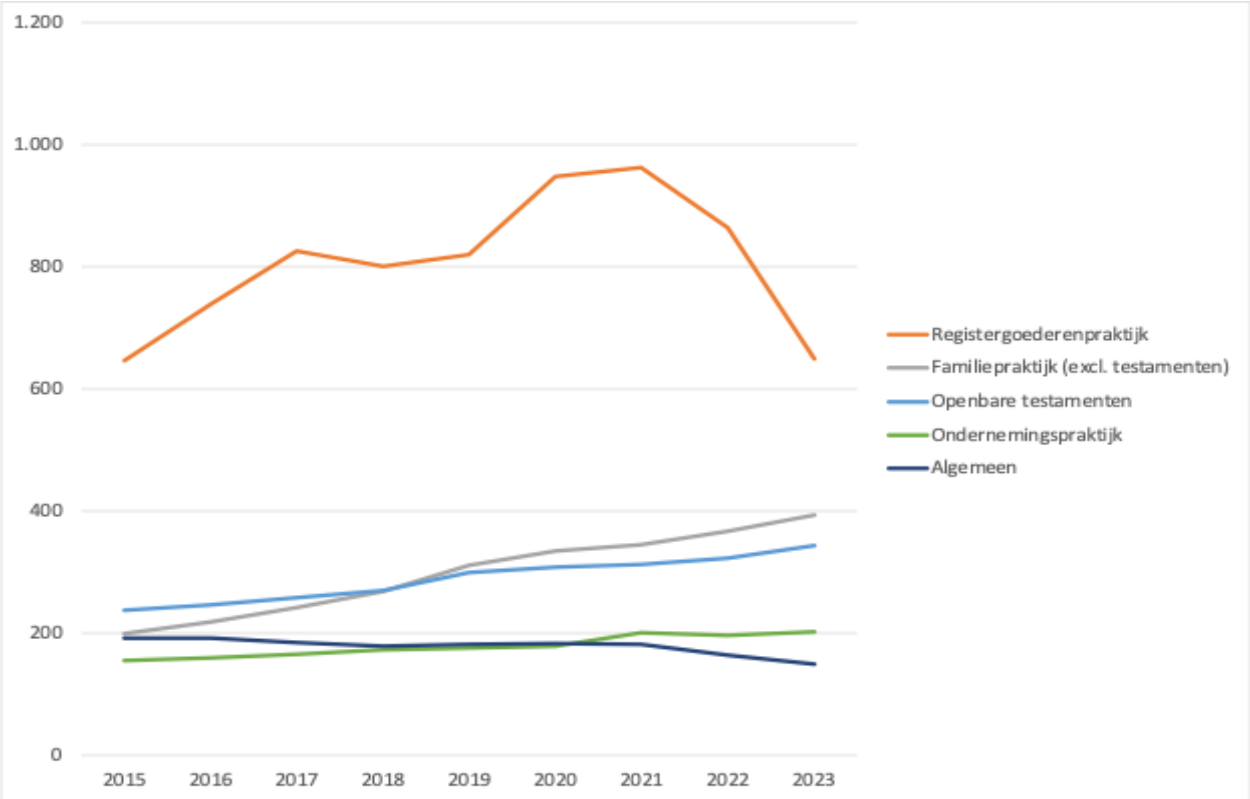
Figuur 2.3 Aantal gepasseerde akten (x 1.000), 2000-2023*



Bron: Monitor Rechtspleging civiel en bestuur, 2000-2021 peildatum 1 oktober; KNB, 2022-2023 peildatum 31 december. Voor aantallen zie bijlage 3.

* 2014 ontbreekt vanwege wisseling registratiesysteem

Figuur 2.4 Aantal gepasseerde akten (x 1.000) naar rechtsgebied, 2015-2023



Bron: Monitor Rechtspleging civiel en bestuur, 2015-2021 peildatum 1 oktober; KNB 2022-2023, peildatum 31 december. Voor aantallen zie bijlage 3.

2.2.2 Behoefte aan notariële dienstverlening

De dienstverlening van notarissen bestaat niet alleen uit dienstverlening die uitmondt in het passeren (verlijden) van akten. Zij geven ook advies zonder dat dat resulteert in een akte, bemiddelen bij conflicten of wikkelen bijvoorbeeld nalatenschappen af. De behoefte aan notariële dienstverlening hebben wij proberen vast te stellen via gegevens uit bestaand onderzoek en door het houden van semi-gestructureerde interviews met notarissen, hulpverleners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties.
In 2019 heeft de KNB een behoeftenonderzoek laten uitvoeren onder Nederlandse burgers (Motivaction, 2019). De gegevens zijn verzameld via een internetpanel. Aan het onderzoek hebben 3.324 respondenten meegedaan, waarvan 1.274 respondenten in de voorafgaande vijf jaar een notaris bezochten of het komende jaar van plan waren een notaris te bezoeken.[34] Uit het onderzoek bleek dat 45 procent van de Nederlanders weleens een notaris heeft bezocht, waarvan 55 procent in de voorafgaande vijf jaar. Daarnaast was 19 procent van de Nederlanders van plan het komende jaar een bezoek te brengen aan een notaris. De top 3 van redenen waarom een notaris is bezocht, heeft betrekking op de registergoederenpraktijk voor zaken waarin inschakeling van de notaris verplicht is (zie tabel 2.1). Een notaris associëren Nederlanders met 'overlijden/testament' (39%), koop en verkoop van een woning (25%) en 'duur' (19%). Deskundigheid en betrouwbaarheid zijn belangrijke kenmerken voor burgers om te kiezen voor een notaris, maar ook een lage prijs wordt belangrijk gevonden (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Behoefteonderzoek KNB (Motivaction, 2019)

Voor welk van de volgende gebeurtenissen zou je een notaris inschakelen?	**Met welke reden(en) heb je de afgelopen vijf jaar een notaris bezocht?**
Top 5	Top 5
1. Testament maken (93%)	1. Ik kocht een huis (44%)
2. Een nalatenschap/erfenis afwikkelen (90%)	2. Ik verkocht mijn huis (27%)
3. Levenstestament maken (89%)	3. Ik had een hypotheek nodig (21%)
4. Kopen van een huis (89%)	4. Ik ging een bedrijf starten (21%)
5. Verkopen van een huis (83%)	5. Een andere dierbare overleed (18%)
Bottom 5	Bottom 5
1. Een huurcontract opstellen (34%)	1. Ik heb geld uitgeleend (1%)
2. Een juridisch geschil (34%)	2. Ik ging met pensioen (1%)
3. Een lening geven (33%)	3. Ik vertrok naar het buitenland (1%)
4. Belasting besparen (17%)	4. Ik kwam terug in Nederland wonen (1%)
5. Een goed doel steunen (16%)	5. Ik kreeg kleinkinderen (0%)
Welk van onderstaande kenmerken zijn voor jou doorslaggevend in de keuze voor een notaris?	**Welke van de volgende kenmerken van een notaris vind je belangrijk?**
Top 5	Top 5
1. Deskundigheid (52%)	1. Gebruikt begrijpelijke taal en legt uit (47%)
2. Te vertrouwen (33%)	2. Correct en zorgvuldig (39%)
3. Lage prijs (31%)	3. Juiste prijs (29%)
4. Goed aangeschreven (28%)	4. Neemt zorgen uit handen (21%)
5. Meedenken (23%)	5. Heeft up-to-date kennis (20%)
Bottom 5	Bottom 5
1. Specialisatie (15%)	1. Geeft zekerheid (19%)
2. Doorverwijzing vrienden/familie (11%)	2. Onpartijdigheid (17%)
3. Bereikbaarheid buiten kantooruren (3%)	3. Specialist op een bepaald gebied (15%)
4. Parkeermogelijkheden (2%)	4. Houdt me op de hoogte (9%)
5. De uitstraling van het pand (1%)	5. Is sociaal betrokken (7%)

[34] De steekproef is gewogen naar leeftijd, geslacht, opleiding, regio en 'mentality' om een representatieve weergave van de Nederlandse bevolking te krijgen (zie Motivaction, 2019, p. 25).

Motivaction signaleert in het onderzoek drie behoeftenclusters:

- een groep Nederlanders die duidelijk de toegevoegde waarde van de notaris ziet en die het belangrijk vindt dat akten in begrijpelijke en duidelijke taal worden toegelicht;
- een groep die het vooral belangrijk vindt dat notariële zaken snel en goed geregeld worden. Deze groep komt vooral bij de notaris omdat het nou eenmaal moet;
- en een groep die het belangrijk vindt dat een notaris kritisch met ze meedenkt. Deze groep wil zaken goed begrijpen en heeft behoefte aan een gelijkwaardige gesprekspartner.

Het onderzoek van Motivaction geeft inzicht in de behoefte aan notariële diensten in het algemeen. Een onderzoek dat inzicht geeft in de behoefte aan een notaris bij *juridische problemen* (bijvoorbeeld het afwikkelen van een nalatenschap) is de Geschilbeslechtingsdelta 2019 (Ter Voert & Hoekstra, 2020). Dit is een onderzoek onder ruim 5.500 Nederlandse burgers, waarin in kaart wordt gebracht welke civiel- en bestuursrechtelijke problemen burgers in een periode van vijf jaar hebben gehad en hoe ze die hebben opgelost. Van alle respondenten (wel of geen probleem) schakelde 0,8 procent een notaris in voor het oplossen van een juridisch probleem in een periode van vijf jaar. Van alle burgers met een juridisch probleem, schakelde 1,4 procent (N=44) een notaris in en 0,7 procent (N=7) overwoog een notaris in te schakelen maar heeft dit uiteindelijk niet gedaan. De omvang van die laatste groep burgers is helaas te gering om betrouwbare uitspraken te doen over waarom ze uiteindelijk toch geen notaris hebben ingeschakeld.

Notariële vragen bij hulpverleners en doorverwijzingen

De behoefte aan notariële dienstverlening is tevens gepeild bij diverse typen hulpverleners. Daarbij kan het zijn dat die hulpverleners zelf eenvoudige vragen beantwoorden of doorverwijzen naar een notaris:

> *Soms heeft iemand gewoon iets wat we moeten lezen, interpreteren of uitleggen, dus bijvoorbeeld in legaten of een bepaling uit een testament. Maar soms zijn er ook best wel complexe zaken, feitelijk of juridisch. Soms is het belang heel groot en andere keren is gewoon een tussenkomst van de notaris noodzakelijk. En dat zijn wel de zaken die we dan doorverwijzen (E2 Rechtswinkel).*

Eerstelijnorganisaties waar vooral de lagere inkomensgroepen aankloppen zoals het Juridisch Loket, rechtswinkels of sociaal raadslieden houden niet specifiek bij hoeveel hulpvragen met een notarieel aspect binnenkomen of hoe vaak ze doorverwijzen naar een notaris. De vertegenwoordigers van het Juridisch Loket, rechtswinkels en sociaal raadslieden die wij hebben gesproken, schatten dat het aantal hulpvragen met een notarieel aspect dat bij hen binnenkomt, vergeleken met het totale aantal advies- en hulpvragen dat ze krijgen, niet groot is. Om een indruk te geven van enkele lokale organisaties waar wel wat gegevens van zijn: bij een rechtswinkel met ongeveer 300 hulpvragen in het afgelopen jaar, zijn er 9 naar de notaris verwezen.[35] Een bureau sociaal raadslieden dat werkt met een notarisspreekuur heeft in 2022 in totaal 1.244 cliënten geholpen, waarvan er 37 naar het notarispreekuur zijn doorverwezen.[36] Het notarisspreekuur wordt een halve dag per week gehouden. Niet alle notariële vragen hoeven daar terecht te komen. Het kan zijn dat bij de intake al rechtstreeks naar een notariskantoor wordt doorverwezen of dat een eenvoudige notariële vraag al door een van de raadslieden is beantwoord. Tijdens het spreekuur geven de (kandidaat-)notarissen enkel gratis advies. Bij complexe vraagstukken of als er een akte moet worden opgesteld, wordt doorverwezen naar een notariskantoor.

[35] Interview E2 (rechtswinkel)

[36] https://bsrveldhoven.nl/wp-content/uploads/2023/09/BSR-jaarverslag-2022_LR.pdf. Het ging daarbij om 1.900 hulpvragen, waarvan 45 voor het notarisspreekuur. Bij Sociaal Raadslieden Delft waren in 2022 2.536 klantcontacten, daarvan gingen er 19 over erfrecht (Instituut Sociaal Raadslieden Delft, Jaarverslag 2022).

Een notaris die een halve dag per week als vrijwilliger een gratis spreekuur houdt in een wijkgebouw van een middelgrote stad heeft ongeveer vier adviesgesprekken per week en handelt ongeveer vier adviezen per email af. Per maand passeert ze ongeveer twee akten, waarvoor ze een vrijwillige bijdrage vraagt. Ze doet geen inkomenstoets en behandelt alleen vragen van inwoners uit de betreffende stad.[37]
Uit de interviews blijkt dat het gros van de vragen bij deze organisaties betrekking heeft op erfrechtelijke kwesties of levenstestamenten. De cliënten hebben een testament en snappen niet wat er in staat of vragen zich af of ze een (levens)testament moeten opstellen. Of zij worden geconfronteerd met een nalatenschap die ze moeten afwikkelen en zij weten niet wat ze moeten doen.
Veel vragen kunnen met advies worden beantwoord. Is doorverwijzing naar een notaris nodig, dan verwijzen sommige hulpverleners naar vaste samenwerkingspartners; anderen verwijzen naar bijvoorbeeld notaris.nl of verschillende notarissen in de omgeving. Maar over het algemeen weten de medewerkers van het Juridisch Loket, rechtswinkels of sociaal raadslieden niet of mensen daadwerkelijk contact hebben gelegd met een notaris:

> *Het is een samenwerking. Het gaat erom dat we in ieder geval iemand hebben om naar door te verwijzen. Het is prettig dat mensen in ieder geval een voor ons vertrouwde samenwerkingspartner hebben waar ze naartoe kunnen. Wel hebben we de afspraak dat als wij mensen doorverwijzen dat ze dan het eerste gesprek van een half uur gratis hebben. Op die manier wordt het ook wel laagdrempeliger, ook in verband met dat imago van de advocatuur en het notariaat. Wij doen dit ook met advocaten waarmee we samenwerken zodat mensen misschien wat minder afgeschrikt worden. Voor de rest worden de kosten onderling afgehandeld tussen de notaris en de cliënt (E2 Rechtswinkel).*

Erfrecht en familievermogensrecht

Uit de interviews met hulpverleners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties komt naar voren dat als er vragen binnenkomen met een notarieel aspect of vragen die naar een notaris kunnen worden doorverwezen, dit vaak op het gebied van het *familievermogensrecht* ligt en de volgende situaties betreft:

- de afwikkeling of de verdeling van een nalatenschap;
- het maken, wijzigen, interpreteren of ontbreken van een testament;
- het opstellen of ontbreken van een levenstestament.

Daarnaast wijzen geïnterviewden nog op het ontbreken van een samenlevingscontract of huwelijksvoorwaarden, waardoor mensen in de problemen komen.

Afwikkelen van een nalatenschap

Behoefte aan advies of hulp bij het afwikkelen van een nalatenschap wordt vaak genoemd door eerstelijnshulpverleners en belangenorganisaties. Dit varieert van eenvoudige adviesvragen tot ingewikkelde vraagstukken. De cliënten worden geconfronteerd met een nalatenschap en weten niet wat ze moeten doen. Veel vragen gaan over de keuze tussen het zuiver aanvaarden, beneficiair aanvaarden en verwerpen van een nalatenschap. Erfgenamen moeten deze keuze binnen drie maanden na het overlijden maken. Voor het beneficiair aanvaarden of verwerpen moet een verzoek worden ingediend bij de griffie van de rechtbank voor een 'Verklaring nalatenschap'. In 2024 bedragen de griffierechten hiervoor 155 euro. Die kosten kunnen worden gedeeld als meer erfgenamen de nalatenschap verwerpen of aanvaarden. Erfgenamen betalen geen griffierecht voor de akte als zij een toevoeging of een inkomensverklaring (rechtsbijstand.nl) hebben waaruit blijkt dat het inkomen onder de toevoegingsgrens ligt.[38] Indien het risico bestaat dat de overleden persoon meer schulden had dan bezittingen, is het verstandig om de nalatenschap beneficiair te aanvaarden of zelfs te

[37] Interview N3 notaris.
[38] https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Erfenis/Paginas/kosten.aspx#tabs, geraadpleegd maart 2024

verwerpen. Erfgenamen kunnen dan niet een negatieve nalatenschap erven. Gevolg daarvan is wel dat de last om de nalatenschap af te wikkelen naar de volgende groep erfgenamen wordt doorgeschoven.
Degene die beneficiair aanvaardt, moet de nalatenschap regelen zoals in de wet staat, dat wil zeggen 'vereffenen'. Als dit niet volgens de regels gebeurt, bestaat de kans dat schulden uit de nalatenschap toch zelf betaald moeten worden. Als er meer erfgenamen zijn, dan moet dat samen worden geregeld. Vereffenen houdt onder andere in dat:

- een overzicht moet worden gemaakt van alle bezittingen en alle schulden, dat wil zeggen een boedelbeschrijving;
- dat waardevolle spullen worden verkocht en schulden worden betaald.

De boedelbeschrijving komt terecht in het boedelregister van de rechtbank. Daarin kunnen schuldeisers nagaan of er een positief saldo is en of er bezittingen zijn die verkocht kunnen worden. Via het boedelregister kunnen schuldeisers ook opzoeken met wie ze contact moeten opnemen voor inzage in de boedelbeschrijving.

Verschillende geïnterviewden noemen het vereffenen van een nalatenschap na beneficiair aanvaarden als problematisch. Hierover komen dagelijks vragen binnen bij de rechtbank, maar ook regelmatig bij andere instanties (bijvoorbeeld het Rijksvastgoedbedrijf). Ook professionals die werken met schuldenaren of mensen die onder beschermingsbewind staan worden hier regelmatig mee geconfronteerd. Het maken van een boedelbeschrijving, het vinden van andere erfgenamen of het eens worden van erfgenamen onderling over de boedelbeschrijving, zijn onderdelen die de afwikkeling moeilijk maken. Als er schuldeisers zijn, moet de vereffenaar ook kunnen bepalen wat de volgorde of de rangorde van schuldeisers is, wat ook ingewikkeld kan zijn.
Over het afwikkelen van erfenissen is de laatste jaren meer informatie verschenen op internet. Op de website van de rechtspraak staat bijvoorbeeld een stappenplan dat gevolgd kan worden. Daarbij wordt wel uitdrukkelijk gemeld dat dit stappenplan bedoeld is voor *eenvoudige* nalatenschappen en dat het bij bepaalde omstandigheden beter is een notaris in te schakelen:

> *Deze informatie is bedoeld voor eenvoudige nalatenschappen. Denk aan de nalatenschap van iemand die geen eigen huis (meer) had, er zijn weinig of geen waardevolle bezittingen, er staat minder dan € 10.000 op de bank en er zijn geen of juist veel schulden. Had de overledene een onderneming of veel waardevolle bezittingen, is een (of meer) van de erfgenamen minderjarig, staat een van de erfgenamen onder bewind of curatele, heeft de overledene een kind onterfd of is er onenigheid tussen de erfgenamen, dan wordt de afwikkeling van de nalatenschap ingewikkelder. In die gevallen kunt u beter de hulp van een juridisch adviseur inroepen die veel kennis heeft van het erfrecht, zoals een notaris (website Rechtspraak.nl).*[39]

Het probleem is dat er niet altijd geld is om de notaris in te schakelen, vooral als de kosten niet door het saldo van de nalatenschap worden gedekt. Als er een kans is op een negatieve boedel willen notarissen geen risico lopen dat zij voor hun werkzaamheden geen vergoeding ontvangen en werken ze niet altijd mee als ze niet worden vooruitbetaald. Evenzo willen erfgenamen geen notaris betalen als er een kans is op een negatieve boedel of ze kunnen het überhaupt niet betalen. Mensen krijgen geen gesubsidieerde rechtsbijstand voor het afwikkelen van een nalatenschap[40] en dit valt ook niet onder de voorwaarden van een rechtsbijstandverzekering of bijzondere bijstand van de gemeente. Daarvoor moet sprake zijn van een geschil:

> *Veel vragen gaan over het verschil tussen het verwerpen, aanvaarden en beneficiair aanvaarden van een erfenis. Mensen weten niet welke keuze ze moeten maken. Wat te doen als een andere*

[39] https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Erfenis/Paginas/informatieblad-beneficiaire-aanvaarding.aspx, geraadpleegd maart 2024.
[40] https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/erfrecht/e010-geschillen/, geraadpleegd maart 2024.

erfgenaam niet meewerkt? 'Ik moet een boedelbeschrijving maken, maar ik snap niet wat een boedel is. Hoe moet ik dat doen? Ik wil verwerpen, maar ik ken mijn ouders niet. Ik weet dus niks, dus ik kan ook niet zien of de nalatenschap negatief is.' De afdeling waar ik werk, is de afdeling toezicht en daar valt ook beschermingsbewind onder en curatele en mentorschap. Dus die vragen komen soms ook via het beschermingsbewind of curateledossier bij mij terecht. Ja het zijn hele diverse vragen, maar het zijn ook echt vragen waarbij mensen toch door, ja, klinkt niet aardig, maar in mijn beleving toch wel regelmatig door het notariaat van het kastje naar de muur gestuurd worden. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van een negatieve nalatenschap. En dan is er een verklaring van erfrecht nodig of iets anders wat je moet gaan afwikkelen, maar je moet weten met wie, met welke andere erfgenamen. Ja, dan moet je dus eigenlijk kosten maken die niet gedekt kunnen worden uit de nalatenschap. Nou, dat is denk ik het grootste euvel in de vereffeningsprocedure waar mensen tegenaan lopen (E9 rechtbank erfrecht).

Dit soort vragen krijgen we ook gerust van hoogopgeleide mensen die echt denken, ja, ik heb geen zin om al die notariskosten te maken of de notaris heeft gezegd dat hij mij wel wil helpen, maar ik moet het uit eigen zak betalen als de nalatenschap niet toereikend is. Ja en we krijgen dus ook echt opmerkingen van mensen: Ja, als de wet zegt dat ik dat zo moet doen, of als ik dat voor de rechter zo moet doen, dan moet de rechter mij maar uitleggen hoe dat moet. Dus, dan komen ze bij ons terecht van: Hoe kom ik aan die informatie en hoe moet ik die boedelbeschrijving opstellen? Ja, als we zien dat mensen echt heel erg in de knel komen, dan gaan we dus zelfs toch wel eens zittingen organiseren, waarbij we dan mensen uitnodigen om ze uit te leggen wat er nodig is om tot een boedelbeschrijving te komen die bij ons ter inzage kan worden gelegd (E9 rechtbank erfrecht).

Ook sommige notarissen erkennen dat hier een financieel en ondersteuningsprobleem zit. Op de vraag of er ook cliënten zijn die zich bij het kantoor melden, en die niet verder geholpen kunnen worden om de een of andere reden, antwoordt een notaris:

Ja, die zijn er ook wel vaak. Dat is ook weer nalatenschap gerelateerd. Omdat ze er dan niet voor kunnen betalen. Maar dan kun je ze wel op weg helpen. Met bepaalde dingen voor ze uitzoeken, dus dat doen we dan ook vaak wel. We zoeken uit of er een testament is en zo niet, dan kunnen we ook een soort mailtje opstellen over 'dit zijn de stappen die u moet zetten'. Maar ja, als dat niet lukt, kan ik ze ook weer niet bijstaan met elk briefje naar elke organisatie, omdat er bijvoorbeeld geen geld is. Dus dat is dan wel heel, heel zuur (N2 notaris, algemene stadspraktijk).

De rechtbank moet uiteindelijk beslissen of een boedelbeschrijving voldoet aan de vereisten. Maar dat kan een ingewikkeld proces zijn als informatie ontbreekt of erfgenamen niet op een lijn zitten. Soms ontbreekt informatie omdat erfgenamen geen verklaring van erfrecht kunnen bekostigen waardoor ze bijvoorbeeld geen banksaldo's kunnen opvragen:

Het boedelregister moet dan een boedelbeschrijving ter inzage leggen en dan is het aan ons van 'is dit een boedelbeschrijving'? Nou, dan gaan we dus met mensen eerst proberen dat schriftelijk te doen van: nou, dit voldoet niet, u moet dat en dat formulier gebruiken of alle erfgenamen moeten dat ondertekenen. Maar het duurt soms ook heel lang voordat wij een stuk terugkrijgen, wat kan volstaan als boedelbeschrijving. Dus we zien dat het echt ingewikkeld is. Nou ja, daar moet de kantonrechter ook een keuze in maken. Want de kantonrechter houdt natuurlijk toezicht op de vereffening. Maar het is ondoenlijk. Vanuit de Raad voor de rechtspraak krijgen we daar niet voldoende budget voor, dus het is niet te doen om in alle gevallen waarin beneficiair aanvaard is actief toezicht te houden, dus als wij dan zien dat er een boedelbeschrijving komt waarvan het echt van belang is dat die ter inzage gaat, omdat er bijvoorbeeld ook mensen zijn

die onder beschermingsbewind staan of er een hele grote groep schuldeisers bij betrokken is, dan gaan we toch een beetje sturen. En dan gaan we die mensen dus uitnodigen, anders wordt die boedelbeschrijving dus nooit ter inzage gelegd. Maar ook dat kan heel frustrerend zijn, doordat de ene erfgenaam het wel wil en de andere niet meewerkt en er informatie ontbreekt (E9 rechtbank erfrecht).

Zo kunnen mensen worden opgezadeld met een nalatenschap die negatief is en daardoor met veel kosten worden geconfronteerd. Bijvoorbeeld een broer of zus (zonder partner of kinderen) waarmee ze al jaren geen contact meer hebben gehad, overlijdt en laat schulden na. De schuldeisers benaderen de enige erfgenaam. Die erfgenaam kan verwerpen, maar daar kunnen, zoals hiervoor beschreven, kosten aan verbonden zijn voor de verklaring van nalatenschap en een eventuele volmacht van een notaris om dat bij de rechtbank te regelen. Bovendien als de erfgenaam kinderen heeft, dan zal de nalatenschap bij plaatsvervulling naar zijn kinderen gaan die weer met hetzelfde probleem worden opgezadeld. Ook het beneficiair aanvaarden is, zoals hierboven beschreven niet altijd zonder hulp te doen. In de interviews worden specifieke groepen genoemd die vastlopen omdat ze geen financiële middelen hebben om een notaris in te schakelen of de nalatenschap af te wikkelen. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die onder beschermingsbewind of curatele vallen, mensen die leven van een bijstandsuitkering of mensen met schulden:

Als je bijvoorbeeld een boedelbeschrijving moet opstellen. Dat is geen verzoekschriftprocedure of dagvaarding, dus daar krijgen mensen geen gefinancierde rechtsbijstand voor. Nou, als jij wettelijk vertegenwoordiger bent van twee minderjarige erfgenamen, jouw kinderen, en de partner met wie je gehuwd was is overleden, maar je bent gescheiden, dan ben je wel wettelijk vertegenwoordiger en dan moet je vereffenen. Dan moet je dus een heleboel en daar krijg je geen hulp bij. En daarvan heb ik al een paar keer gezien dat dat wel wringt. […] Er zijn ook best wel vaak mensen met een Participatiewetuitkering. En die worden eigenlijk ook gedwongen om te zorgen dat ze vereffenen, want ze moeten laten zien dat ze niks krijgen uit die nalatenschap (E9 rechtbank erfrecht).

Voor een beneficiaire aanvaarding moet je naar een notaris of je moet naar het kantongerecht en een verklaring van beneficiaire aanvaarding deponeren als iemand overlijdt. Je hebt een overlijdensakte nodig, dan heb je een verklaring van erfrecht nodig van de notaris. Dat kost geld, dus dat is vaak al een probleem. Want vaak is er überhaupt al geen geld om een verklaring van erfrecht bij de notaris te gaan halen. En dan sta je nog maar aan het begin van het proces. […] De taakopvatting zoals de wetgever die in het burgerlijk wetboek heeft opgenomen, die voorziet niet in de rol van de bewindvoerder als vereffenaar. En uiteindelijk moet er ook gewoon geld verdiend worden. Een bewindvoerder zegt dan: ik krijg er niks voor, dus ik ga het niet doen. Dus er wordt beneficiair aanvaard en dan wordt het ergens in de kast gestopt. En dan hopen we maar dat iedereen het prima vindt (B6 belangenorganisatie wettelijk vertegenwoordigers).

Hoewel de hoofdregel is dat erfgenamen die beneficiair aanvaarden moeten vereffenen, zijn er wel drie belangrijke uitzonderingen:[41]

1. als de executeur kan aantonen dat het saldo ruimschoots voldoende is om de schuldeisers te betalen;
2. als de kantonrechter ontheffing van vereffening verleent; dat kan bijvoorbeeld als de uitvaartkosten en de vereffeningskosten (zoals ontruimingskosten van de woning, kosten van opslag waardevolle spullen, kosten voor verklaring van erfrecht), samen al meer zijn dan wat er in de nalatenschap zit.
3. als de wettelijke verdeling van toepassing is, m.a.w. als er een langstlevende echtgenoot of geregistreerd partner en een of meer achtergelaten kinderen zijn.

[41] Art 4:202 lid 1 sub b BW. Een vierde uitzondering is wanneer de rechtbank een vereffenaar heeft benoemd.

Door deze uitzonderingen is vereffening dus niet altijd nodig. Als er niettemin vereffend moet worden, zijn in beginsel alle erfgenamen tezamen vereffenaar. Willen of kunnen zij niet, dan kan de rechter een vereffenaar benoemen. Dat kan iedereen zijn: een erfgenaam, een executeur of een professional waar mogelijk voor betaald moet worden. De rechter kan uitspreken dat kosten dan voor rekening van de Staat komen.

Als iedereen verwerpt of de nalatenschap om een of andere reden niet wordt afgewikkeld, dan is er een onbeheerde nalatenschap. Een schuldeiser of belanghebbende die wil dat er afgewikkeld wordt, kan dan wel een verzoek doen aan de rechtbank om een professionele vereffenaar te benoemen.[42] Zo kunnen erfgenamen nog na verloop van tijd met schuldeisers worden geconfronteerd.
Als de overledene geen erfgenamen lijkt te hebben, die erfgenamen niet makkelijk gevonden kunnen worden, of gevonden erfgenamen de nalatenschap niet accepteren, kan een nalatenschap worden gemeld bij het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Dat onderzoekt eerst of er inderdaad geen erfgenamen zijn, of dat zij niet bekend zijn of niet bereid zijn de nalatenschap op zich te nemen. De kosten daarvan worden in mindering gebracht op de erfenis. Als het RVB wel erfgenamen vindt, laat het de afhandeling van de nalatenschap over aan de erfgenamen of hun vertegenwoordigers. Als het geen erfgenamen vindt of als niemand het op zich neemt om de nalatenschap af te handelen, onderzoekt het RVB of het de nalatenschap kan afwikkelen (als dit kostendekkend kan). Voor haar werkzaamheden ondervindt het RVB zelf geen problemen met de toegankelijkheid van het notariaat: het draagt zaken op verzoek van erfgenamen over aan notarissen, ontvangt desgewenst testamenten en vraagt notarissen te vereffenen als er erfgenamen zijn die niets doen.[43]
Het aantal meldingen bij het RVB is de afgelopen jaren gestegen. In 2022 kwamen ongeveer 2.500 meldingen binnen en in 2023 ongeveer 3.000.[44] Dit kan deels gaan over nalatenschappen van mensen die recent zijn overleden, maar ook van mensen die al 20 jaar of langer geleden zijn gestorven. Dit laatste komt bijvoorbeeld voor bij slapende banktegoeden, of panden of stukken grond waarvan de eigenaar onbekend is. De stijging van het aantal meldingen komt deels doordat verschillende organisaties het RVB beter weten te vinden. Organisaties of professionals die veel zaken melden bij het RVB zijn onder meer de Belastingdienst (in verband met de aanslag erfbelasting), gemeenten (die een uitvaart hebben geregeld), banken (vanwege slapende tegoeden), het Kadaster (panden of stukken land waarvan niet duidelijk is wie de eigenaar of erfgenaam is) en bewindvoerders, curatoren, mentoren, schuldhulpverleners (indien hun client is overleden en erfgenamen onbekend zijn).[45] Maar ook particulieren weten het RVB te vinden zoals blijkt uit het onderstaande citaat:

> *Het grootste deel is denk ik - buiten al die professionals die zich bij ons aanmelden - voornamelijk particulieren die verworpen hebben, maar dat het huis vol blijft staan, het Ziggo-abonnement blijft doorlopen, daar staat een auto voor de deur. Wie regelt dat dan allemaal, want dat gras groeit onderhand boven die auto uit. Mensen die verwerpen, maar zich toch wel bekommeren of het allemaal goed wordt geregeld (Rijksvastgoedbedrijf).*

Testament
Andere veelvoorkomende vragen bij hulpverleners gaan over de uitleg van een testament, het eventueel aanpassen van een testament of de eventuele wens om een testament op te stellen. Een testament is nodig als mensen andere wensen hebben dan de vererving volgens de wet. Zonder testament bepaalt de wet wie erft en hoeveel. De wet is vooral geschreven voor traditionele huwelijken. Zo zal bij een stel dat bijvoorbeeld

[42] De kosten van de vereffening worden uit de boedel betaald volgens de Recofa richtlijnen. Zie ook Rechtspraak (2021, p. 19, 23-24).
[43] Interview Rijksvastgoedbedrijf
[44] Interview Rijksvastgoedbedrijf
[45] Interview Rijksvastgoedbedrijf

samenwoont, maar niet is getrouwd, de ene partner niets erven bij het overlijden van de andere partner als daarover niets notarieel is vastgelegd. Een notaris kan in het testament een verblijvingsbeding opnemen. Dat zorgt ervoor dat gemeenschappelijke goederen na overlijden van een partner van de andere partner worden.[46] Ook kan in het testament worden vastgelegd dat, indien er een notarieel samenlevingscontract is, kinderen hun legitieme portie pas kunnen opeisen na het overlijden van de beide partners. Dit voorkomt dat kinderen direct na het overlijden van een van de ouders hun legitieme portie kunnen opeisen.
Voor bijvoorbeeld de volgende leefsituaties kan een testament aan te bevelen zijn: alleenstaand, ongehuwd samenwonend met partner, gescheiden zijn, partner zijn in een samengesteld gezin.
Ook voor ondernemers kan een testament aan te bevelen zijn. Ondernemers kunnen in een testament vastleggen wie de onderneming overneemt bij hun overlijden. Als dat niet is vastgelegd, komt het bedrijf volgens de wet in handen van de erfgenaam, bijvoorbeeld een partner die wellicht geen verstand heeft van ondernemen. Een testament kan ook ruzie over de opvolging van het bedrijf voorkomen.
Een testament is nodig als mensen bijvoorbeeld de volgende wensen hebben:[47]

- nalaten van geld of een specifiek erfstuk aan de (klein)kinderen, een andere belangrijke persoon of een goed doel;
- onterven van wettelijke erfgenamen;
- om de voogdij over minderjarige kinderen vast te leggen[48];
- benoemen van een executeur;
- erfbelasting besparen.

Voor kleine zaken met emotionele waarde en weinig financiële waarde is geen notarieel testament nodig, maar kan iemand zelf een (handgeschreven) codicil opstellen. Daarin kan worden opgeschreven wie specifieke spullen, zoals sieraden, verkrijgt. Spullen die niet tot de inboedel behoren (zoals een auto en geld) kunnen niet via een codicil worden nagelaten. Het opstellen en het bewaren van een codicil doet iemand doorgaans zelf en is kosteloos. Een nadeel kan zijn dat nabestaanden niet weten dat er een codicil is of het kan zoekraken. Als een notarieel testament wordt gemaakt, wordt een codicil vaak bij de notaris in bewaring gegeven om het gevaar van zoekraken of -maken te voorkomen.
De genoemde situaties kunnen ook voor mensen met weinig bezittingen van belang zijn om hun erfgenamen niet met vervelende situaties op te zadelen. Erfgenamen kunnen bijvoorbeeld geconfronteerd worden met het overlijden van een alleenstaande broer of zus. Ze hebben met spoed toegang nodig tot de bankrekening van de overledene maar daarvoor moeten ze een verklaring van erfrecht hebben. Dat kan lastig worden als er bijvoorbeeld broers of zussen zijn met wie al jaren geen contact meer is en die niet reageren of bijvoorbeeld als een van de ouders dement is. In die gevallen moeten er extra gerechtelijke procedures worden doorlopen voordat die verklaring van erfrecht rond is. Al die tijd kan niemand bij de bankrekening en blijven de kosten van allerlei contracten en abonnementen oplopen. De problemen waren minder geweest als de overleden broer of zus een testament had gemaakt, in het testament een executeur had aangewezen die de nalatenschap kan afhandelen en de zussen of broers met wie geen contact meer was, waren uitgesloten als erfgenaam.
Maar een testament kan ook zinvol zijn voor mensen die geen wettelijke erfgenamen hebben en het weinige dat ze hebben, willen verdelen onder vrienden of bekenden of ‘het netjes willen achterlaten’. Denk bijvoorbeeld aan het regelen van de uitvaart, het ontruimen van de woning, het opzeggen van abonnementen of de huur, of de zorg voor huisdieren:

---

[46] Een verblijvingsbeding kan ook al zijn opgenomen in een samenlevingscontract of in de akte die is getekend bij de aanschaf van de gezamenlijke woning.
[47] www.juridischloket.nl; www.notaris.nl/files/Brochures/brochure-hoe-regel-ik-mijn-testament.pdf
[48] Een alternatief is om een voogd aan te wijzen via een aantekening in het gezagsregister bij de rechtbank. Hieraan zijn geen kosten verbonden. Zie: https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Voogdij/Paginas/Aanwijzen-voogd-(formulier).aspx#4c24b59c-05fd-45c0-b742-861a9105e39a8f57c1c0-cc9e-4320-bb3d-8dfcd17aef897, geraadpleegd augustus 2024.

Maar dan toch, als je het erover gaat hebben, dan zeggen ze, 'oh ja, maar ik heb ook geen contact met mijn zus en ik heb geen kinderen. En hoe moet het dan als ik doodga? Wie haalt dan mijn spullen uit het huis?' (N3 notaris).

Levenstestament

In een levenstestament kunnen mensen regelen dat een bepaalde persoon toestemming krijgt om namens hen beslissingen te nemen als ze dit zelf niet meer kunnen. Bijvoorbeeld als iemand in coma raakt of dement wordt. In het levenstestament staat hoe die persoon moet beslissen over bijvoorbeeld geldzaken of een medische behandeling. Dit is ook van belang als iemand nog een partner heeft. Een partner heeft niet automatisch het recht om namens de niet-wilsbekwame partner te handelen (bijvoorbeeld het gezamenlijke huis te verkopen of diens rekening te beheren). In wezen is een levenstestament dus een volmacht. In het levenstestament kan ook worden vastgelegd dat de gevolmachtigde in bepaalde situaties moet overleggen met iemand anders, bijvoorbeeld met de andere kinderen. Door op die manier een 'toezichthouder' aan te wijzen wordt het risico op financieel misbruik kleiner. Een levenstestament kan ook worden opgesteld zonder notaris. Het nadeel hiervan is dat advies en begeleiding door de notaris ontbreekt. Notarissen beoordelen onder meer of degene die het levenstestament opstelt voldoende wilsbekwaam is en of er geen dwang van derden of financieel misbruik speelt. Omdat bij levenstestamenten zonder notaris dergelijke waarborgen voor een zorgvuldige totstandkoming van het levenstestament ontbreken, zullen bedrijven, zoals de bank, dit gewoonlijk niet accepteren.

De geïnterviewde medewerkers van banken en financieel adviseurs noemen het belang van een levenstestament om het risico op financieel misbruik bij kwetsbare ouderen te verkleinen. Ook noemen ze het voorkomen van betalingsachterstanden bij mensen die bijvoorbeeld door dementie niet meer het vermogen hebben om met geld om te gaan. Alleenstaanden zonder familie worden als extra kwetsbaar gezien:

Wij zouden voor heel veel klanten toch wel graag zien dat ze zo'n levenstestament hebben, want voor ons is het natuurlijk ook fijn om te weten wie dan vervolgens gemachtigd is om zaken te regelen. Waar we nu best wel vaak tegenaan lopen, zijn onduidelijke situaties waarop betalingsachterstanden gaan ontstaan of situaties van financieel misbruik. Dan zou het heel fijn zijn als wij bijvoorbeeld weten wie dan de gemachtigde is waar we zaken mee kunnen doen. Nu is dat dan vaak niet geregeld en dan is het ook lastig voor ons (E7 Bank).

Bijvoorbeeld gisteren is er een mevrouw geweest uit Joegoslavië. Die woont hier al 50 jaar. Die heeft geen enkele familie hier, maar ook niet in Joegoslavië. En dan zijn er drie vrijwilligers die zich om haar bekommeren en die hebben me eigenlijk naar haar meegenomen in verband met een levenstestament om toch iets voor haar te kunnen betekenen. Ook zodat vrijwilligers voor haar iets kunnen blijven betekenen, ook als ze gaat dementeren, want ze lijkt een beetje te gaan vergeten (N3 notaris gratis dienstverlening).

In de interviews wordt ook op het te laat regelen van een levenstestament gewezen. Het huis kan dan bijvoorbeeld niet worden verkocht of rekeningen kunnen niet worden betaald zonder een procedure bij de rechter:

Want het probleem is echt dat mensen achter de feiten aanlopen. Je denkt: Het gaat nog wel en dan gebeurt er iets en opeens gaat het niet meer en dan is iemand ook niet meer in staat om dat zelf te regelen. Dat is eigenlijk het meest grote probleem. En je hebt natuurlijk altijd wel gevallen dat de familie denkt, dat kan nog wel met pap, maar dan kan het eigenlijk niet meer. De grote massa is dat familie achter de feiten aanloopt en daar last van heeft (B4 belangenorganisatie).

Ook bij het afwikkelen van nalatenschappen kan het ontbreken van een levenstestament voor vertraging zorgen. Een erfgenaam die bijvoorbeeld dementerend is, is niet in staat een volmacht te verlenen voor het afwikkelen. Als die erfgenaam ook geen levenstestament heeft, is er niemand gemachtigd om namens deze erfgenaam op te treden. Dan moet eerst bewind worden ingesteld door de kantonrechter, voordat de nalatenschap verder kan worden afgehandeld.
Tot slot kan een notaris problemen voorkomen met terugvorderingen in het kader van de Participatiewet voor mensen die een overheidsuitkering ontvangen en als wettelijk vertegenwoordiger van bijvoorbeeld hun ouder willen optreden. Het levenstestament kan dan zo worden ingericht dat duidelijk is dat het geld van de ouder niet vrij beschikbaar is voor het kind (Hillen-Muns, 2023).

Samenlevingscontract
Goede afspraken maken in een (notarieel) samenlevingscontract heeft financiële voordelen tijdens en na de relatie en kan problemen voorkomen na afloop van de relatie. Belangrijke redenen om een samenlevingscontract door een notaris te laten opstellen zijn:

- In de woning mogen blijven wonen bij overlijden van de partner. Bij een koopwoning kan dat met een verblijvingsbeding in het samenlevingscontract worden geregeld.
- Partnerpensioen. Veel pensioenfondsen stellen een notarieel samenlevingscontract als voorwaarde voor het aanmelden van een partner.
- Afspraken over verdeling van de kosten en het vastleggen van eigendommen. Dit kan problemen voorkomen bij scheiding of voorkomen dat bij het innen van schulden van de ene partner, beslag wordt gelegd op spullen van de andere partner.
- Belasting besparen. Een samenlevingscontract is nodig om door de fiscus als fiscaal partner te worden aangemerkt. Hierdoor kunnen samenwoners optimaal gebruikmaken van belastingvrijstelling en voor vermogende samenwoners is het ook nodig om in aanmerking te kunnen komen voor een lager tarief en bepaalde vrijstellingen van erfbelasting.

Voor alleen het vastleggen van afspraken over de verdeling van kosten en eigendommen, kunnen samenwoners zelf een samenlevingscontract opstellen zonder notaris. Daarvan zijn gratis voorbeelden van samenlevingscontracten op internet te vinden. Nadeel daarvan is dat de rechtsgeldigheid beperkt is: hebben de samenlevers het stuk inderdaad zelf getekend en hebben zij de reikwijdte daarvan overzien? Voor de overige genoemde voordelen is een notariële akte nodig. Vooral als een van de partners schulden heeft, is dat van belang:

> *Ik zit al heel lang in het vak, dus ik heb duizenden huishoudens gezien. Dan zie je ongunstige situaties voorbijkomen. Bijvoorbeeld mensen die gaan trouwen terwijl de één schulden heeft en ze weten dat niet van elkaar. Uiteindelijk moet degene die er niks mee te maken heeft ervoor opdraaien, omdat ze in gemeenschap van goederen zijn getrouwd. Of denk aan jongelui die gaan samenwonen en er zijn schulden, maar ze maken geen samenlevingscontract. Dus dan kom ik daar, dan zeg ik: "ik moet beslag leggen op de inboedel". En dan zegt de persoon: "Ja, maar dat is van mijn partner en die heeft een schuld, ik niet." Ik zeg dan: "Ja, maar dat moet dan worden aangetoond." En dat kunnen ze dan niet. Want ja, ze gaan niet naar die notaris, dus ik zie in de maatschappij dat het voor heel veel burgers veel beter geregeld zou kunnen worden als er een eenvoudige toegang is tot de notaris en de grootste drempel daarvoor is echt het geld (S2 Gerechtsdeurwaarder).*

Huwelijksvoorwaarden en partnerschapsvoorwaarden
Ook het opstellen van huwelijksvoorwaarden of partnerschapsvoorwaarden kan problemen voorkomen tijdens en na afloop van de relatie. In huwelijksvoorwaarden kan worden vastgelegd of, en zo ja hoe bezittingen of schulden zijn verdeeld tussen de partners en hoe deze worden verdeeld bij scheiding of overlijden. Voordeel is dus dat het bij afloop van een relatie duidelijk is of en zo ja hoe de zaken verdeeld

moeten worden. Maar ook tijdens de relatie biedt het maken van huwelijksvoorwaarden of partnerschapsvoorwaarden voordelen. Situaties waarin het belangrijk kan zijn om huwelijksvoorwaarden of partnerschapsvoorwaarden op te stellen zijn als een van beide partners schulden heeft, een eigen onderneming heeft of begint, of een andere risicovolle activiteit onderneemt waaruit schulden kunnen voortkomen. Zo kunnen zakelijke schulden en schulden van een partner tijdens het huwelijk of geregistreerd partnerschap niet worden verhaald op de andere echtgenoot/partner.
Vanaf 1 januari 2018 geldt voor gehuwden een beperkte gemeenschap van goederen.[49] Alle huwelijken die na die datum zijn aangegaan zonder dat huwelijkse voorwaarden zijn gemaakt, kennen een beperkte gemeenschap van goederen. De nieuwe wet regelt dat bezittingen en schulden die echtgenoten voor het huwelijk hadden niet in de gemeenschap vallen. De goederen die daarna in de gemeenschap vloeien zijn echter wel gemeenschappelijk. Schuldeisers kunnen dan dus ook beslag leggen op bijvoorbeeld het inkomen van de partner die geen schulden heeft. In de interviews met schuldhulpverleners komt dan ook naar voren dat als een van de echtgenoten/geregistreerde partners schulden heeft, het raadzaam is om huwelijksvoorwaarden, respectievelijk partnerschapsvoorwaarden op te stellen als ze willen trouwen of een geregistreerd partnerschap aangaan. De schuldeisers kunnen dan voor die schulden niet aan het vermogen van de andere echtgenoot/partner komen.

2.2.3 Doelgroepen die niet komen of afhaken

De geïnterviewden is de vraag gesteld of er bepaalde doelgroepen zijn die afhaken of niet bij de notaris komen en waarvoor een notaris wel meerwaarde biedt. In het algemeen wordt opgemerkt dat huizenbezitters en sommige ondernemers al een moment hebben dat ze (verplicht) bij de notaris komen. Tijdens dat contact worden deze burgers vaak gewezen op het regelen van zaken op het gebied van het familievermogensrecht. Burgers die nooit een huis hebben gekocht of bepaald type onderneming zijn gestart, zullen dus geheel op eigen initiatief contact moeten leggen met een notaris. We noemen in deze paragraaf verschillende groepen die om een of andere reden niet komen of afhaken. Indien beschikbaar geven we tevens cijfers over de omvang van die groepen in de samenleving. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat al die mensen notariële hulp nodig hebben.
Ten eerste worden lagere inkomensgroepen (waaronder wettelijke vertegenwoordigers van minderjarigen die een nalatenschap moeten afwikkelen) en mensen met problematische schulden genoemd, dus mensen met weinig economische hulpbronnen. Als we bij die lagere inkomensgroepen uitgaan van het aantal mensen dat een beroep kan doen op de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb), dan komt dat in 2023 neer op 35,6 procent van de Nederlandse bevolking (Jaarverslag Raad voor Rechtsbijstand 2023). In datzelfde jaar had 8,8 procent (N=726.201) van de Nederlandse huishoudens problematische schulden.[50]
Ten tweede worden ouderen of mensen met een slechte gezondheid genoemd, dit vooral in verband met testamenten en levenstestamenten. In 2023 telde Nederland 3,6 miljoen inwoners van 65 jaar of ouder. Dat was 20,2 procent van de bevolking.[51] Naast ouderen en mensen met een zwakke gezondheid worden ook minderjarige kinderen genoemd die met het beneficiair aanvaarden van een nalatenschap worden geconfronteerd.
Ten derde is de samenlevingsvorm van belang: voor mensen die alleenstaand zijn, samenwonen, of een samengesteld gezin vormen, kunnen bepaalde notariële akten, zoals een (levens)testament of een samenlevingscontract, belangrijk zijn omdat de standaard wettelijke regelingen minder passend zijn. Maar ook familieomstandigheden, zoals ruzies of elkaar niet meer (willen) zien, of helemaal geen familie hebben, kunnen belangrijk zijn voor het opstellen van een testament of levenstestament om problemen of extra kosten te voorkomen:

[49] Staatsblad 2017, 177; De nieuwe wet geldt ook voor geregistreerd partners.
[50] https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/, geraadpleegd maart 2024
[51] https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/ouderen, geraadpleegd maart 2024

Die zijn of niet getrouwd of er is ruzie in de familie of verwijdering of die hebben familieleden die ze helemaal niet zien of er is niet heel erg veel, maar er is dan ook niemand om het te regelen. En die hebben eigenlijk gewoon behoefte aan een testament, zodat bijvoorbeeld dat kind wat ze al 30 jaar niet meer zien, niet straks moeilijk gaat doen bij de erfenis. Dat je daar een regeling voor kan treffen of mensen die gewoon echt alleen zijn, dat ze in elk geval iemand aanwijzen die de nalatenschap gaat afwikkelen of een erfgenaam aanwijzen, zodat dat geld straks niet op is aan het leegruimen van de woning en het zoeken naar erfgenamen. Soms is bij ons de boedel al op, doordat wij de woning hebben ontruimd en de erfgenamen hebben gevonden. En dan stoppen we ook en dat is het gewoon. Dat is heel zuur, dus wat we dan vaak doen, is dat we alleen het huis ontruimen en opleveren. En dan stoppen we ook (N2 stadskantoor, algemene praktijk).

Ten vierde worden kleine ondernemers of zzp'ers genoemd die bijvoorbeeld geen huwelijkse voorwaarden regelen of hun bedrijfsstructuur niet gunstig hebben geregeld. Zoals ook uit onderstaande gesprekken met een notaris en een gerechtsdeurwaarder blijkt:

En ze hebben vaak de huwelijksvermogensvraag dus meestal als het al misgaat. Natuurlijk, want dan zie je ze afglijden door coronaschulden die niet betaald zijn, dan gaan ze plotseling bedenken van, shit, straks komen ze hier het huis leeghalen. Nou dan is het al te laat, want het is paulianeus als je dan nog huwelijkse voorwaarden zou opstellen. Maar ja die zijn er niet en die mensen komen wel bij ons dan. Dan zien ze eigenlijk de bui wel hangen. Er zijn heel weinig mensen die dit van tevoren bedenken (N1 notarisplatform).

Maar dan heb je aan de andere kant ook nog het contact met MKB, zzp'ers. En dan denk ik wel eens: "Goh, waarom heb je geen BV? Waarom loop je privé al het risico voor schulden die ontstaan?" Dus opdrachtgevers kunnen bijvoorbeeld wegvallen et cetera en dan vraag ik me af of ze wel voldoende voorlichting krijgen bij de Kamer van Koophandel. Het is natuurlijk ook allemaal heel erg algemeen wat de Kamer van Koophandel aan informatie geeft (S2 gerechtsdeurwaarder).

Van veel zzp'ers of mensen die een onderneming beginnen uit mijn omgeving valt me op hoe beperkt ze geïnformeerd zijn over wat het verschil is tussen een eenmanszaak en BV, waar startersvoordelen zijn. Enige motivatie is vaak dat ze een hogere uurvergoeding kunnen krijgen. Als je een poll zou houden onder zzp'ers en zou vragen hoe vaak ze vergeten zijn om btw-aangifte te doen dan denk ik dat je op 90 procent komt. Het notariaat zou daarin iets kunnen verbeteren, maar dan zou er eerst iets moeten veranderen in de personenvennootschappen. […]. Het gaat nu wel erg makkelijk om je eigen eenmanszaak te beginnen, waarbij ik signaleer dat niet echt overzien wordt wat het inhoudt (N19 corporate notariskantoor).

Een ander probleem binnen de groep zzp'ers is dat zich hieronder burgers bevinden die mogelijk geen 'echte zelfstandige' zijn en/of zich niet bewust zijn van de gevolgen.

Ik moet oprecht ook zeggen, en dat is dan misschien ook wel de combinatie van mijn werkervaring bij de bank en als schuldhulpverlener nadien en wat ik dan nu tegenkom, er zijn natuurlijk door omstandigheden in de markt ook mensen zzp'er geworden, omdat dat zo uitkwam, maar of ze nou werkelijk ondernemer zijn in hart en nieren? Dat is het vaak niet en die lopen uiteindelijk tegen de lamp aan dat ze dingen gewoon niet geregeld hebben (E11 sociaal raadslieden).

Daarbij komt dat zelfstandige ondernemers - als sprake is van een bedrijfsmatig geschil - niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Als duidelijk is dat het rechtsbelang gelegen is in de privésfeer, is

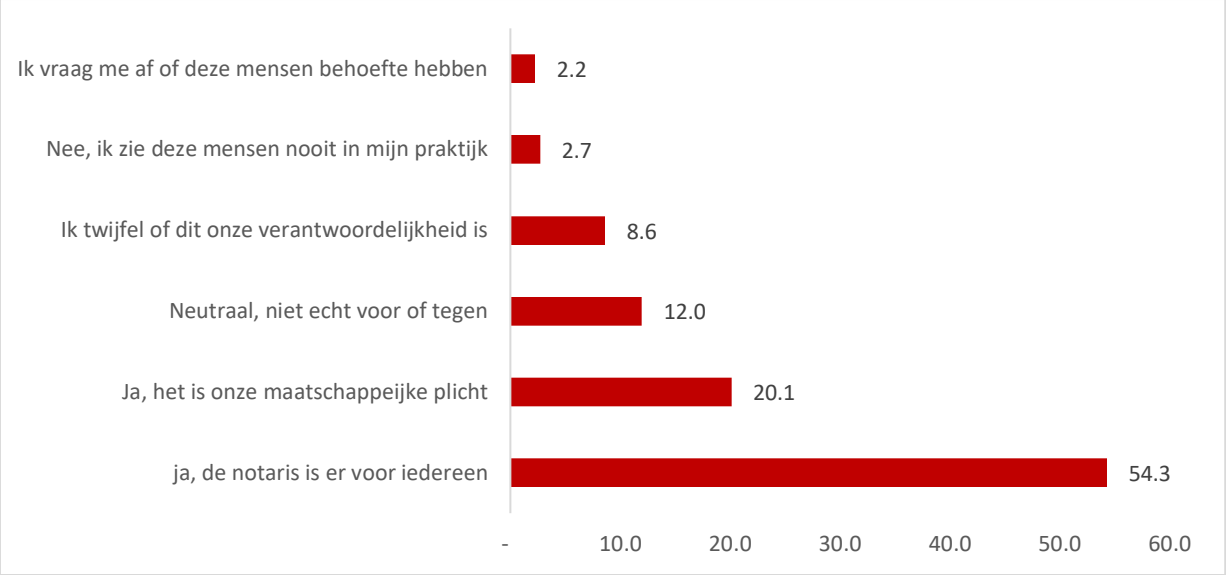
wel gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk.[52] Nederland telde in 2023 iets meer dan 1,2 miljoen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Het gaat hierbij om personen voor wie een werkkring als zelfstandige de hoofdbaan is.[53]
Ten vijfde noemen diverse geïnterviewden mensen met een andere culturele achtergrond als een ondervertegenwoordigde groep bij het notariaat. Het kan zijn dat ze niet weten wat een Nederlandse notaris voor hen kan betekenen of ze zijn vanuit hun achtergrond gewend om de verdeling van bezittingen en erfenissen anders te regelen. In 2022 zijn ongeveer 2,6 miljoen inwoners van Nederland in het buitenland geboren, en nog eens 2 miljoen is zelf in Nederland geboren, maar heeft een of twee ouders die in het buitenland zijn geboren.[54]
Ten zesde worden groepen genoemd die bepaalde vaardigheden missen en daarom niet komen of afhaken. Dit betreft bijvoorbeeld laaggeletterden, mensen met fysieke of psychische beperkingen of mensen die te maken hebben met beschermingsbewind, curatele of mentorschap. Hoewel die laatste groep een wettelijke vertegenwoordiger heeft die wellicht kennis van zaken heeft, kan het zijn dat die vertegenwoordiger geen financiële middelen heeft om bijvoorbeeld een nalatenschap af te wikkelen. Dit is vooral het geval als hun cliënten over weinig inkomen of vermogen beschikken:

> *Waar je ook tegenaan loopt, is dat cliënten soms familieleden hebben die overlijden en dan blijkt dat er helemaal geen testament is. Of dat blijkt dat er grote risico's bestaan dat een nalatenschap negatief is. En het realisme is wel dat naar mijn eigen inschatting rond de 65 procent tot 70 procent van alle cliënten maatschappelijk gezien op een intelligentieniveau ergens tussen de 50 en 80 functioneert. Met als bijeffect dat ze echt geen idee hebben wat ze ermee moeten doen. En daar zit je vaak met een boedel die financieel niet toereikend is om een notaris in te schakelen. En dan zie je vervolgens dat er bijvoorbeeld wel door de bewindvoerder, en dat vloeit voort uit de wet, beneficiair wordt aanvaard maar er bijvoorbeeld geen geld is om die beneficiaire aanvaarding te effectueren of af te wikkelen (B6 belangenorganisatie wettelijk vertegenwoordigers).*

In 2022 heeft de KNB een vragenlijstonderzoek uitgezet onder alle leden naar de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening. Bijna 19 procent van de leden beantwoordde de vragenlijst. Daaruit blijkt dat niet alle leden de mening zijn toegedaan dat het notariaat zich moeten inzetten om de dienstverlening toegankelijker te maken voor laaggeletterden. Bijna driekwart van de leden vindt van wel, ongeveer 20 procent is neutraal of twijfelt en ongeveer 5 procent vindt van niet omdat ze deze groep niet tegenkomen in hun praktijk of twijfelen of deze groep wel behoefte heeft aan notariële dienstverlening (zie figuur 2.5).

[52] www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/alle-rechtsterreinen/bedrijfsmatig/, geraadpleegd maart 2024
[53] www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp, geraadpleegd maart 2024
[54] www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-inwoners-hebben-een-herkomst-buiten-nederland, geraadpleegd maart 2024.

Figuur 2.5 Laaggeletterden: Moet het notariaat zich actief inzetten om het notariële recht toegankelijker te maken voor juist deze mensen? Percentage KNB-leden (N=626)



Bron: KNB ledenonderzoek toegang tot het recht 2022; respons 18,7 procent

Volgens de Stichting Lezen en Schrijven hebben in Nederland 2,5 miljoen (18%) mensen van 16 jaar en ouder moeite met lezen, schrijven en/of rekenen.[55]
In hoofdstuk 3 en 4 bespreken we meer in detail welke drempels burgers ervaren in hun toegang tot notariële dienstverlening.

2.3 Samenvatting

Aanbod

Vanaf 2014 is het totaal aantal (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen jaarlijks gestegen tot het jaar 2022. Daarna is sprake van een lichte daling. In 2024 zijn totaal 3.427 (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen werkzaam in Nederland. Het aantal kantoorvestigingen laat vanaf 2009 een dalende trend zien naar 899 kantoorvestigingen in 2024. Ook het aantal solokantoren is iets afgenomen. Dit wijst erop dat er sprake is van schaalvergroting: het aantal (kandidaat-)notarissen per kantoor neemt toe. Tevens is het aantal locaties van kantoorvestigingen afgenomen, wat kan betekenen dat burgers langere afstanden moeten afleggen om een notaris te bereiken. Een andere ontwikkeling die enkele notarissen melden, is dat in hun stad het aantal kantoren dat een brede dienstverlening aanbiedt op het gebied van het familievermogensrecht is afgenomen.
Binnen het notariaat zijn zes specialisatieverenigingen actief. De meeste daarvan richten zich op dienstverlening aan het bedrijfsleven. Daarnaast zijn er kantoren die zijn gespecialiseerd in notarieel recht in specifieke landen, in ipr-vraagstukken of in specifieke doelgroepen zoals expats of LHBTI-ouders. Ook zijn er kantoren die hun dienstverlening in andere talen aanbieden. Via de website notaris.nl kan naar notariskantoren met dergelijke specialisaties worden gezocht.
Voor algemeen advies over vraagstukken met een notarieel aspect kunnen burgers ook te rade gaan bij diverse websites, of contact leggen met de Notaristelefoon, het Juridisch Loket, sociaal raadslieden of Rechtswinkels. Ook kunnen leden van bijvoorbeeld Vereniging Eigen Huis of mensen die een bepaalde

[55] www.lezenenschrijven.nl.

uitvaartverzekering hebben afgesloten, via dergelijke organisaties gratis advies krijgen voor specifieke vragen op notarieel gebied.

Vraag naar diensten

Ten eerste is de vraag naar notariële akten in kaart gebracht. Tussen 2013 en 2021 steeg het aantal gepasseerde akten sterk. In 2021 passeerden ongeveer 2 miljoen akten, daarna daalt 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.
De grootste vraag is er naar akten in de registergoederenpraktijk en deze vraag schommelt erg al naar gelang de ontwikkelingen op de woningmarkt. Eind 2023 is echter 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). 12 procent van de akten ligt op het terrein van het ondernemingsrecht. De stijging van het aantal akten in de familiepraktijk en de daling in de registergoederenpraktijk lijkt niet te rijmen met de bevinding dat op sommige locaties het aanbod van kantoren met een brede dienstverlening op het gebied van het familierecht is afgenomen.
Een deel van de gepasseerde akten is via online platforms tot stand gekomen. Hoe groot dat deel is, is ons niet bekend.
Ten tweede is geprobeerd de algemene behoefte aan notariële dienstverlening in kaart te brengen. Die dienstverlening bestaat immers niet alleen uit het passeren van akten.
Bevolkingsonderzoek wijst uit dat ongeveer 45 procent van de Nederlanders wel eens een notaris heeft bezocht. Een deel van de Nederlanders ziet duidelijk de toegevoegde waarde van de notaris en wil dat de notaris kritisch met ze meedenkt. Een ander deel komt vooral bij de notaris omdat het nou eenmaal moet.
Bij eerstelijnshulpverleners 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, omdat dit niet wordt bijgehouden. Soms volstaat advies of uitleg en verwijzen ze niet naar een notaris. Hulpverleners die de meest urgente behoefte aan notariële diensten melden, zijn schuldhulpverleners en wettelijke vertegenwoordigers van mensen die te maken hebben met bijvoorbeeld beschermingsbewind. De behoefte geldt vooral voor het afwikkelen van nalatenschappen en/of het voorkomen dat schulden op (toekomstige) partners worden afgewenteld.

Niet-gebruikers en afhakers

Volgens hulpverleners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties ligt de grootste (niet vervulde) behoefte aan notariële dienstverlening bij burgers op het gebied van het *familievermogensrecht*. Op dit gebied signaleren ze diverse situaties of doelgroepen die niet bij de notaris komen of om de een of andere reden afhaken. Het gaat dan over vragen over de afwikkeling of de verdeling van een nalatenschap; het maken of ontbreken van een testament; het opstellen of ontbreken van een levenstestament; of het ontbreken van een samenlevingscontract of huwelijksvoorwaarden. Voor sommige hulpvragen volstaat advies en is niet altijd de inzet van een notaris nodig. Voor andere echter wel. Een notaris kan in bepaalde gevallen toekomstige problemen voorkomen, of helpen een bestaand probleem op te lossen. Dit geldt vooral voor situaties waarin het afwikkelen van een beneficiair aanvaarde nalatenschap lastig is, of het raadzaam is om een testament, levenstestament, huwelijksvoorwaarden/partnerschapsvoorwaarden of een samenlevingscontract op te stellen. Als doelgroepen worden genoemd: mensen met weinig economische hulpmiddelen (laag inkomen, problematische schulden, de partner heeft schulden); ouderen en mensen met een slechte gezondheid in verband met het voorkomen van problemen bij wilsonbekwaamheid of voorkomen van problemen na overlijden; alleenstaanden, minderjarige kinderen die worden geconfronteerd met een nalatenschap; samenwoners en samengestelde gezinnen ter voorkoming van problemen bij nalatenschappen en/of scheidingen; kleine ondernemers of zzp'ers in verband met voorkomen van problemen bij schulden en nalatenschappen; mensen met een ander cultureel kapitaal die de meerwaarde van notariële akten niet

kennen of zaken liever anders regelen. Ook worden groepen genoemd die bepaalde vaardigheden missen en daarom niet komen of afhaken. Dit betreft bijvoorbeeld laaggeletterden, mensen met fysieke of psychische beperkingen en mensen wier vermogen onder beschermingsbewind staat of die onder curatele staan.
Hoe groot de groep is die afhaakt of waarvoor notariële dienstverlening raadzaam zou zijn, is lastig in te schatten.
Daarnaast speelt mee dat sommige burgers van de hiervoor genoemde doelgroepen - omdat ze bijvoorbeeld geen onroerend goed bezitten - nog nooit (verplicht) in contact zijn geweest met een notaris. Burgers waarvoor dat wel geldt, worden vaak gewezen op het regelen van zaken op het gebied van het familievermogensrecht en zijn ook daardoor al meer vertrouwd met het contact leggen met een notaris.

3 Financiële toegankelijkheid van het notariaat

In dit hoofdstuk belichten we de financiële toegankelijkheid van de notariële dienstverlening. We gaan achtereenvolgens in op de volgende aspecten:

1. Hoe hebben tarieven van notariële akten zich ontwikkeld en in hoeverre verschillen de tarieven tussen kantoren?
2. Hoe ervaren geïnterviewden de financiële toegankelijkheid?
3. Onder welke voorwaarden kunnen burgers een beroep doen op artikel 56 Wna? Hoe vaak is er de afgelopen vijf jaar een beroep op gedaan en in hoeverre is deze regeling toegankelijk?
4. Welke vormen van sociale dienstverlening bieden notarissen?

Toegankelijkheid dienstverlening
Betaalbaarheid
Kosten van akten, CBS-prijsindexcijfers
Prijsdifferentiatie akten en transparantie over de kosten
Perceptie van betaalbaarheid
Gebruik artikel 56 Wna
Aanbod sociale notariële dienstverlening

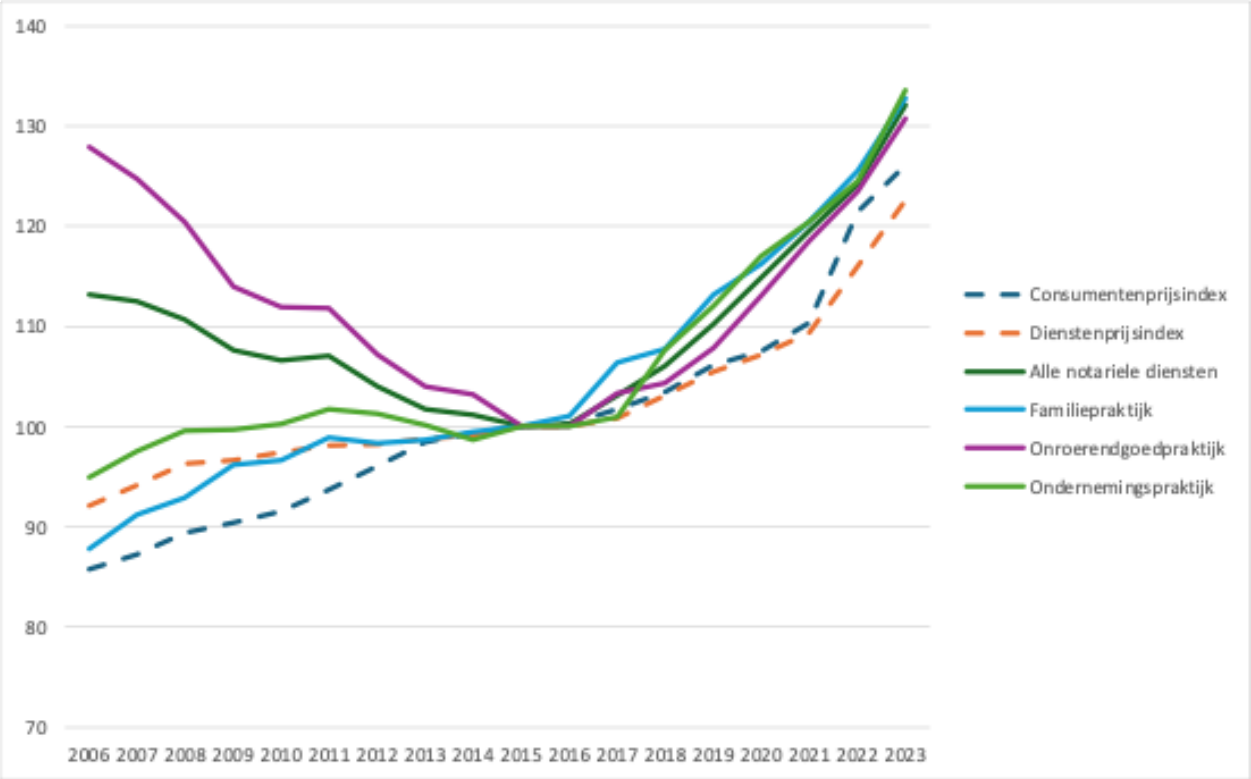
3.1 Tarieven en prijsdifferentiatie notariële akten

3.1.1 Prijsindexcijfers

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voert elk kwartaal een dienstprijzenonderzoek uit onder notariskantoren door de tarieven te vragen voor veelvoorkomende standaardakten. In figuur 3.1 is te zien dat in 2023 ten opzichte van 2015 de tarieven voor akten op alle rechtsgebieden ongeveer evenveel zijn gestegen, namelijk met ongeveer 32 procent. Die stijging is binnen het notariaat wel sterker dan de dienstenprijzen in het algemeen voor alle commerciële dienstverleners (DPI): die zijn tussen 2015 en 2023 met 22 procent gestegen. De prijsstijgingen voor notariële diensten zijn dus hoger dan gemiddeld voor commerciële dienstverleners. De prijsstijgingen zijn ook hoger in vergelijking met de consumentenprijsindex: die steeg tussen 2015 en 2023 met 26%.
In de periode voor 2015 waren de ontwikkelingen nog verschillend voor de onroerendgoedpraktijk in vergelijking met de andere rechtsgebieden. Tussen 1999 en 2015 daalden de tarieven in de onroerendgoedpraktijk, terwijl ze stegen in de familiepraktijk en de ondernemingspraktijk. Deze ontwikkeling werd, zoals we in paragraaf 1.3 beschreven, verwacht. Vóór invoering van de vrije tarieven in het notariaat in 1999 was sprake van kruissubsidiëring: met de winsten in de onroerendgoedpraktijk werden tarieven in de familiepraktijk laag gehouden. De eerste onderzoeken naar de tarieven over de periode 2003-2006 wezen uit dat de daling van tarieven zich vooral voordeed in het duurdere segment van het onroerend goed: hoe hoger de onderliggende waarde van het onroerend goed, hoe sterker de daling van de prijs (Laclé & Ter Voert, 2008, p.27). Volgens Verstappen (2020) hebben dan ook vooral burgers die vastgoedtransacties deden in het duurdere segment geprofiteerd van de invoering van de vrije tarieven. De akten voor het duurdere vastgoed zijn het sterkst in prijs gedaald. Door de stijging van de prijzen in de familiepraktijk is die dienstverlening ontoegankelijker geworden, zeker voor mensen met een kleine beurs. Daarbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de omzet van kantoren in 2006 gemiddeld genomen voor ongeveer 67 procent afkomstig was uit de onroerendgoedpraktijk, voor 17 procent uit familiepraktijk en voor 16 procent uit de

ondernemingspraktijk. Geringe tariefdalingen voor veelvoorkomende onroerendgoedakten, konden destijds vanwege de omvang grote gevolgen hebben voor de omzet van een kantoor (Laclé & Ter Voert, 2008, p. 29-30).

Figuur 3.1 Prijsindexcijfers tarieven notariaat (2015 = 100), 2006-2023



Bron: CBS Statline

3.1.2 Tariefdifferentiatie

Er zijn diverse platforms die offerteaanvragen uitzetten, zoals degoedkoopstenotaris.nl, notaristarieven.nl, notarisoffertes.com. Consumenten kunnen via deze platforms kantoren vergelijken op basis van prijs en meestal ook op basis van klantbeoordelingen.
De tarieven kunnen behoorlijk uiteenlopen. Voor een aantal veelvoorkomende akten in het familierecht geven we de tarieven die door organisaties zoals de Consumentenbond, KNB of Het Juridisch Loket worden gemeld. We beperken ons tot het familievermogensrecht omdat we in het voorgaande hoofdstuk hebben geconstateerd dat op dit gebied vooral een gebrek aan de (financiële) toegankelijkheid wordt ervaren. De meeste tarieven die hieronder worden gepresenteerd, zijn inclusief verschotten. Dat wil zeggen dat de tarieven niet alleen het honorarium van de notaris betreffen. Verschotten zijn de kosten die de notaris moet maken voor diensten van anderen om de notariële akte te kunnen maken, bijvoorbeeld kosten voor inzage in registers en voor het opvragen van uittreksels.

Wanneer een **nalatenschap** moet worden afgewikkeld, zijn daaraan soms notariële werkzaamheden verbonden en daarmee dus ook notariskosten gemoeid. Dat ligt aan de situatie. Wanneer sprake is van een huwelijk of een geregistreerd partnerschap van de erflater (de overledene), deze geen testament heeft gemaakt en het banksaldo niet hoger is dan 100.000 euro, dan eist de bank tegenwoordig (sinds 2012) geen verklaring van erfrecht meer. In dit geval is dus sprake van een langstlevende echtgenoot of langstlevende

geregistreerd partner én van de toepasselijkheid van de zogeheten wettelijke verdeling. Wanneer zich evenwel een andere situatie voordoet – bijvoorbeeld een schuldeiser van de nalatenschap meldt zich; er is een samenlevingspartner (met of zonder samenlevingscontract) of de erflater was alleenstaand; er is wél een testament gemaakt; er is een groot banksaldo; er is sprake van onroerend goed -, dan kan een verklaring van erfrecht (of in voorkomende gevallen een verklaring van executele) nodig zijn (met de kosten van dien).
In een **verklaring van erfrecht** staat wie erfgenamen zijn en wie bevoegd is om namens die erfgenamen de nalatenschap af te wikkelen. Een verklaring van erfrecht moet door de notaris worden opgemaakt. De notaris onderzoekt wie de erfgenamen zijn en brengt hen op de hoogte. Vervolgens moeten de erfgenamen een keuze maken over de aanvaarding van de nalatenschap, en na divers ander onderzoek kan de notaris de verklaring van erfrecht ten slotte afgeven (tenzij het de notaris niet gelukt om alle benodigde gegevens boven water te krijgen). De kosten van een verklaring van erfrecht zijn meestal hoger bij meer erfgenamen, als er een testament aanwezig is en als de nalatenschap beneficiair in plaats van zuiver wordt aanvaard. Bedragen variëren sterk tussen kantoren en beginnen in het geval van twee erfgenamen en geen testament bij online-aanbieders bij ongeveer 300 euro (inclusief BTW en verschotten).
Nadat al dan niet kosten voor een verklaring van erfrecht (of van executele) zijn gemaakt, komt de vraag op of de boedel (de nalatenschap) notarieel moet worden afgewikkeld, of niet. Bij een wettelijke verdeling hoeft de afwikkeling van de boedel niet veel tijd en geld te kosten: de boedel is immers al verdeeld volgens de wet. Bij een beneficiaire aanvaarding moet als hoofdregel worden vereffend, maar zijn er drie uitzonderingen (zie pagina 35). Bevat de boedel onroerend goed dan kan een verklaring van erfrecht kosteloos worden ingeschreven bij het Kadaster. Maar is sprake van bijvoorbeeld verdeling en toedeling van onroerend goed (zoals het ouderlijk huis) aan een kind-erfgenaam of de afgifte van een legaat (van vruchtgebruik) met betrekking tot onroerend goed, dan gebeuren deze verdeling en toedeling of afgifte door middel van een **notariële akte** (en inschrijving van die akte in de openbare registers, gehouden door het Kadaster), dus via de notaris. Ook wanneer er bijvoorbeeld grote onenigheid binnen de familie is (ruzie tussen de erfgenamen), kan de verdeling soms pas worden gerealiseerd door tussenkomst van de notaris (of soms zelfs de rechter). De kosten van een **verdelingsakte** (of akte afgifte legaat en dergelijke) kunnen nogal uiteenlopen.
Boedelafwikkeling door de notaris zal doorgaans gebeuren op basis van het uurtarief van de notaris. De ingewikkeldheid van het testament, de aanwezigheid van onroerend goed, de medewerking (of juist de non-coöperatie) van erfgenamen en de eventuele executeur: dit alles kunnen factoren zijn die de notariskosten voor een boedelafwikkeling bepalen.
Tot de boedelafwikkeling behoort ook de **aangifte erfbelasting**. Dit kunnen de erfgenamen of de executeur zelf doen (of namens hen een accountant of belastingadviseur), maar zij kunnen dit desgewenst ook uitbesteden aan de notaris. De aangifte erfbelasting zal doorgaans eveneens gebeuren op basis van het uurtarief van de notaris.
Additionele kosten kunnen bijvoorbeeld de **griffiekosten** van de rechtbank zijn ingeval van beneficiaire aanvaarding en verwerping van de nalatenschap, en de **kadasterkosten** ingeval van de inschrijving van een (uittreksel van de) notariële verdelingsakte in de openbare registers. Aan dit soort kosten verdient de notaris zelf uiteraard niets (hij berekent deze hoogstens door), maar dit soort kosten moeten in voorkomende gevallen door de rechtzoekende (de erfgenaam, de legataris) wel worden gemaakt.

Volgens de Consumentenbond (2024) varieert de prijs voor een **testament** voor één persoon zonder kinderen van 250 tot 650 euro (inclusief BTW en verschotten) en voor een stel met gezamenlijke kinderen van 450 tot ruim 1.000 euro (inclusief BTW en verschotten). Vaak geldt dat hoe meer maatwerk nodig is, hoe duurder het testament wordt.[56] Er zijn ook notariskantoren die samenwerken met een uitvaartorganisatie of een zorgorganisatie. Die organisaties bieden polishouders goedkope(re) testamenten aan omdat juristen van die organisaties het voorwerk verrichten:

[56] https://www.consumentenbond.nl/erven-schenken/wat-is-een-testament, geraadpleegd februari 2024

Wij maken bijvoorbeeld testamenten voor [uitvaartorganisatie]. [Uitvaartorganisatie] heeft een notarisservice en die is gratis, want dat wordt allemaal omgeslagen over alle leden. Dus de collectiviteit betaalt. Dat werk wordt daar gedaan door de juristen van [uitvaartorganisatie]. Die sturen dan een keurig verslag. Dan maken wij het testament en wij passeren het testament voor een heel erg laag tarief. Dus je kan dan voor 270 euro een testament laten maken. Als ze naar ons zouden komen, zou het 700 hebben gekost en ik geloof dat het maximumtarief bij [uitvaartorganisatie] 525 euro is. Dus qua uren zouden wij er nooit uitkomen. Dus eigenlijk is [uitvaartorganisatie] een soort van concurrent van het notariaat. Maar onder het mom van "iedereen die het maar regelt, vinden wij goed" werken we daaraan mee en we hebben nog een andere organisatie die dat ook doet. Die is bijvoorbeeld door de grootste thuiszorgorganisatie hier in [stad] naar voren geschoven. Moet je wat regelen met de notaris of notariële zaken regelen, dan zijn zij dat. Dat zijn alleen geen notarissen, maar een soort tussenpersoon en daar maken we de aktes dan ook voor tegen een laag tarief (N2 notaris stadskantoor, algemene praktijk).

Een andere optie is het **depot-testament**: een testament dat iemand zelf opstelt zonder hulp van een notaris. Om geldig te zijn moet dit testament wel via de notaris in het Centraal Testamentenregister worden ingeschreven. De notaris maakt een 'akte van bewaring' op. De Consumentenbond (2023) noemt als nadeel van een dergelijk testament dat er geen rechtszekerheid is over de inhoud en nabestaanden daarover onenigheid kunnen krijgen. De Consumentenbond wijst er tevens op dat het onduidelijk is of een depot-testament goedkoper is (dan bijvoorbeeld een testament via een online platform), aangezien de notaris nog steeds verschillende handelingen moet verrichten.

Website degoedkoopstenotaris.nl meldt dat de kosten voor het opstellen van een **levenstestament** voor 1 persoon doorgaans variëren tussen de 317 tot 1.378 euro (inclusief BTW en verschotten) voor eenzelfde type levenstestament. Gemiddeld gaat het om een tarief van ongeveer 750 euro in 2023 (inclusief BTW en verschotten).[57]

Volgens notaris.nl beginnen de kosten van een **samenlevingscontract** gemiddeld rond 700 euro en voor het opmaken van **huwelijksvoorwaarden/partnerschapsvoorwaarden** gemiddeld rond de 950 euro (inclusief BTW en 202 euro voor de inschrijving van de akte in het huwelijksgoederenregister).[58] Tarieven variëren echter sterk tussen kantoren en zijn ook afhankelijk van de wensen van de echtgenoten/geregistreerde partners.

Volgens een onderzoek van de Consumentenbond (2021) lopen de tarieven die notarissen hanteren voor het opstellen van '**een overeenkomst voor schenken op papier'** ook flink uiteen.[59] Mysteryonderzoekers[60] van de Consumentenbond belden met 30 notariskantoren. Ze deden zich voor als een 59-jarige man die meerdere jaren het maximale belastingvrije bedrag (in 2021 6.604 euro) op papier wil schenken aan zijn drie meerderjarige dochters. De tarieven die de 30 notarissen rekenden voor een notariële akte voor de schenking op papier varieerden van 252 tot 945 euro (inclusief BTW en verschotten). Een kwart van de kantoren rekende tussen de 600 en 700 euro voor de eerste akte. Een tweede en derde akte zou logischerwijs goedkoper moeten zijn, omdat de notaris daar veel minder werk aan heeft. Toch offreerden slechts 11 van de

[57] https://www.degoedkoopstenotaris.nl/informatie/kosten-levenstestament, geraadpleegd februari 2024
[58] https://www.notaris.nl/, geraadpleegd maart 2024
[59] www.consumentenbond.nl/erven-schenken/honderden-euros-verschil-in-notaristarieven, geraadpleegd april 2023. Schenken op papier is een manier om belasting te besparen. Hiermee kunnen ouders belastingvrij vermogen overdragen naar hun kind(eren), zonder dat ze het geld al echt 'kwijt' zijn. Op papier geven ze het geld, maar ze lenen het als het ware direct weer terug. Het kind krijgt het geld pas in handen op een moment dat de ouders dat willen, bijvoorbeeld na het overlijden van hen beiden.
[60] Onderzoekers die zich voordoen als klant.

30 daarvoor een lager tarief. Ook hier waren de verschillen groot: de prijsverlaging varieerde van 15 tot 745 euro.

Aanbod goedkope standaardakten

Er zijn diverse online platformen waar consumenten terecht kunnen voor goedkope standaardakten. Deze akten zijn niet voor alle consumenten geschikt. Als ze niet in de 'standaard' passen of maatwerk willen, kunnen ze hier geen gebruik van maken. De akten zijn vaak goedkoop omdat een deel van het werk van de notaris uit handen wordt genomen. Via de site kunnen consumenten informatie opvragen en via het beantwoorden van vragen maken ze een conceptakte op. Deze akte wordt verstuurd naar een aangesloten notariskantoor dat de akte passeert. Voor deze laatste stap moet de consument dus naar dat kantoor. Deze formule geldt bijvoorbeeld voor de DoeHetZelfNotaris, NuNotariaat, Nationalenotaris en Thuisnotaris. De DoeHetZelfNotaris bestaat sinds 2009 en biedt een breed assortiment akten en documenten aan. NuNotariaat levert alleen akten voor (levens)testamenten, samenlevingscontracten en verklaringen van erfrecht. Thuisnotaris biedt deze diensten ook, maar geeft als aanvulling ook online ondersteuning bij het afwikkelen van een nalatenschap. De Nationalenotaris bestaat sinds 2013 en biedt ook een breed assortiment van diensten aan. De Consumentenbond (2023) heeft de voor-en nadelen van het opstellen van een online testament bij deze vier platformen met een landelijke dekking op een rij gezet. De bond komt tot de conclusie dat als iemand voldoende kennis van zaken heeft, het regelen van een testament via deze platforms een goed alternatief is voor een algehele dienstverlening door een notariskantoor. Binnen het notariaat zijn er wel zorgen over de kwaliteit van deze online dienstverlening. In 2014 en 2015 heeft de KNB daarom tuchtzaken aangespannen tegen notarissen die hieraan meewerkten bij de Hema-notarisservice.[61] De klacht was onder andere dat deze notarissen hun zorgplicht schenden en dat aan de opzet en werkwijze risico's kleven ten aanzien van de vrije wilsvorming van de cliënt. De notariskamer bij het gerechtshof achtte de klacht ongegrond. Het hof oordeelde dat de Hema-notarisservice technisch, juridisch en inhoudelijk niet in strijd is met de voor deelnemende notarissen geldende wet- en regelgeving.[62]

Transparantie over de tarieven

In 2019 stelde de Consumentenbond vast dat slechts 44 van de ruim 700 notariskantoren in Nederland – nog geen 7 procent - bereid was om onderzoekers van de Consumentenbond inzage te geven in hun tarieven voor testamenten. Volgens de Consumentenbond kunnen notarissen veel transparanter over hun kosten zijn.'[63]

3.2 Perceptie van betaalbaarheid

Uit de interviews komt naar voren dat de kosten een belangrijke belemmering vormen voor mensen om een beroep te doen op het notariaat:

> *Dat heeft denk ik een beetje met het imago van de advocatuur en het notariaat te maken. Mensen die überhaupt niet met recht te maken hebben die denken heel gauw dat het heel veel geld gaat kosten. Die willen dan de kwestie liever eerst gewoon praktisch onderling oplossen (E2 rechtswinkel).*

> *De huidige bijstandsuitkeringen, ook met de toeslagen en dergelijke, zijn geënt op de gedachte dat je, ja, ik zeg maar plat, gewoon niet doodgaat van de honger. Daar blijft geen geld over om nog eens een keer naar de notaris te wandelen en bij de notaris een uur of 4 te besteden voor*

[61] Hema-notarisservice is in 2021 gestopt.
[62] ECLI:NL:GHAMS:2015:2270
[63] https://web.archive.org/web/20231129061118mp_/https://www.consumentenbond.nl/acties/olofs-week/week-51---ondoorzichtigheid-van-tarieven-bij-de-notarissen

175 euro per uur. Want dan heb je ook gewoon niet te eten. […] bijzondere bijstand wordt natuurlijk alleen maar verstrekt voor noden en hulpmiddelen om het leven van die persoon op orde te houden. Oftewel als de wasmachine kapotgaat, kan je bijzondere bijstand voor een wasmachine krijgen. Als de kinderen een tablet nodig hebben om naar school te gaan, kan je bijzondere bijstand voor de tablet krijgen, maar om naar de notaris te gaan en iets in je testament te regelen, krijg je geen bijzondere bijstand (B6 belangenorganisatie).

Maar ja, ze kunnen geen kosten maken als ze in een schuldregeling zitten en daarvoor hebben ze vaak het geld niet, want ja, eten of een akte. Die keuze is wel heel makkelijk gemaakt. […] terwijl het soms wel sociaal gezien wenselijk is dat dat wel gebeurt, ook om te voorkomen dat je anderen meesleept in jouw problemen. Dus daar zie ik wel meerwaarde voor het sociale notariaat, voor de bekostiging daarvan. Daar zou over nagedacht moeten worden, want dat is wel belangrijk (S3 schuldhulpverlening).

Veel geïnterviewden zagen de kosten – in combinatie met het imago van de notaris als 'duur' (zie ook paragraaf 2.2.2) - als de belangrijkste belemmering, met name voor mensen met een laag inkomen. Bij het notariaat gaat het, met name in het familierecht, vaak om het voorkomen van problemen in de toekomst. In situaties waarin bijvoorbeeld wel sprake is van een nalatenschap maar mensen nog niet over het geld kunnen beschikken, kunnen hoge kosten ook afschrikwekkend werken:

Ja, de kosten wordt echt wel genoemd. Als ze naar de notaris gaan bijvoorbeeld om de legitieme portie te laten berekenen, terwijl die nog niet opeisbaar is. Dus dan zijn alle stukken verzameld, moet het alleen nog vastgelegd worden en dan zeggen ze, 'we krijgen nog geen geld in handen, maar we moeten dan wel de notaris betalen'. Dat houdt ze tegen (rechtsbijstandsverzekeraar).

Enkele geïnterviewden wezen er daarbij op dat juist voor sommige groepen, zoals mensen die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn, de kosten nog hoger zijn, bijvoorbeeld door de inzet van tolken:

Een heel ander punt wat ook kostenverhogend is, is dat notarissen met tolken moeten werken als ze vinden dat Nederlands of Engels of wat dan ook onvoldoende gesproken wordt. Daar is de tuchtrechter ook wel heel streng in dat ze dat ook alles laten vertalen, dus dat kan ook niet uit dat goedkope tarief. Voorheen kon je ook nog telefonisch tolken, maar er zijn allerlei dingen gewoon afgeschaald. Dat kan allemaal niet meer (N5 notaris).

Dat mensen zeggen, oh, dus er moet een tolk bij omdat mijn partner uit Polen komt of uit Oekraïne of uit Turkije. Ja, laat dan maar zitten. Ja, dan geen samenlevingscontract, geen testament, want ze zijn bang dat de tolk zo duur is. […] De taalbarrière kan ook een reden zijn om niet naar de notaris te gaan, terwijl ik hier in principe besprekingen kan doen in het Duits en in het Engels. Dat is dus geen probleem. Pas bij het passeren zeggen, ja, dan moet er een tolk bij, want dan moeten we duidelijk hebben dat u het ook allemaal gesnapt heeft (N20 notaris).

Vooral notariskantoren in grote steden die veel expats onder hun cliënten hebben, beschikken over Engelstalige versies van stukken en aktes, zodat alleen bij het passeren een tolk aanwezig hoeft te zijn. Voor kleinere kantoren in de regio is dit minder vanzelfsprekend en moet er voor alle onderdelen een tolk of vertaler worden ingeschakeld, wat de kosten hoger maakt. Er is ook een aanbod van notarissen (al dan niet met een migratieachtergrond) die meertalig werken.[64] Aktes moeten dan echter wel vertaald worden naar het Nederlands om in een register te kunnen worden opgenomen, wat alsnog extra kosten met zich kan brengen. Bij mensen met een migratieachtergrond kan bovendien sprake zijn van situaties waarin buitenlands

[64] Op notaris.nl is het mogelijk om een notaris te zoeken die een andere taal spreekt. Op dit moment wordt dienstverlening in zes talen aangeboden: Duits, Engels, Frans, Italiaans, Spaans en Turks.

recht van toepassing is of andere ipr-kwesties, waardoor het regelen van familierechtelijke zaken als huwelijkse voorwaarden of een testament complexer en dus duurder wordt en bovendien extra expertise vereist van de notaris. Ook bij mensen met een beperking kunnen zich extra kosten voordoen wanneer de wilsbekwaamheid door een arts moet worden getoetst.
Niet alle geïnterviewden, met name notarissen, waren het er echter mee eens dat de kosten een belemmering vormen voor de toegang tot het notariaat:

> *Wij rekenen € 550 voor een testament. En natuurlijk is dat best veel geld. Sommige mensen hebben de perceptie dat een testament € 150 zou moeten kosten of 200 maar ja, dat lukt gewoon echt niet. Maar als je het ook wel uitlegt, dan snappen mensen dat ook ergens wel weer. Natuurlijk is het geld, maar het zit hem meer in dat het geen fun biedt dan dat het duur is. Het testament is gewoon niet leuk om te maken voor heel veel mensen. Het gaat over de dood en is eng. En een levenstestament is ook niet leuk, want dan ben je ziek. En dan moet je daar ook nog eens geld voor betalen. En wij zijn er ter voorkoming van problemen. Maar ja, als je een testament maakt, dan heb je daar zelf ook helemaal niets aan, want het werkt pas als je dood bent, dus je merkt er niks van. Dus hoezo moet jij daar dan iets voor gaan doen? Laat staan dat jij ervoor moet betalen? Zo voelt het voor het publiek (N6 notaris).*

> *Het zijn prioriteiten die je stelt. Ik hoor soms ook zeggen, 'ja, maar ik ga eerst op vakantie en dan kom ik terug' en dan zeg ik: ja pas op, want je hebt wel drie minderjarige kinderen voor wie je niets regelt. Je moet prioriteiten stellen, want geld hebben ze echt wel en daarom ben ik ook niet zo snel geneigd om medelijden te hebben, want je kan het vaak wel weten of zien of voelen wanneer iemand echt een probleem heeft (N11 notaris).*

> *En als je dan kijkt naar wat het moet kosten en dan in internationaal perspectief wat beter kijkt, dan zijn we hier hartstikke goedkoop. Het valt echt heel erg mee ten opzichte van andere landen. Wat je dan moet betalen en ook wat je krijgt […] Dus we zijn heel goedkoop. Tegelijkertijd, als ik een rekening van mij krijg, zeg maar privé, dan moet ik ook altijd even slikken. Dus het is wel veel geld wat je kwijt bent. Maar als ik kijk naar: wat krijg je ervoor terug en als ik het vergelijk met bijvoorbeeld procedures bij de rechter, dan is het volgens mij een hele goede investering om dingen van tevoren met een notaris af te stemmen. […] Relatief denk ik dat het notariaat goedkoop is en ook toegankelijk, alleen relatief wil niet zeggen dat iedereen toegang heeft, dus dat betekent dat het met een kleinere portemonnee lastig is. Maar ik moet zelf zeggen, als ik naar mezelf kijk, heb ik ook het idee dat wij daarin onze rol pakken, maar nogmaals hier moet ook wel de schoorsteen roken. Zo simpel is het gewoon. Mensen willen ook gewoon betaald worden (N16 notaris).*

Over de betaalbaarheid wordt dus wisselend gedacht. Er zijn groepen die overduidelijk geen geld hebben voor een notaris, zoals mensen in de bijstand of mensen met schulden, maar er zijn ook notarissen die het niet 'kunnen' betalen vooral als relatief zien: mensen hebben het tarief voor een notaris er niet voor over. Verschillende notarissen wezen er daarbij ook op dat het Nederlandse notariaat relatief goedkoop zou zijn ten opzichte van andere landen.[65]

[65] Uit onderzoek van Plaggemars (2011) in 17 EU-landen blijkt dat de tarieven in het overgrote deel van deze landen zijn gereguleerd. De vrije tarieven zoals in Nederland zijn dan ook een uitzondering. Plaggemars biedt echter geen overzicht van de hoogte van de tarieven in de verschillende lidstaten. Verstappen (2020) bespreekt ouder Europees onderzoek uit 2006 dat wel laat zien dat de gedereguleerde tarieven in Nederland lager liggen dan in Europese landen met vaste prijzen, het is echter onduidelijk of deze bevindingen bijna 20 jaar later nog steeds actueel zijn.

3.3 De werking van artikel 56 Wna

Op basis van artikel 56 Wna kunnen burgers die onder de inkomens- en vermogensgrens van de Wet op de rechtsbijstand vallen tegen een vastgestelde eigen bijdrage gebruik maken van de diensten van een notaris. In deze paragraaf beschrijven we de achtergrond van artikel 56 Wna en onder welke voorwaarden burgers een beroep op deze regeling kunnen doen. Tevens beschrijven we hoe vaak er de afgelopen vijf jaar een beroep op is gedaan, wat de ervaringen met deze regeling zijn en of deze regeling toegankelijk is.

3.3.1 Voorwaarden en gebruik Artikel 56 Wna

De aanloop naar de Wet op het notarisambt van 1999

De oude Wet op het Notarisambt van 1842 hield in artikel 6 rekening met 'on- en minvermogenden'. De notarissen, zei deze oude Notariswet: '[...] zijn voorts verpligt om, op last van den voorzitter der rechtbank van het arrondissement, in hetwelk zij hunne bediening uitoefenen, hunnen dienst kosteloos te verleenen aan zoodanige personen, welke op de wijze bij art. 858 van het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering vermeld, van hun onvermogen doen blijken.' Dit 'kosteloos verleenen' van 'hunnen dienst' zag op alle notariële werkzaamheden, inclusief het afgeven van afschriften van notariële akten. Later ging het om dienstverlening voor de helft van het gangbare tarief, met verwijzing naar de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, de voorloper van de moderne Wet op de rechtsbijstand.
Toch werd de voormelde Wet op de rechtsbijstand niet op de notariële werkzaamheden van toepassing verklaard, toen de wetgever in de jaren '90 van de vorige eeuw een nieuwe Wet op het notarisambt ontwierp. Daarvoor werden verschillende redenen aangedragen. Ten eerste bleek uit bevolkingsonderzoek dat het gebruik van notariële diensten sterk samenhing met sociale klasse en inkomen: minvermogenden maakten er maar beperkt gebruik van. Van alle gebruikers van notariële diensten in 1993 viel iets minder dan 10 procent onder de Wet op de rechtsbijstand (Wrb).[66] Ten tweede bleek uit kostprijsonderzoek van notariële akten dat de eigen bijdrage die rechtzoekenden zouden moeten betalen volgens de Wrb dichtbij de kostprijzen van akten lagen. Hierdoor vond de wetgever het optuigen van een financiering daarvoor niet nodig. 'Worden de gevonden kostprijzen van akten aan de eigen bijdragen die in het kader van de Wet op de rechtsbijstand worden toegepast gerelateerd, dan zou de overheidsbijdrage zo gering zijn, dat zij alleen al om die reden geen aparte subsidie rechtvaardigen.'[67] Een derde reden die werd aangedragen is dat de Grondwet de overheid niet opdraagt om voor gefinancierde bijstand op notarieel gebied te zorgen. Artikel 18, lid 2 van de Grondwet betreft namelijk de 'bijstand in rechte en in administratief beroep', en dus niet notariële diensten die zijn "gericht op het bieden van rechtszekerheid door middel van de regeling van rechtsbetrekkingen tussen burgers". Dus vanwege artikel 18 Grondwet koos de wetgever ook niet voor gefinancierde bijstand zoals bij de advocatuur (lees: bijstand in rechte). Door bovengenoemde redenen werd dus niet aangesloten bij een regeling voor een 'sociaal notariaat' zoals dat voor de 'sociale advocatuur' gold (Melis & Waaijer, 2019 p. 428).

De regeling en het gebruik

In de huidige Wet op het notarisambt (Wna) wordt de toegang tot het notariaat voor minderdraagkrachtigen gefaciliteerd door de regeling van artikel 56 Wna. De kern van de bepaling is dat in die gevallen waar een belanghebbende geen mogelijkheid heeft om de kosten van de notaris te financieren, bijvoorbeeld door financiering uit het hypothecair krediet als onderdeel van een vastgoedtransactie of de te verdelen boedel bij echtscheiding, een belanghebbende tegen een gemaximeerd tarief door de notaris geholpen moet kunnen worden.[68]

---

[66] Kamerstukken II, vergaderjaar 1993-1994, 23706, nr. 3, p. 45
[67] Kamerstukken II, vergaderjaar 1993-1994, 23706, nr. 3, p. 45
[68] Kamerstukken ll, vergaderjaar 1993-1994, 23706, nr. 3, p. 48

Artikel 56 Wna is in de afgelopen twee decennia op kleine onderdelen een paar maal gewijzigd (2001, 2004, 2006 en 2013). Artikel 56 Wna luidt thans in extenso:

- De voorzitter van de Kamer voor het notariaat kan op verzoek van een belanghebbende wiens financiële draagkracht de in artikel 34 van de Wet op de rechtsbijstand genoemde bedragen niet overschrijdt, een in het desbetreffende ressort gevestigde notaris opdragen de in het tweede lid genoemde ambtelijke werkzaamheden te verrichten tegen een bedrag waarvan de maximumhoogte het bedrag is van de ingevolge de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, hoogst mogelijke eigen bijdrage.
- Het eerste lid is van toepassing op werkzaamheden met betrekking tot:
  a. notariële akten houdende testament, huwelijkse voorwaarden, partnerschapsvoorwaarden, samenlevingsovereenkomst en voogdijbenoeming;
  b. notariële akten van scheiding van onverdeeldheden indien uit de onverdeeldheid de kosten van de notaris niet kunnen worden voldaan;
  c. verklaringen van erfrecht indien het saldo van de boedel minder bedraagt dan het in artikel 34, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand genoemde bedrag voor het vermogen van een alleenstaande.
- De verzoeker legt aan de voorzitter een verklaring over van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 1, van de Wet op de rechtsbijstand, waaruit het inkomen van de verzoeker blijkt.
- Voor degenen op wie de eerste drie leden niet van toepassing zijn geldt voor de daarin bedoelde ambtelijke werkzaamheden een tarief waarvan het maximum bedraagt vier maal het in het eerste lid bedoelde bedrag. Dit laatste maximum geldt niet indien het eigen vermogen van een partij bij de akte of van partijen tezamen meer bedraagt dan 226.890 euro. Dit bedrag kan bij ministeriële regeling worden gewijzigd voorzover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft.
- Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop de hoogte van het in het vierde lid bedoelde eigen vermogen wordt bepaald.

Uit artikel 56, lid 1 Wna volgt dat een belanghebbende eerst een verklaring omtrent inkomen en vermogen moet aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand en vervolgens een verzoek moet indienen bij de voorzitter van de relatief bevoegde Kamer voor het notariaat. Bij toewijzing van het verzoek dient de aangewezen notaris de ambtelijke werkzaamheden te verrichten tegen een bedrag dat de maximale eigen bijdrage uit het *Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand* (Bebr) niet overschrijdt. In de praktijk hanteert de Kamer voor het notariaat deze maximale bijdrage (952 euro in 2024) als standaardtarief. Vergelijking met ons tariefoverzicht in paragraaf 3.1.2 laat zien dat dat bedrag doorgaans bóven het gemiddelde tarief voor notariële akten ligt waarop de regeling van toepassing is. Dit blijkt ook uit een vragenlijstonderzoek dat Coppens (2022) heeft gehouden onder 56 notariskantoren.[69] De meeste respondenten die de vragenlijst beantwoordden, hanteerden prijzen die onder het bedrag voor de maximale eigen bijdrage liggen.
Ook zijn de notariële werkzaamheden waarvoor de regeling geldt, beperkt tot een gelimiteerde lijst akten in het rechtsgebied van het familievermogensrecht: zoals onder andere testamenten, huwelijksvoorwaarden, samenlevingsovereenkomsten, verklaringen van erfrecht (mits wat wordt geërfd niet de inkomensgrens overschrijdt van 30.000 euro voor alleenstaanden of 42.400 euro voor gemeenschappelijke huishoudens). Het levenstestament valt hier niet onder, evenmin als notariële werkzaamheden op andere rechtsgebieden, zoals het ondernemings- en het registergoederenrecht.

[69] De enquête is verspreid onder notariskantoren en gericht op kandidaat-notarissen en notarissen. Kantoren zijn benaderd via direct mailcontact en verspreiding via de ringvoorzitters en de nieuwsbrief van de KNB.

Het bovenstaande heeft twee gevolgen:

- jaarlijks wordt maar een gering aantal verzoeken als bedoeld in artikel 56 Wna bij de (voorzitters van de vier) Kamers voor het notariaat ingediend (zie tabel 2.1 uit Coppens, 2022);
- van deze weinige verzoeken wordt vervolgens het grootste deel door de verzoekers zelf ingetrokken. Het overige deel wordt toegewezen en soms wordt een verzoek afgewezen[70] (tabel 2.1 uit Coppens, 2022).

Tabel 2.1 Aantal ingediende, ingetrokken en toegewezen verzoeken artikel 56 Wna bij vier Kamers voor het notariaat, 2018-2022*

2018	Ingediende verzoeken	Ingetrokken/niet doorgezet	Afgewezen	Toegewezen
Arnhem-Leeuwarden	2	2	0	0
Den Bosch	‘ gemiddeld 3 à 4’	?	?	0
Den Haag	-	-	-	-
Amsterdam	3	1	0	2
2019				
Arnhem-Leeuwarden	1	1	0	0
Den Bosch	‘gemiddeld 3 à 4’	?	?	0
Den Haag	‘gemiddeld 2 à 3’	?	?	0
Amsterdam	0	0	0	0
2020				
Arnhem-Leeuwarden	5	4	0	1
Den Bosch	‘gemiddeld 3 à 4’	?	?	0
Den Haag	‘gemiddeld 2 à 3’	?	?	0
Amsterdam	1	0	0	1
2021				
Arnhem-Leeuwarden	4	4	0	0
Den Bosch	‘gemiddeld 3 à 4’	?	?	0
Den Haag	3	?	?	1
Amsterdam	2	1	1	0
2022*				
Arnhem-Leeuwarden	6	3	1	2
Den Bosch	‘gemiddeld 3 à 4’	?	?	0
Den Haag	2	?	?	1
Amsterdam	1	1	0	0

*Gegevens tot en met eind juli of augustus 2022.
Bron: Coppens (2022).

In de laatste vijf onderzoeksjaren 2018-2022 werden, kortom, per jaar rond de 12 of 13 verzoeken bij de vier Kamers voor het notariaat ingediend, waarvan de meeste verzoeken voortijdig door de verzoekers zelf werden ingetrokken. Bij navraag welke reden verzoekers hebben voor het intrekken of niet doorzetten, antwoordt een Kamer voor het notariaat: ‘omdat het feitelijk geen financiële tegemoetkoming oplevert’. Jaarlijks wordt dus amper van de regeling gebruikgemaakt (Coppens, 2022, p. 22-23). Ter vergelijking: in 2022

[70] Bij navraag welke redenen er zijn om een verzoek af te wijzen, antwoordt een Kamer voor het notariaat: ‘niet bevoegd zijn/werkzaamheden zijn al door een notaris uitgevoerd’.

passeerden notarissen in Nederland ongeveer 736.000 notariële akten in het familievermogensrecht (zie figuur 2.3).

De toegankelijkheid van de regeling

In het voorgaande zijn al twee belangrijke knelpunten voor de toegankelijkheid beschreven. Ten eerste de hoogte van het tarief dat rechtzoekenden moeten betalen. De kamers voor het notariaat hanteren hiervoor de maximale eigen bijdrage volgens Bebr. In 2024 is dat 952 euro. Dat is veel geld voor iemand die bijvoorbeeld in de bijstand zit. De regeling levert bovendien vaak geen financieel voordeel op, omdat de prijs voor akten op het gebied van het familievermogensrecht meestal lager ligt. Ten tweede geldt de regeling maar voor een beperkt aantal akten op het terrein van het familievermogensrecht.
Naast deze beperkingen zijn er ook drempels te noemen ten aanzien van de stappen die een rechtzoekende moet zetten om in aanmerking te komen voor de regeling in het kader van artikel 56 Wna.
Ten eerste moeten rechtzoekenden weten dat ze een beroep op de regeling kunnen doen en die kennis is niet vanzelfsprekend. Op het internet is weinig informatie over de regeling te vinden. Op de website van het Juridisch Loket wordt er alleen op gewezen bij de kosten van huwelijkse voorwaarden.[71] De website van de KNB (notaris.nl) maakt evenmin melding van de regeling bij informatie over kosten van akten. In het interview met vertegenwoordigers van de KNB melden zij dat ze niet actief op de regeling wijzen, omdat deze niet voldoet in haar huidige vorm.[72] Verder zijn ook weinig notarissen (Coppens, 2022) en professionals op de hoogte van het bestaan van de regeling (zie ook paragraaf 3.3.2), zodat cliënten ook niet via die weg op de hoogte worden gebracht.
Ten tweede moeten rechtzoekenden meer zelf doen dan bijvoorbeeld bij een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Zij moeten zelf een verklaring omtrent inkomen en vermogen aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) en vervolgens moeten zij hun weg zien te vinden naar de bevoegde Kamer voor het notariaat. De inkomensverklaring kan via DigiD of via de website van de RvR worden aangevraagd.[73] Hiervoor zijn dus digitale vaardigheden vereist. Vervolgens moeten aanvragers weten bij welke van de vier Kamers voor het notariaat zij het verzoek moeten indienen en wat in een verzoek dient te staan. De website van het Juridisch Loket geeft alleen de contactgegevens van de vier Kamers. Aanvragers moeten dus zelf inschatten bij welke Kamer ze moeten zijn of eerst telefonisch of via email navragen bij wie ze moeten zijn. De Kamer besluit uiteindelijk bij welke notaris rechtzoekenden terecht kunnen. Het aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand onder de Wrb vergt minder zelfredzaamheid. Rechtzoekenden gaan eerst naar een advocaat of mediator. Deze checkt of mensen eventueel in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Die kennis hoeven rechtzoekenden dus niet zelf te hebben. Vervolgens regelt de rechtshulpverlener de aanvraag voor een toevoeging bij de RvR.

Een nadeel voor notarissen is dat een k Kamer voor het notariaat een notaris de opdracht geeft zijn of haar diensten te verlenen (mogelijk ook nog voor een tarief onder de kostprijs). Die notaris krijgt geen vergoeding van de overheid. Melis en Waaijer (2019) noemen artikel 56 dan ook een opvallende bepaling. 'Het resultaat van artikel 56 Wna is immers dat de notaris gedwongen kan worden zijn diensten te verrichten onder zijn kostprijs. Daarmee wordt de minder draagkrachtige weliswaar geholpen maar de rekening daarvoor wordt neergelegd bij de notaris.' (Melis & Waaijer, 2019, p. 428).

3.3.2 Artikel 56 Wna in interviews

Ook in de interviews is het gebruik van artikel 56 Wna besproken. Slechts één van de geïnterviewde notarissen had ooit een beroep op artikel 56 Wna meegemaakt. Een deel van de geïnterviewde notarissen

[71] https://www.juridischloket.nl/familie-en-relatie/relatie/wat-regel-ik-in-huwelijkse-voorwaarden, geraadpleegd april 2024.
[72] Interview O3
[73] Ze hoeven hiervoor alleen persoons- en adresgegevens in te vullen. De RvR checkt zelf gegevens bij de Belastingdienst en de gemeente.

bleek überhaupt niet bekend te zijn met de regeling. Verder werd vooral de bewerkelijkheid van de regeling genoemd als reden om er geen gebruik van te maken. Op de vraag of men wel eens gebruik heeft gemaakt of verwezen naar artikel 56 Wna om een financiële vergoeding te krijgen voor burgers, wordt het volgende geantwoord:

> *Wij? Nee, ik heb het nooit gebruikt. Ik weet niet precies hoe het werkt, maar het zal meer tijd kosten dan dat het oplevert. Dan doe ik maar liever een keer voor niks, laat ik het zo zeggen. (N4 notaris)*

> *Geïnterviewde: Er is al zo'n regeling, maar die staat ergens weggestopt tussen een heleboel andere regeltjes en je moet je hele hebben en houden en 3 jaarrekeningen inleveren voordat je het kunt aanvragen dus nee, dat werkt niet. Je kunt het wel doen, maar dan moet de toegang daartoe ook eenvoudiger.*
> *Interviewer: Ja, u heeft het over dat artikel 56 Wna, heeft u daar wel eens iemand op gewezen?*
> *Geïnterviewde: Nee, want dan heb ik zoiets van: 'Hij zit nou toch bij me binnen, we kijken wel even wat we er aan kunnen doen.' (N8 notaris).*

Een van de geïnterviewde notarissen had daarnaast principiële bezwaren tegen de formulering van artikel 56 Wna:

> *Ik erger me aan de tarieven voor minima. Hoe vernederend moet het zijn om zo'n verklaring van artikel 56 wna aan te vragen? Dat dat nog bestaat. [...] Nee, ik ga niet eens die mensen op die regeling attenderen. Er is ook nog nooit iemand uit zichzelf binnengestapt die zo'n verklaring meenam. Zoals ik al zei, ik vind het vernederend voor zo'n klant, dus dat ga ik niet doen (N12 notaris).*

Net als andere geïnterviewde notarissen koos deze notaris er liever voor om de situatie informeel op te lossen door een gereduceerd tarief te hanteren, dat ter plekke werd bepaald.
In de interviews met eerstelijnsrechtshulpverleners kwamen enkele voorbeelden naar voren van situaties waarin deze een beroep hadden willen doen op artikel 56 Wna voor een cliënt maar dat niet is gelukt of niet zinvol bleek te zijn. Zo vertelde een advocaat over situaties waarbij de rechtbank verwijst naar een notaris voor de boedelverdeling, terwijl cliënten de kosten daarvan niet kunnen betalen:

> *Ik heb dat wel eens geprobeerd. Ik had gehoord dat er iets voor een notaris was voor minderbedeelden. Ik heb dat wel eens uitgezocht, dat bleek toch allemaal niet veel om het lijf te hebben. Omdat ik zoiets had van: ja maar zo'n cliënt die het gewoon lastiger heeft financieel die zou toch ook gewoon, met dat bevel dat hij van de rechter gekregen heeft bij de notaris terecht moeten kunnen? Maar dat blijkt dus niet zo te zijn (A1 advocaat).*

In deze situaties start deze advocaat een nieuwe dagvaardingprocedure bij de rechtbank, waarbij cliënten gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook een geïnterviewde professional uit de schuldhulpverlening had in het verleden zonder succes geprobeerd gebruik te maken van de regeling. Aan het einde van het interview werd aan de onderzoekers de vraag gesteld:

> *Er schijnt een sociaal tarief te zijn, nu al, voor het notariaat en dat hebben wij wel eens geprobeerd. Nou, we zijn daar helemaal in vastgelopen. En daarna hebben we het dus niet meer geprobeerd. En ik vroeg me af, wat gebeurt daar nou eigenlijk mee? Hoe zit dat nou? Want dan moet je bij de notariaatberoepsvereniging een soort vergunning of verklaring aanvragen en die verklaring moet je dan meesturen. Nou, het is ons nooit gelukt. Maar ik was even benieuwd hoe, hoe werkt dat nou? (S1 schuldhulpverlening).*

De bestaande procedure van artikel 56 Wna wordt dus door geïnterviewden als complex en tijdrovend ervaren, dusdanig dat deze ervaren schuldhulpverlener er niet in is geslaagd om de juiste informatie te vinden en de aanvraag succesvol te doen.

In een gesprek met medewerkers van de KNB kwamen tevens bezwaren ten aanzien van de werking van artikel 56 Wna naar voren. Ten eerste zijn ze kritisch over de uitleg van de Kamers voor het notariaat over het hanteren van het maximumtarief. Een eigen bijdrage moet passen bij de draagkracht van een client. Artikel 56 Wna laat volgens de KNB toe dat kan worden afgeweken van dat maximumtarief; de tekst van de wet laat meer ruimte voor interpretatie toe. Die tekst spreekt van een maximumhoogte, niet van een minimumhoogte. Die tekst laat dus volgens de KNB de mogelijkheid open dat de kamer een lager bedrag vaststelt als vergoeding voor de notaris. Volgens de KNB blijkt nergens uit dat de vergoeding voor de notaris altijd op het maximumbedrag van de eigen bijdrage volgens de Wet op de rechtsbijstand zou moeten worden vastgesteld.[74] Ten tweede zien zij de beperkte reikwijdte van de regeling als een probleem. De regeling is beperkt tot een aantal specifiek genoemde familierechtelijke akten waaronder bijvoorbeeld niet het levenstestament. Bovendien kan ook op andere rechtsgebieden sprake zijn van rechtzoekenden met beperkte financiële middelen die ondersteuning kunnen gebruiken. Bijvoorbeeld bij gedwongen vastgoedtransacties in een scheidingsprocedure waarbij schulden kunnen ontstaan. Ook vinden ze het te beperkt dat de regeling alleen voor akten geldt en notarieel advies dat niet uitmondt in een akte is uitgesloten. Ten derde wordt via deze regeling een notaris aangewezen. Deze krijgt 'het mes op de keel'. Dat zorgt niet noodzakelijkerwijs voor de beste dienstverlening voor de burger. Zij zien liever een notaris die zich vrijwillig meldt, daarvoor is toegerust en die hart voor de zaak heeft. Indien de eigen bijdrage volgens artikel 56 de kosten voor de notaris niet dekt, vraagt de regeling bovendien een bijdrage van de notaris zelf. De lasten van de regeling worden zo dus bij een willekeurige individuele notaris gelegd. Het standpunt van de KNB is dat hier een taak voor de overheid ligt. Het past ook niet bij het huidige systeem: een ondernemer wordt gedwongen onder de kostprijs diensten te verlenen.

3.4 Initiatieven sociale dienstverlening notarissen

De term 'sociale notariële dienstverlening' gebruiken we in dit onderzoek voor niet-gereguleerde vormen van dienstverlening door notarissen. Hieronder rekenen we allerlei gratis vormen van (ad hoc) dienstverlening of dienstverlening tegen een gereduceerd tarief.
Ten eerste zijn er kantoren die een gratis spreekuur aanbieden:

> *Ons kantoorbeleid is dat iedereen bij ons een afspraak kan maken en dit eerste inventariserende gesprek daar rekenen we eigenlijk nooit iets voor. We proberen laagdrempelig te zijn. Dat werkt op zich prima. Mensen kunnen even hun verhaal kwijt en wij kunnen een beeld van de persoon en situatie krijgen. Als daar financiële problemen zijn, waardoor zij niet van onze diensten gebruik kunnen maken, dat is ook een beetje vanuit onze maatschappelijke dorpsbetrokkenheid, dan zorgen we dat het geregeld wordt, hetzij tegen geen of een lager tarief.*
>
> *Interviewer: En komt dat vaak voor bij jullie? Een keer per jaar of één keer per maand bij wijze van spreken?*
>
> *Geïnterviewde: Nee, nou ik denk dat het een keer of vijf per jaar voorkomt dat we echt situaties hebben dat betalen lastig is. Daarnaast hebben we dus korte gratis adviesgesprekken. Daarvan*

[74] In een brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer wordt opgemerkt dat de kamers voor het notariaat vinden dat het huidig wettelijk kader op dit moment onvoldoende handvatten biedt om bij het opleggen van de eigen bijdrage maatwerk toe te passen. Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 36 248, nr. 4, p. 6.

hebben we er misschien wel twee per week, dus zo'n 100 in een jaar. Dat is vaak ook een bevestiging van wat mensen al wisten of wat al door ze geregeld was. Mensen zijn weer gerustgesteld. Dat is de service van ons plattelandskantoor (N7 notaris).

Niet alle kantoren bieden dit echter aan. Sommige notarissen hadden minder goede ervaringen met gratis spreekuren:

Vanouds was het gebruikelijk dat je het eerste half uur gratis advies kreeg. Legalisaties waren ook gratis. Dat kwam denk ik nog uit de tijd dat notarissen sowieso vrachten met geld verdienden en het allemaal niet zoveel uitmaakte en het ook een manier was om je klant binnen te halen. En daar zijn veel notarissen en ook wij wel van afgestapt, omdat het ook gebeurt dat mensen met veel geld even een half uur komen vragen hoe ze het beste hun vermogen kunnen overhevelen naar de kinderen en dan weer weggaan. Dan zit ik eigenlijk mijn advies gratis weg te geven (N13 notaris).

In de periode dat de concurrentie zwaar was, merkten wij dat mensen zoiets hadden 'wel prima die informatie' en dan dachten ze er nog even over na. En vervolgens als we dan belden, 'ja, ik ben bij uw collega geweest die was goedkoper'. In het begin zeg je dan, 'maar bent u bij de collega ook een uur binnen geweest?' 'Nee, dat was niet nodig'. Dat hebben we getackeld door te zeggen van nou, we hoeven niet de hoofdprijs te vragen maar € 75, dat is dan het minste en soms dan is het inderdaad, dan willen mensen het niet, maar meestal wel (N8 notaris).

Naast gratis spreekuren zijn er ook kantoren die voorlichtingen of lezingen verzorgen (zie ook paragraaf 4.4.1). Deze activiteiten hebben niet alleen een sociaal karakter maar worden ook ingezet als een vorm van klantenwerving. Ook het ondersteunen van goede doelen of stichtingen en verenigingen door aktes met korting of gratis op te maken, werd veelvuldig genoemd als vorm van sociale dienstverlening. Bij grote ondernemingsrechtkantoren gaat het vooral om deze vorm van sociale dienstverlening. Zij ondersteunen vaak structureel bepaalde goede doelen, stichtingen of verenigingen.

Zoals uit het voorgaande al blijkt, wordt in de praktijk weinig gebruikgemaakt van de regeling in artikel 56 Wna. Verschillende geïnterviewde notarissen vertelden hoe zij, als ze werden geconfronteerd met mensen die hun dienstverlening nodig hadden maar het niet konden betalen, daarin tegemoetkwamen door bijvoorbeeld een betalingsregeling te treffen of korting te geven op het tarief:

Nou ja, dat is altijd een beetje lastig hè. Kunnen of willen betalen, maar als mensen het echt niet kunnen betalen, ja, dan ligt het er ook een beetje aan wat ze vragen. Als het heel ingewikkeld is, wat ze willen of wat ze nodig hebben. Maar soms als mensen het niet kunnen betalen, dan zijn de vermogens ook niet echt heel groot. Ja, en dan is de vraag wat ze dan precies willen regelen. Dan zijn het ook vaak wat eenvoudigere testamenten. En dan kijken we altijd wel 'kan het met een betalingsregeling of kunnen we het tarief wat lager houden'. We adverteren er niet mee, maar meestal bepaal ik dat ter plaatse aan tafel als ik mensen al gesproken heb en een beeld heb van ze (N8 notaris).

Hoewel verschillende notarissen dergelijke mogelijkheden beschrijven, gaat het vaak om individuele beslissingen die het karakter van incidentele liefdadigheid hebben. Het is geen formele regeling waarop mensen een beroep kunnen doen of waar notarissen bekendheid aan geven. Verschillende notarissen benadrukken in hun antwoord de zakelijke nadelen van dergelijke dienstverlening:

Interviewer: u zei het komt wel eens voor dat u iets met een betalingsregeling of iets anders doet. Kunt u een indruk geven hoe vaak dat voorkomt?
Geïnterviewde: Het streven is zo min mogelijk bij ons, dus er moet echt een probleem zijn, wil ik

dat doen. Dus we zijn met twee notarissen, maar om over mezelf te spreken, misschien twee keer per jaar. […]het komt niet vaak voor, maar dat komt ook door de harde lessen die wij geleerd hebben in het verleden. Toen we pas het kantoor hadden overgenomen, toen waren we daar veel makkelijker in van: betaal maar achteraf. Maar op den duur zei de accountant tegen ons: waar zijn jullie mee bezig? Want we hadden zo een lijst van openstaande nota's en dan zie je gewoon dat mensen daar kennelijk niet mee kunnen omgaan. Dus bij ons is het beleid nu dat cliënten voor het passeren betalen. Alleen bij een verklaring van erfrecht bijvoorbeeld kan je dat niet doen, maar dat vang ik nu wel op met voorschotten. Dus ik laat wel altijd een voorschot betalen en het restant aan het eind. Dus zo probeer je je weg erin te vinden, maar natuurlijk zijn er uitzonderlijke situaties: jonge kinderen, ouders overleden, studenten, kunnen niet betalen, noem maar op. Dan ben je wel bereid om te kijken van ja, hoe gaan we een regeling treffen? Maar dat zijn echt uitzonderlijke omstandigheden (N11 notaris).

Wij worden ook wel gebeld door instanties dat een bepaalde problematiek bij een klant speelt. En dan gaan we kijken naar hoe we dat op kunnen lossen. Het is niet zo dat we kosteloos of met verminderde tarieven dingen hebben hoeven doen. Dus blijkbaar vinden ze ons tarief acceptabel. Soms proberen we op een andere manier toch te helpen. We vinden het ook prima om termijnen of afspraken te maken als mensen het niet kunnen opbrengen. Maar wij blijven wel bij onze prijs. Omdat we ja anders ook gewoon de dienstverlening niet kunnen waarborgen. Er zit nou eenmaal werk in (N6 notaris).

Het komt nog wel eens voor dat we mensen beginnen te helpen, bijvoorbeeld met een verklaring van erfrecht. Dan blijkt dat zo'n nalatenschap negatief is op dat moment of negatief wordt. Ja, dan stopt de dienstverlening niet, dan helpen we die mensen toch nog even verder door bijvoorbeeld aan te geven 'Je moet beneficiair aanvaarden, ga het regelen bij de rechtbank'. Dat doen we sowieso ook, maar ja, dat zoek je niet echt op. Als je er niks voor krijgt, dan kost het wel een hoop geld en/of tijd en de schoorsteen moet hier ook roken (N20 notaris).

In het onderzoek zijn wel enkele georganiseerde initiatieven naar voren gekomen waar wel wordt 'geadverteerd' met een vorm van sociaal notariaat. Zo is er in Den Bosch een initiatief voor een sociaal notariaat waar mensen met een laag inkomen kosteloos advies kunnen krijgen en waar tegen een vrijwillige eigen bijdrage ook akten worden opgemaakt. Er is een stichting opgericht om mensen die het echt niet kunnen betalen en toch een akte nodig hebben, financieel te kunnen helpen. Dit initiatief zal verder worden besproken in paragraaf 5.3. Ook zijn er lokaal notariële spreekuren vanuit andere organisaties, zoals eerder genoemd vanuit Bureau sociaal raadslieden Veldhoven. In enkele steden geven (gepensioneerde) notarissen gratis spreekuren in wijkcentra of openbare bibliotheken.[75] Zo is er op initiatief van een ouderenbond in Eindhoven maandelijks een notarieel spreekuur in een wijkgebouw. Twee gepensioneerde notarissen geven daar gratis advies en verwijzen indien nodig door naar een notaris.[76]

3.5 Samenvatting

Tarieven

Vanaf de invoering van de vrije tarieven in 1999 zijn de prijzen in de familiepraktijk gestegen. In de registergoederenpraktijk was er tot 2015 sprake van een daling, daarna stegen de tarieven.

[75] Zie onder andere https://www.bmf.nl/service/spreekuren.html, geraadpleegd maart 2024; https://www.knb.nl/notariaat-magazine/2023-07/wij-verlagen-de-drempel-naar-de-notaris, geraadpleegd augustus 2023.

[76] https://www.knb.nl/notariaat-magazine/2023-07/wij-verlagen-de-drempel-naar-de-notaris, geraadpleegd augustus 2023

Tussen 2015 en 2023 stegen de tarieven voor akten in alle rechtsgebieden met ongeveer 32 procent. Dit is een sterkere stijging dan voor commerciële dienstenprijzen in het algemeen (CBS dienstenprijsindex): die namen toe met 22 procent, of de consumentenprijsindex, die toenam met 26 procent.
Door het vrijlaten van de tarieven is de familiepraktijk in vergelijking met de tijd voor 1999 ontoegankelijker geworden, zeker voor mensen met een laag inkomen. Dit beeld moet wel worden genuanceerd, omdat de variatie in tarieven voor dezelfde soort akten groot is. Voor de familiepraktijk zijn in paragraaf 3.1.2 voor verschillende akten en voor de afhandeling van nalatenschappen prijsverschillen of prijsindicaties beschreven. Voor standaardakten bestaan er goedkopere mogelijkheden via platforms die online akten genereren en waarbij notarissen zijn aangesloten die deze akten passeren. Ook werken sommige notariskantoren voor het opstellen van testamenten samen met uitvaart- of zorgorganisaties. Die organisaties kunnen hun leden goedkope testamenten bieden omdat hun eigen juristen enig voorwerk doen en kosten die daarmee samenhangen worden uitgesmeerd over de leden van de coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij.

Perceptie van de betaalbaarheid

Uit de interviews komt naar voren dat de kosten en het imago van de notaris als 'duur' een belangrijke belemmering kunnen vormen voor mensen om een beroep te doen op het notariaat. Dit geldt vooral voor mensen uit de lagere inkomensgroepen. Voor sommige groepen kunnen die kosten ook nog eens oplopen door bepaalde omstandigheden. Bijvoorbeeld als er tolken nodig zijn, akten vertaald moeten worden, als sprake is van situaties waarin buitenlands recht van toepassing is of andere ipr-kwesties, of wanneer de wilsbekwaamheid door een arts moet worden getoetst.
Er zijn groepen die geen geld hebben voor een notaris, zoals mensen in de bijstand of mensen met schulden. Of mochten ze wat geld hebben dan ligt hun prioriteit niet bij een akte die mogelijke problemen in de toekomst voorkomt, maar bij de dagelijkse noden die meer voorrang hebben. Verschillende hulpverleners en notarissen merken ook op dat mensen het geld er niet altijd voor over hebben en verwachten dat het allemaal wel goed zal gaan. Enkele notarissen merkten daarbij ook op dat het Nederlandse notariaat relatief goedkoop zou zijn ten opzichte van andere landen.

Werking artikel 56 Wna

Burgers die onder de inkomens- en vermogensgrens van de Wrb vallen, kunnen de voorzitter van een kamer voor het notariaat verzoeken een notaris aan te wijzen die tegen een vastgesteld tarief notariële werkzaamheden moet verrichten. De kamers hanteren voor dat tarief de maximale eigen bijdrage volgens Bebr. Die notariële werkzaamheden zijn beperkt tot een gelimiteerde lijst van akten op het gebied van het familievermogensrecht.
De afgelopen vijf jaar is erg weinig beroep gedaan op artikel 56 Wna. Jaarlijks dienen rechtzoekenden nog geen 15 verzoeken in, waarvan het merendeel het verzoek weer intrekt. De reden is dat het tarief voor minderdraagkrachtigen erg hoog is. De kamers hanteren voor dat tarief de maximale eigen bijdrage volgens Bebr, ongeacht het inkomen van de rechtzoekende en ongeacht het type akte. Deze beleidslijn (van de kamers voor het notariaat) wordt door medewerkers van de KNB bekritiseerd. De toepassing door de kamers vloeit volgens de KNB niet per se voort uit de wet en door van dit hoge bedrag uit te gaan levert een beroep op artikel 56 Wna de burger doorgaans geen financieel voordeel op. Dat tarief (in 2024 € 952) is namelijk vaak hoger dan de prijs voor de akte. Een andere drempel vormt de geringe bekendheid van de regeling en de kennis en handelingen die van rechtzoekenden worden verwacht. De rechtzoekende moet weten dat de regeling er is. Hierover is echter weinig online informatie te vinden en ook bij professionals is de regeling veelal onbekend. Ook is er geen gedragsregel voor notarissen om hun cliënten op het bestaan van deze mogelijkheid te wijzen, zoals het geval is in de advocatuur. Ten slotte is de aanvraagprocedure voor rechtzoekenden complex. Zij moeten zelf een inkomensverklaring aanvragen bij de RvR en er achter zien te komen welke kamer voor het notariaat bevoegd is en daar een verzoek indienen.
Een andere beperking van de regeling is dat deze alleen geldt voor specifiek benoemde akten op het terrein van het familievermogensrecht. Het levenstestament is bijvoorbeeld uitgesloten, maar ook notariële

werkzaamheden op het gebied van het registergoed- of ondernemingsrecht, of notarieel advies vallen buiten de reikwijdte van artikel 56 Wna.
Een ander kritiekpunt dat wordt genoemd, is dat via deze regeling een notaris wordt aangewezen. Deze wordt gedwongen zijn diensten te verlenen en dat hoeft niet de beste dienstverlening te zijn voor de burger. Bovendien vraagt de regeling een bijdrage van de notaris zelf in situaties waarin het vastgestelde tarief de kosten voor de notaris niet dekt. Een ondernemer wordt dan gedwongen onder de kostprijs diensten te verlenen.
Ook veel notarissen zijn niet bekend met artikel 56 Wna en als ze dat wel zijn, regelen ze liever zelf een financiële tegemoetkoming voor de client, dan aan te sturen op gebruikmaking van de regeling.

Sociale notariële dienstverlening

Zoals uit de voorgaande zin al blijkt, komen sommige notarissen zelf cliënten tegemoet die weinig financiële middelen hebben. Dat kan bijvoorbeeld een gereduceerd tarief zijn of een afbetalingsregeling. Ook voor goede doelen, verenigingen en stichtingen wordt soms gratis dan wel tegen gereduceerd tarief gewerkt.
Er zijn ook kantoren die voorlichting of lezingen verzorgen. Deze activiteiten hoeven niet alleen een sociaal karakter te hebben maar kunnen ook worden ingezet als een vorm van klantenwerving.
Daarnaast zijn er kantoren die een gratis spreekuur aanbieden. Anderen zijn daar juist vanaf gestapt omdat het commercieel gezien niet haalbaar was. Deze overstap kan ook opgaan voor de coulance met betrekking tot het hanteren van gereduceerde tarieven. Verschillende notarissen benadrukken dat ze dit doen omdat het incidenteel is en de zaken goed gaan. Als het vaker voorkomt en de tijden gaan slechter, dan wordt het anders. Sommige notarissen leveren uit principe geen diensten tegen gereduceerde tarieven.

4 Andere vormen van toegankelijkheid

> *Ik weet dat het notariaat, zeker een aantal, zichzelf ontzettend toegankelijk vinden, terwijl in de praktijk blijkt gewoon en daar heb ik redelijk zicht op: de notaris is niet toegankelijk. […] En nogmaals, ik weet dat ze echt hun best wel doen, dus wat dat betreft een ingewikkelde vraag, maar dit is nog wel de realiteit (E5 eerstelijns hulpverlening).*

Naast de financiële toegankelijkheid is er ook een aantal niet-financiële factoren die de toegang tot het notariaat voor bepaalde doelgroepen kunnen belemmeren dan wel versterken. Het gaat hierbij zowel om de toegankelijkheid van de aanbodkant van notariële dienstverlening, zoals de begrijpelijkheid van akten, het 'chique' imago van de notaris of complexe wetgeving, maar ook belemmeringen die voortkomen uit (een gebrek aan) *legal capabilities* van mensen. Bijvoorbeeld kennis over wat een notaris kan en doet, taal- of digitale vaardigheden, vertrouwen in instanties of persoonlijkheidskenmerken als zelfvertrouwen. Voor ouderen en mensen met een fysieke of visuele beperking kan ook de fysieke toegankelijkheid van notariskantoren een belemmering vormen. Tevens wordt beschreven welke initiatieven worden genomen om bepaalde belemmeringen aan te pakken. Tot slot wordt kort ingegaan op het thema doenvermogen. Akten die bij een notaris worden opgemaakt, zien vaak op ingrijpende momenten in het leven, zoals overlijden, echtscheiding of ernstige ziekte (levenstestament). Bij ingrijpende of stressvolle situaties kan het doenvermogen worden aangetast, waardoor de zelfredzaamheid vermindert, ook bij mensen die normaal gesproken goed in staat zijn hun financiën zelf te regelen.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn vooral gebaseerd op de interviews met notarissen, eerstelijnshulpverlening, belangenorganisaties en andere professioneel betrokkenen.

4.1 Kennis over nut en rol notaris

Voor het inschakelen van een notaris is allereerst nodig dat mensen weten wat een notaris doet en in welke situaties een beroep op de notaris nuttig of noodzakelijk is. Op het moment dat mensen niet weten met welke vragen of problemen zij bij de notaris terecht kunnen, kan dit een drempel vormen voor de toegankelijkheid van het notariaat. Ook is het belangrijk dat hulpverleners uit de eerste lijn, zoals het Juridisch Loket, rechtswinkels, schuldhulpverleners en sociaal raadslieden, voldoende kennis hebben van het notarieel recht om mensen adequaat te kunnen wijzen op mogelijke problemen en te kunnen doorverwijzen wanneer dat nodig is.

4.1.1 Kennis burgers over werkzaamheden notaris

Uit de interviews komt naar voren dat de kennis bij burgers over met welke vragen of problemen zij bij de notaris terecht kunnen vaak beperkt is:

> *Als je langzaam je schulden ziet groeien of je merkt in je huwelijk: Het gaat niet zo goed en er zijn schulden, dan is er ook een moment om te kijken, 'is er iets wat de notaris voor mij kan betekenen'. Als je gaat scheiden van iemand, bijvoorbeeld met gokschulden, dan zijn er manieren om jezelf te beschermen, en afstand te doen van de gemeenschap. Dat zijn allemaal zaken waarvan de notaris het weet, maar niemand gaat jou die kennis brengen dat je jezelf kan beschermen. Dus ja, dan moet je wel weten 'Er is een professional die je ook vragen kan stellen' […] eigenlijk wil je dus ook dat mensen zelf bedenken: Oh wacht, ik kan dus bellen met het notariskantoor. Maar ja, bellen met een notariskantoor is echt een drempel van heb ik jou daar.*

[…]. Het komt niet in ze op. Dat is eigenlijk de kern. Je hoort wel eens iemand praten over de notaris. Ik denk dat het bij de meeste mensen met schulden niet eens in ze opkomt dat daar wel eens informatie te halen zou kunnen zijn of dat ze misschien geholpen zouden kunnen worden. Ik denk dat dat het allergrootste probleem van het notariaat is. En bij hulpverleners leeft het ook te weinig (S3 schuldhulpverlening).

Wij vinden onszelf betrekkelijk laagdrempelig, maar je moet wel weten dat er überhaupt een notaris bestaat, hè? Dus we zijn natuurlijk vindbaar op internet. Onze beroepsorganisatie heeft natuurlijk een beetje dat je vrij makkelijk kunt kijken van: Welke notaris zit er bij mij in de buurt, welke specialisaties zijn er? Maar als iemand bijvoorbeeld helemaal geen gebruik maakt van het internet en ook niet via de bibliotheek bijvoorbeeld hulp zoekt om daar iemand te vinden, dan sluit ik niet uit dat we niet in beeld zijn bij iemand. Ik denk dus dat het aanbod er wel is. Maar ik denk dat heel veel mensen zich niet bewust zijn van een probleem en die denken: Ach ja, ik heb misschien geen contact met mijn kinderen. En ja, dus die zullen dan wel niet erven. Ik weet ook niet precies hoe mensen daarover denken (N10 notaris)

Verschillende geïnterviewden wijzen er daarbij op dat het voor mensen niet altijd duidelijk is bij welke juridisch dienstverlener ze met hun vraag of probleem terecht kunnen. Zo is bijvoorbeeld het verschil tussen een advocaat en een notaris niet voor iedereen duidelijk:

Kom op, zo'n 1,2 miljoen mensen is niet in staat om te telebankieren of kan zich niet redden in onze huidige samenleving. Die kunnen we dus niet gewoon een betaalopdracht geven, want die kunnen dat niet. Als ik ze nu een QR-code stuur, kunnen ze niet betalen. Geen idee hoe ze dat moeten doen. Ik kan dan van die mensen toch niet verwachten dat zij weten bij welk loket ze moeten komen met hun juridische vraag? (N1 notarisorganisatie).

Ik word vaak gebeld of ik huwelijkse voorwaarden op kan stellen. En dan moet ik vaak uitleggen: dit is wat een notaris doet, dit is wat een advocaat doet. Wat ik dan wel vaak doe is de cliënt adviseren. […] bij mij komt dan vaak een van de twee partijen die zegt: ja maar hoe moet ik het dan zo gunstig mogelijk voor mezelf doen? Terwijl, ja die notaris is daarin natuurlijk een wat neutralere, onpartijdige partij, dus daar kan je wat moeilijker terecht met dat soort adviesvragen. Dus vaak is het dan een een-tweetje. Er wordt bij mij advies gevraagd. Vervolgens gaat die partij bij de ander te rade van: nou zo zou ik het willen doen, ben je het ermee eens? Gaan we onder die voorwaarden trouwen ja of nee? En als het antwoord 'ja' is dan komt de notaris in beeld, maar aanvankelijk bellen ze mij eigenlijk voor het hele verhaal. Of ik ze niet alleen wil adviseren maar ook die voorwaarden wil opstellen (A1 advocaat).

Het niet-kennen van het onderscheid tussen notaris en advocaat komt volgens sommige geïnterviewden met name voor bij mensen met een migratieachtergrond die afkomstig zijn uit landen waarin de notaris niet bestaat of de taakverdeling tussen advocatuur en notariaat anders is dan in Nederland. Daarnaast zijn mensen niet altijd op de hoogte van de verschillende typen notariskantoren die bestaan, waardoor zij soms per ongeluk aankloppen bij een kantoor in de buurt dat eerder gericht is op grote ondernemingen:

Ik heb wel eens iemand gehad die hier aan de deur kwam en die dacht gewoon 'dit is een notariskantoor, dus ik kan hier geholpen worden'. En die wilde een leveringsakte voor zijn huis van een paar ton. 'Het kan wel, maar dit zijn onze uurtarieven en wij focussen op grote ondernemingen. Ik denk dat u beter af bent bij een notaris hier iets verderop die tegen particuliere tarieven levert'. Wij zijn ook echt ingericht op grote ondernemingen. Dat leent zich niet voor een particuliere overdracht die langskomt. Ik vind wel, je moet die mensen wel op weg helpen. Sommige mensen hebben gewoon echt geen idee. Die komen aan en die raken bijna in paniek. Ik heb kennelijk een notaris nodig en die is zijn hele leven nog nooit bij een notaris

geweest. En die staan dan hier voor dit pand. Die mensen moet je verder helpen. Je moet ze gewoon uitleggen 'Dit is hoe de wereld in elkaar zit. Je hebt grotere notariskantoren, kleine notariskantoren, hoge tarieven, kleine tarieven'. Iedereen heeft zijn specialisme. Ik denk dat u en dan geef ik ze altijd een keuze of bij deze notaris of bij deze notaris erg goed geholpen kan worden. Ik wens u heel veel succes. Laat weten als u vragen hebt verder. Je kan die mensen niet op de stoep laten staan (N18 notaris).

4.1.2 Gebrek aan kennis over familievermogensrecht

Uit de interviews komen enkele thema's naar voren waarop een gebrek aan kennis specifieke problemen kan veroorzaken. In de eerste plaats het erfrecht. Hierbij werd met name het onbewust zuiver aanvaarden van nalatenschappen, bijvoorbeeld door betalingen te doen of een huis leeg te ruimen genoemd:

Dat is ook een discussie die we vaak met klanten hebben. Dan vraagt de klant bijvoorbeeld aan ons: mogen de kosten betaald worden voor een grafsteen? Dus, mijn moeder overlijdt, uitvaart is geweest. Nou uitvaartkosten, die worden sowieso betaald, dat mag ook allemaal. Een paar jaar later, alles loopt nog en dan wil ik de grafsteenkosten betaald hebben. Mag dat ja of te nee? Voor de belastingdienst mag dat want bij de belastingdienst kan je ook een heel rijtje opvragen met wat er allemaal afgetrokken mag worden van het bedrag van de erfenis eigenlijk. Maar dat is iets anders dan dat je dat laat betalen van de rekening van degene die overleden is, zodat je dan daadwerkelijk gewoon de erfenis aanvaardt. Dat zijn twee verschillende dingen en dat is heel lastig en zeker is dat lastig voor mensen die in een hele verdrietige situatie zitten. Want je hebt natuurlijk al heel veel aan je hoofd en dan gaan wij ook nog eens een keer zeuren met wat wel en wat niet mag en dan is het is absoluut fijn als we daar meer aandacht voor hebben. Ja, daar ben ik absoluut van overtuigd (E6 bank).

Algemeen kenmerk is dat ze totaal geen tot nauwelijks kennis hebben van het erfrecht. Het gaat niet zozeer om laaggeletterdheid, maar om op een begrijpelijke, duidelijke manier uitleggen wat een erfenis voor een gevolgen kan hebben (E3 juridisch loket).

Maar bij erfenissen is het vaak zo, dan overlijdt iemand en dan fluistert iemand in: je moet gelijk die bank bellen, je moet dit en dat doen. Dus eigenlijk ben je al heel veel dingen aan het doen in die directe periode na het overlijden. En dan gaat er vaak wat tijd overheen voordat je dus inderdaad bij de notaris zit en dat gesprek hebt van wat je wel en niet mag doen. Daar zit een gapend gat tussen (E13 financieel adviseur).

Een tweede thema waarover weinig kennis is, is het levenstestament. Uit de interviews met bijvoorbeeld ouderenorganisaties en banken blijkt dat veel mensen daarvan niet op de hoogte zijn, terwijl zij het levenstestament zien als een goed middel om bijvoorbeeld ouderenmisbruik te voorkomen:

Het is ook heel veel onwetendheid. Ik denk dat gewoon echt heel veel klanten of mensen in Nederland eigenlijk niet goed weten dat die mogelijkheid er is en wat het voordeel ervan is en wat je ermee kunt regelen. […] daar zie ik echt een belangrijke rol voor het notariaat op het moment dat we meer mensen zouden kunnen bewegen een levenstestament te maken, een notariële volmacht te regelen om zaken tijdens het leven goed te regelen. Kijk, een testament is bij veel mensen wel bekend. Dat je met een testament dingen kunt regelen voor als je er niet meer bent. Maar dat je met een levenstestament of een notariële volmacht dingen kunt regelen voor tijdens je leven, dat is toch nog vrij onbekend bij veel mensen (E4 bank).

Nou als het gaat om een testament, levenstestament. Het is dat ik af en toe een blaadje van de Dela voorbij zie komen voor mij persoonlijk, maar voor de rest denk ik, wanneer krijgen we dat nou werkelijk op ons bordje? Ja, als het hommeles is, maar het moet juist daarvoor (E11, sociaal raadslieden).

Tot slot komen kleine ondernemers als doelgroep naar voren bij wie een gebrek aan kennis is over wat allemaal bij een notaris kan worden geregeld, bijvoorbeeld het belang van huwelijksvoorwaarden voor mensen met een eigen bedrijf:

Ja, dat komt ook vaak voor. Dan komen ze vaak voor een BV ofzo en dan proberen we die huwelijksvoorwaarden er bij te doen. Dan krijg je gewoon kwantumkorting, zeg maar, dus dan zeg je, dit moet je ook regelen en dat doen we voor jou voor dat bedrag. Ondernemers zijn vaak ook buitenlanders en die weten dan ook niet hoe het werkt (N2 notaris).

Nou, denk maar aan huwelijkse voorwaarden bij ondernemers bijvoorbeeld. Nu hebben we natuurlijk wel al met die wetswijziging een klein beetje bescherming voor de ondernemingen en dergelijke, maar ook daar vind ik dat er nog heel veel te doen valt. Mensen worden ook nu heel gauw op het verkeerde been gezet. Want heel veel mensen denken nu dat je automatisch op huwelijkse voorwaarden bent getrouwd. Zo zeggen ze het ook: Maar we hebben nu toch automatisch huwelijkse voorwaarden? En dan zeg ik: Maar dat is helemaal niet zo. Ze zeggen het ook: 'We zijn getrouwd op huwelijkse voorwaarden weet je', dus mensen snappen het niet. Er is heel veel verwarring. Het is veel te ingewikkeld voor ze. Dus ja die mensen zijn op het verkeerde been gezet. En dat haal je niet even zo eruit als ze voor iets anders bij je zijn. En dan komt het weer. Ze moeten zelf voorgelicht willen worden. Ze moeten zelf komen zodat je hun ook die informatie kan geven en zodat ze het goed kunnen regelen (N11 notaris).

Door deze notaris werd het oprichten van een BV of andere zakelijke handeling aangegrepen als aanleiding voor het voorlichten van klanten met weinig kennis over het familievermogensrecht en de mogelijkheden die een notaris biedt om zaken te regelen. Ook andere notarissen noemden het geven van voorlichting wanneer mensen komen voor iets anders, zoals het kopen van een huis. Niet alle doelgroepen kunnen echter op deze manier worden bereikt:

Ik kan me zo voorstellen dat een groep die bijvoorbeeld geen huizen koopt maar een huis huurt... Nou ja, die hoeft ook niet naar de notaris om een woning te krijgen, maar dat betekent gewoon dat ze ook nooit zijn gewezen op misschien toch de meerwaarde van een samenlevingscontract of een testament. Vaak is het zo dat, als je eenmaal een contactmoment hebt bij een notaris, dan kan worden uitgelegd van joh: Hebben jullie daar en daar over nagedacht. Ik raad ze ook altijd aan: We sturen je een brochure toe en lees je in, denk na over wat je wilt, voel je volledig vrij om ergens anders naartoe te gaan, maar het is wel verstandig om daar iets mee te doen. Maar dan heb je ze al gezien op kantoor of heb je contact met ze gehad. Er zijn best wel wat groepen natuurlijk ook die helemaal nooit contact hebben met een notaris en ik denk dat die dus ook niet weten wat er kan en wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn om wel na te denken over een testament of een samenlevingscontract. En als je een partner hebt: Hoe gaat het straks als een van jullie komt te overlijden? (N9 notaris).

4.1.3 Kennis eerstelijnshulpverleners en andere professionals over nut en rol notaris

Uit de interviews komt naar voren dat niet alleen de mensen om wie het gaat, maar ook eerstelijnshulpverleners zoals medewerkers van rechtswinkels, het Juridisch Loket, of schuldhulpverleners, niet altijd voldoende kennis hebben over het familievermogensrecht en het nut en de rol van een notaris:

Een simpele vraag kan zijn - om uit een voorbeeld uit mijn eigen praktijk te putten -, dat iemand zegt 'mijn buurvrouw is overleden. Die heeft een kat. Mag ik iets doen? Mag ik die kat in huis nemen of mag ik dat niet, want mijn buurvrouw heeft schulden?' Soms denk ik dat dat redelijk gemakkelijk opgelost kan worden. Want ja, als niet specialist zijnde durf je dan niet een harde ja of nee te zeggen en een juridisch kader is daar best soms wat lastig. Dus ik denk dat daar een samenwerking in zou kunnen helpen (E1 juridisch loket).

Als je dan specifiek kijkt naar het deel waar de notaris in werkzaam is, dan zie je heel vaak het huwelijksvermogensrecht. Mensen die gaan trouwen, terwijl er schulden zijn. Maar daar zitten natuurlijk aspecten aan waar de notaris veel kennis van heeft en die kennis ontbreekt vaak bij de hulpverleners die betrokken zijn. Die kunnen ook niet inschatten wat het effect is op het moment dat iemand zijn vermogen gaat mengen met dat van iemand anders. We zien ook gevallen van echtscheiding, dus mensen die uit elkaar gaan terwijl er schulden zijn. Dat is echt bij uitstek een onderwerp waar de notaris veel van weet. Niet zozeer van de emotionele begeleiding, maar wel van de juridische ins en outs. En dat zijn vaak ook best wel acute problemen die zich voordoen. Op dat moment heb je eigenlijk snel de kennis en kunde nodig die de notaris heeft. Maar mensen blijven hangen bij die hulpverlener, die doet wat die kan. […] Maar die richt zich vaak tot Google of tot elkaar of tot wat ze gewend zijn. En dan hopen ze dat ze het goed doen. Maar daarmee kun je ook best wel veel schade aanrichten. […] of dat er een overlijden aan zit te komen van: hoe kun je dat doen zodat de gemeente en de hulpverlener zich ook geen zorgen hoeven te maken, bijvoorbeeld bij een overlijden over degene die achterblijft. Want zij denken, 'ja, maar dan komen die schulden daar naartoe en dan moeten we die weer gaan helpen maar die zit nu eigenlijk niet in de problemen'. Zover denken ze wel door, maar het klikje: Oh, maar de notaris die kan daarin zorgen dat dat gescheiden blijft en dat de een veilig is en toch de schulden kunnen worden afgewikkeld (S3 schuldhulpverlener).

We verwijzen weleens door naar het notariaat. We hebben laatst ook nog weer gesprek gevoerd hier met het kantoor in [stad], omdat de banden met het notariaat nog niet zo heel sterk zijn bij ons en wij wilden toch eens even kijken of we dat meer kunnen gaan versterken […] dat je eventjes laagdrempelig kan sparren met een kantoor van: joh, ik heb hier nu een meneer of mevrouw en daar is dit en dit mee aan de hand, kunnen we doorverwijzen? Dat je dat even kort kan sluiten. Dat doen we namelijk ook best veel met de advocatuur en we merkten dat we dat met het notariaat nog niet echt zo hebben (E12 sociaal raadslieden).

Ook enkele andere geïnterviewden uit de eerste lijn noemden dergelijke initiatieven op lokaal niveau waarbij notarissen betrokken waren. Deze initiatieven zijn echter niet overal beschikbaar. Een geïnterviewde die werkzaam is bij een rechtbank merkte op dat veel mensen moeilijk antwoorden kunnen vinden op vragen over erfrecht en dan uiteindelijk bij de rechtbank terechtkomen:

Maar ik heb wel het gevoel dat voor een hele grote groep mensen het zelf afwikkelen van een nalatenschap, wat ze dus op grond van de wet moeten, te ingewikkeld is. Het is een wettelijke verplichting en informatie is voor deze mensen soms moeilijk te vinden, ondanks dat het er wel allemaal is op rechtspraak.nl en bij het juridisch loket. Maar mensen worden soms toch niet goed genoeg te woord gestaan of van het kastje naar de muur gestuurd […]

Interviewer: heb je dan wel de indruk dat bij die andere plekken waar ze nog naartoe kunnen, dat daar genoeg expertise is wat betreft dit terrein?

Nou, dat vind ik heel ingewikkeld, want ik denk dat het gewoon heel erg eraan ligt waar men terecht komt. Als je zegt, ga maar naar een notaris of advocaat is dat natuurlijk hartstikke breed. Bij de één is het prima, bij de ander is dat minder. Ik zie toch ook genoeg advocaten die zichzelf typeren als erfrecht specialist maar dat in onze beleving niet zijn. En, we hebben ook de indruk dat het juridisch loket als een soort eerste basisinformatie heel moeizaam gaat. In ieder geval een aantal jaar geleden kwamen die mensen allemaal weer terug met ik snap het niet en ik ben weer terugverwezen. En ik kan niet altijd overzien waardoor dat komt. Dat kan natuurlijk ook zo zijn dat het juridisch loket zegt, ja, u komt niet in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand en dat die mensen er een andere draai aan geven. Ja, dat kan ook maar. Dat is niet altijd te doorgronden voor ons. (E9 rechtbank).

Niet alle geïnterviewden uit de eerste lijn herkenden een gebrek aan kennis of samenwerking echter als een probleem:

Meestal komen ze pas als de ellende al is geschied. En dan kan het zeker zijn dat de [sociaal] raadsman of -vrouw zegt, van ja, hebben jullie geen samenlevingscontract dan? Dat zal ook wel de eerste vraag zijn die ze zullen stellen. Want raadslieden weten daar genoeg van. Het is niet dat ze daar geen kennis van hebben. […] als er behoefte is, vermoed ik dat er voldoende gelegenheid is en ondersteuning is om mensen daar naartoe te begeleiden. Want sociaal raadslieden hebben over het algemeen, omdat ze gewoon heel erg lokaal werken en ook bekend zijn en ook goed bekend zijn met de sociale kaart, over het algemeen wel contacten, bijvoorbeeld met een notaris. Maar over het algemeen heb ik het idee dat men dan wel weet waar je dan moet zijn voor die klant. En wat je natuurlijk nog sterker bij de advocatuur ziet, je hebt zeg maar de advocaat op de Zuidas. Nou, dat is een andere wereld. Maar de advocatuur gewoon lokaal in Breda of in Harderwijk, daar hebben die raadslieden over het algemeen wel fijne lijntjes mee. En, ik zeg niet dat ze net zo'n kort lijntje met notarissen zullen hebben, want dat denk ik niet eerlijk gezegd, maar ze weten wel waar die zitten en wie misschien wel een notaris is waar je gewoon als de kleine man makkelijker naartoe kan (E10 sociaal raadslieden).

Een gebrek aan kennis bij eerstelijns hulpverleners over familievermogensrecht en de rol van de notaris is een probleem, omdat het juist eerstelijnshulpverleners zijn waar doelgroepen die van oudsher niet bekend zijn met de notaris of drempels ervaren, terechtkomen. Het beter informeren van hulpverleners in de eerste lijn zodat deze tijdig en laagdrempelig kunnen overleggen of doorverwijzen, kan dan ook een effectief middel zijn om de toegankelijkheid van het notariaat te versterken. Op dit moment zijn er al verschillende initiatieven voor het verbeteren van de samenwerking tussen eerstelijnshulpverlening, zoals het 'huis van het recht'.[77] Uit een evaluatie van de pilot 'Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand' blijkt onder meer dat intensiever contact tussen Juridisch Loket, sociaal raadslieden en sociaal advocaten zorgt voor meer kennis over elkaars werkwijzen, gerichter advies en beter gemotiveerd (warm) doorverwijzen.[78] Het notariaat is echter slechts incidenteel en op lokaal niveau bij dit soort initiatieven betrokken. De samenwerking van de KNB met het Juridisch Loket die op het moment van schrijven wordt ontwikkeld, kan hier in de toekomst mogelijk een bijdrage aan leveren.

[77] Zie bijvoorbeeld: https://www.juridischloket.nl/professionals/nieuws/huis-van-het-recht/, geraadpleegd maart 2024.

[78] van Waveren e.a. 2021.

4.1.4 Initiatieven notariaat kennis en bekendheid

De afgelopen jaren zijn er vanuit het notariaat verschillende initiatieven geweest op het gebied van voorlichting aan het brede publiek en aan specifieke doelgroepen (zoals laaggeletterden of migranten). Deze voorlichting is erop gericht om mensen erop te wijzen dat tijdens belangrijke momenten in het leven, zoals trouwen, samenwonen en overlijden, bepaalde notariële akten van belang kunnen zijn. De KNB heeft met dit doel onder meer folders en (landelijke) reclamecampagnes ontwikkeld en beheert de website notaris.nl.[79] Maar ook individuele notarissen ondernemen activiteiten om eventuele probleemsituaties aan te kaarten en te laten zien wat de notaris daarin kan betekenen. Met name het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten werd veel genoemd als activiteit. Sommige geïnterviewde notarissen zagen dit vooral als een activiteit met een sociale functie, anderen vooral als een manier om klanten te werven:

> *We gaan langs in verpleeghuizen of in buurthuizen. Als je er dan klanten aan overhoudt, is dat heel mooi als dat eruit voortkomt, maar de primaire insteek was ook natuurlijk van: mensen regel wat. […] Wij schrijven bijvoorbeeld plaatselijke stukjes. Elke maand een ander onderwerp gewoon om te laten zien: vergeet dit niet, en regel dat en we kunnen naar u toe komen. En het grappige is dat dat veel oplevert, want mensen voelen zich bij ons op voorhand al heel vertrouwd (N2 notaris).*

> *Als het gaat over het sociale aspect van het kantoor dan proberen we met name in te gaan op verzoeken om ergens te komen spreken. Bijvoorbeeld een Alzheimerspreekpunt. Dus dat betekent dat je in één keer eigenlijk een groep mensen hebt en die kunnen daar gewoon vragen stellen. En daar rekenen we ook geen enkel tarief voor en daar zijn we ook voor beschikbaar. Dus op tal van momenten zijn we bereid om mee te werken aan voorlichting en ook voor bepaalde organisaties die ons wel eens bellen (N10 notaris).*

Ook andere organisaties kennen initiatieven waarbij uitleg wordt gegeven, vooral over het levenstestament. Zo is dit bijvoorbeeld een thema op voorlichtingsbijeenkomsten voor ouderen verzorgd door banken:

> *Lokaal worden daarvoor allerlei presentatiebijeenkomsten gegeven ook over het onderwerp veilig bankieren, over financieel gezond leven en over voorkomen van fraude. Dus in dat soort presentaties is het onderwerp levenstestament eigenlijk wel min of meer standaard opgenomen. Alleen dat zit echt lokaal, dus ja de ene regio is daar wat actiever in dan de andere regio (E4 bank).*

Ook belangenorganisaties voor ouderen, migrantengroepen of andere specifieke doelgroepen organiseren informatiebijeenkomsten waarin zij notarissen voorlichting laten geven over het nut van testamenten, levenstestamenten of andere notariële akten. Zo besteedt Alzheimer Nederland tijdens Alzheimercafés geregeld aandacht aan het levenstestament en aan andere mogelijkheden voor mensen met dementie en hun naasten, vaak in samenwerking met een lokale notaris.

4.2 Begrijpelijkheid

Het thema begrijpelijkheid heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Zo verscheen in 2023 een bundel preadviezen van de Nederlandse Juristenvereniging (NJV) over het thema ‘klare taal’ in rechtspraak en overheidscommunicatie.[80] De Rijksoverheid streeft er bijvoorbeeld naar om informatie voor burgers op

[79] Zie bijvoorbeeld https://www.knb.nl/actueel/campagnes, geraadpleegd maart 2024.
[80] Van Boom e.a. 2023.

taalniveau B1 of zelfs A2 aan te bieden.[81] Ook binnen de rechtspraak is er aandacht voor het thema begrijpelijkheid. Begrijpelijke uitspraken zouden bijdragen aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid en daarmee de acceptatie van rechterlijke beslissingen en het vertrouwen in de rechtspraak.[82] De rechtspraak kent dan ook allerlei initiatieven om uitspraken begrijpelijker en leesbaarder op te schrijven, zoals PROMIS (strafrechtspraak landelijk, sinds 2005), het project WIEB (Wat Ik Eigenlijk Bedoel, bestuursrecht rechtbank Amsterdam sinds 2017) of het project 'Heerlijk helder' van de afdeling bestuursrechtspraak.[83] Jaarlijks wordt bovendien de 'klare taal bokaal' uitgereikt voor de beste uitspraak in klare taal.

Uit onderzoek van De Groot – van Leeuwen, Laemers en Sportel (2015) blijkt dat het geven van meer en begrijpelijkere informatie in strafrechtelijke vonnissen (Promis) niet alleen van belang is voor de ervaringen van procesdeelnemers, maar het ook leidt tot meer begrip en acceptatie bij het brede publiek. Van der Bruggen, Pander Maat en van Lent (2023) onderzochten de ervaringen van procespartijen met rechterlijke communicatie in het bestuursrecht, zowel op zitting als in de geschreven uitspraak. Hiervoor keken zij onder meer naar de *informatiekwaliteit*, de tevredenheid van burgers, gemachtigden en ambtenaren 'over de helderheid van de kerninformatie, van de argumentatie en van de tekstopbouw. Het gaat dus niet zozeer om het taalgebruik (eenvoudige woorden en zinnen), maar om de informatiewaarde van de tekst als geheel'.[84] Uit het onderzoek blijkt dat als de tekst van de uitspraak voor burgers niet de informatie bevat die zij nodig hebben om de beslissing te kunnen beoordelen, dit een negatieve invloed heeft op hun oordeel over de uitspraak. Voor burgers was de gunstigheid van de beslissing echter van grotere invloed op hun oordeel over de uitspraak dan de rechterlijke communicatie.[85]

Uit de interviews voor het huidige onderzoek komt naar voren dat (een gebrek aan) begrijpelijkheid een belangrijke belemmering kan zijn voor de toegankelijkheid van het notariaat. Vooral het taalgebruik in notariële stukken wordt volgens geïnterviewden door veel mensen als moeilijk te begrijpen ervaren. Dit geldt nog sterker voor mensen die toch al moeite hebben met het begrijpen van geschreven tekst, zoals laaggeletterden, anderstaligen en mensen met een licht verstandelijke beperking (lvb). Maar ook de mondelinge communicatie van notarissen wordt niet altijd voldoende begrepen.

4.2.1 Dimensies van begrijpelijkheid

Geïnterviewden schetsen een beeld dat sommige mensen, zelfs wanneer ze uitleg hebben gehad van de notaris, toch moeite hebben om de uitleg van de notaris en notariële stukken te begrijpen:

> *Het zijn toch vaak wel modeltestamenten, dus dan zijn het van die standaardbepalingen waar vragen over zijn. […] Als er vragen leven, dan gaat het vaak toch echt om de juridische taal uit een testament. Afvullegaat, dat is zo'n voorbeeld, waarvan ze heel vaak denken: ja, waar gaat dit over? (E14 medewerker rechtsbijstandsverzekeraar)*

> *Dat hoe de informatie wordt gegeven, vaak toch net te ingewikkeld is. Wat wij bijvoorbeeld wel zien is dat mensen bij ons langskomen met een akte en zeggen, ja, wat staat hier nou eigenlijk? Want ik heb geen idee. We merken vaak dat daar dan verschil in zit met wat mensen kunnen*

[81] Zie voor meer informatie de Dienst publiek en communicatie van het Ministerie van Algemene Zaken, https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/inclusieve-communicatie/begrijpelijke-communicatie, geraadpleegd maart 2024. Ook binnen de rechtspraak zijn allerlei initiatieven op dit vlak.
[82] Van der Bruggen, Pander Maat en van Lent 2023.
[83] De Groot - van Leeuwen, Laemers en Sportel (2015); Verburg (2018).
[84] Van der Bruggen, Pander Maat en van Lent (2023, p. 68).
[85] Van der Bruggen, Pander Maat en van Lent (2023).

begrijpen en wat er aan hen wordt uitgelegd, dat dat soms niet helemaal overeenkomt. En ja, niet voldoende wordt aangesloten bij wat diegene nodig heeft (E1 juridisch loket).

Dus ja, onze aktevorm, de manier van het taalgebruik. Dat is voor heel veel mensen lastig om te lezen en te begrijpen. En daardoor werkt dat ook een drempel op van: Ja, ik ga het toch niet begrijpen, ik ga het toch niet snappen, ze doen ingewikkeld en ik overzie het niet helemaal (N6 notaris).

Een ander punt met begrijpelijkheid is dat mensen wellicht tijdens het opmaken van de akte de toelichting van de notaris begrijpen, maar tegen de tijd dat ze de akte nodig hebben niet meer begrijpen wat er in de akte staat. Verschillende geïnterviewden uit de eerste lijn, zoals rechtswinkels, sociaal raadslieden en Het Juridisch Loket, benoemen dat zij soms cliënten helpen met uitleg wat er in een akte staat:

Wat ik merk is dat er soms wel aan de notaris gedacht is, en dat ze komen aanzetten met een akte die bijvoorbeeld twintig jaar geleden is opgesteld. En dan is het een beetje de vraag wat er eigenlijk in de akte staat en wat ze ermee moeten, omdat de akten voor sommige mensen te ingewikkeld zijn (E2 rechtswinkel).

Het grappige daaraan is. Ik heb natuurlijk zelf in het notariaat gewerkt en je doet inderdaad je best om alles begrijpelijk uit te leggen. En de meeste mensen zitten tegenover je, knikken ja, wandelen naar buiten en zijn alles vergeten. Dus heb je het dan goed uitgelegd? Ja op dat moment zitten ze te knikken en krijg jij bevestiging 'gaat goed' en 'ik kan het goed uitleggen'. Maar beklijft de kennis die jij meegeeft? (S3 schuldhulpverlener).

Als we cliënten met testamenten hebben of iets dergelijks, dan proberen wij dat ook nog wel door te nemen met de cliënten. Omdat het natuurlijk niet altijd begrijpelijke taal is voor de klant zelf. Dus dan proberen wij dat op B1-niveau zeg maar uit te leggen aan de klant, dus dat doen wij dan ook nog wel eens hoor. Maar ook daarvoor kan het advies zijn, ga gewoon even in gesprek met de notaris om dat uit te laten leggen. Maar als men echt stukken bij zich heeft, dan kijken we daar zeker wel gewoon gezamenlijk naar en proberen we dat ook gewoon uit te leggen aan de klant (E3 juridisch loket).

Het taalgebruik in notariële aktes wordt niet alleen als moeilijk ervaren door cliënten, maar ook door professionals die vanuit hun werk met deze aktes te maken krijgen. Zo vertelde een medewerker van een bank die in haar functie regelmatig te maken krijgt met notariële akten als (levens)testamenten:

Nou, het is geen Libelle, geen Margriet, hè? We hebben collega's die daar moeite mee hebben, want uiteindelijk gebruiken notarissen natuurlijk notaristaal. En dan moet je wel weten hoe je dat moet lezen. […] Ja dan is de taal die de notarissen gebruiken ook veel en wollig. We hebben zo'n minister gehad die zei, het is geen Jip en Janneke taal. En dat ervaar ik en ik snap dat collega's dat lastig vinden. Er moet eerst nog eens een studie worden gedaan op dat stuk, wat een notaris heeft aangeleverd om eigenlijk goed te kunnen realiseren van wat staat er nou? Wat schrijf je nou eigenlijk? (E6 medewerker bank)

Ook een geïnterviewde advocaat benoemde de moeilijk te begrijpen taal als drempel voor zijn cliënten:

Want dat is zelfs voor mij als jurist soms gewoon echt abracadabra hoe de dingen worden opgeschreven. Het voordeel is wel dat het gestandaardiseerde teksten zijn, op een gegeven moment heb je ze allemaal wel gezien. Maar dat doet vermoeden, en dat vermoeden wordt ook wel bevestigd, dat mensen eigenlijk soms zelf helemaal niet begrijpen wat er staat (A1 advocaat).

Sommige geïnterviewden die vanuit hun werk geregeld met notariële stukken te maken krijgen, merken daarbij op dat er grote verschillen zijn tussen notariskantoren op dit gebied:

> *Ik zie natuurlijk te weinig wat mensen zelf doen, maar ik heb zelf wel het idee dat het ene notariskantoor ook veel makkelijker of laagdrempeliger te bereiken is dan het andere. Dat zal voor alle juridische beroepen wel gelden, maar het taalgebruik wat gebezigd wordt in de aktes... Je krijgt hele wisselende stukken, dus het ene testament is in begrijpelijk Nederlands opgesteld en andere aktes zijn nog erg moeilijk. Dus ze zijn ook moeilijk te lezen voor mensen zelf. Dus ze doen ook wel eens verzoeken die ze eigenlijk niet hadden hoeven doen, bijvoorbeeld in geval van testamentair bewind of executele. Dat zijn ook allemaal verzoeken die bij ons gedaan kunnen worden. En dan blijkt uit het testament nog onvoldoende dat je gewoon zelf een vervanger kunt benoemen (E9 rechtbank).*

> *En ook de taal die ze gebruiken. Een paar weken terug had ik een testament. Nou, ik heb het echt drie keer moeten lezen voordat ik zelf snapte wat er stond. Ik snap het ook wel, je schrijft er ook hele wetboeken over. En dat heeft er ook wel mee te maken dat juristen ook heel erg op de details zijn. Ik snap dat wel. Alleen het is niet altijd het beste voor de klant. De klant wil gewoon weten: Ja, wat staat er nou eigenlijk? En dan gelukkig zie ik dat heel veel notarissen gelukkig tegenwoordig zo'n tekst en uitleg geven bij de juridische aktes. Maar ik denk dat het taalgebruik echt nog wel een drempel is voor de klanten om naar de notaris te gaan (E13 financieel adviseur).*

Door geïnterviewden wordt de begrijpelijkheid van communicatie van notarissen en met name notariële stukken dus in brede zin als probleem ervaren, waarbij niet alleen laaggeletterden of anderstaligen maar ook hoogopgeleide burgers en zelfs professionals die met deze documenten werken niet altijd goed kunnen begrijpen wat er staat. Ook geïnterviewde notarissen beamen dat aktes voor leken niet altijd goed te begrijpen zijn:

> *De begrijpelijkheid voeg je vooral toe als ze eenmaal daar zijn, want dan voer je besprekingen, leg je de aktes uit en dan hoor ik eigenlijk heel vaak terug: Oh, nu snap ik het eigenlijk goed wat je bedoelt en waarom we dit zo doen. Maar dat betekent dus ook dat in het voortraject met de conceptakte dat er vaak heel veel technische, juridische taal in staat die moeilijk te duiden is. […] voor heel veel mensen blijft het gewoon verder hele technische taal en je moet het echt uitleggen, dan wel aan tafel, dan wel in je communicatie (N9 notaris).*

Voor mensen die meer in het algemeen moeite hebben met het begrijpen van complexere teksten, zoals laaggeletterden, anderstaligen, of mensen met een verstandelijke beperking vormt het begrijpen van notariële stukken nog een extra drempel. Uit de interviews bleek dat het voor deze groepen ook niet altijd gemakkelijk is om de juiste hulp te vinden bij het begrijpen van zulke documenten:

> *Ik denk dat het erfrecht best ingewikkeld in elkaar zit voor een leek als het gaat om beneficiair aanvaarden, zuiver aanvaarden of verwerpen. Nu heb je ook die nieuwe regeling dat je onder omstandigheden na zuivere aanvaarding niet aansprakelijk bent voor schulden die later opduiken. Dat is juridisch best een ingewikkeld stuk. Het kan voor mensen lastig zijn wanneer ze een brief van de notaris krijgen dat ze erfgenaam zijn, of een brief van een schuldeiser met een vordering. Zeker als ze wat lager geletterd zijn. En dat gaat nog wel eens samen met een zwakkere sociale of financiële positie. Die mensen komen daar zelf niet zo makkelijk uit denk ik (N13 notaris).*

> *Zorg in ieder geval dat die taal echt begrijpelijk is. Ook als je al zo'n stuk moet lezen op de website en dat je denkt 'Ik ben hier echt te dom voor', helpt dat niet dat mensen naar je toe*

komen, want als ze zich op voorhand al dom voelen dan zullen ze niet gauw om hulp komen vragen (E5 eerstelijnsorganisatie).

De geïnterviewden beschrijven niet alleen een drempel voor de leesbaarheid van aktes en het om hulp vragen daarbij, maar ook meer in het algemeen voor het begrijpen en uitvoeren van verschillende stappen bij het afwikkelen van een nalatenschap. Sommige geïnterviewden noemen hierbij ook een culturele component in communicatie met mensen met een migratieachtergrond:

Zeker mensen met een bi-culturele achtergrond zijn het vaak van huis uit niet gewend om een overheid of ander soort functionaris te bevragen of daar kritisch op te zijn. Dus mijn soort cliënten zijn al heel gauw, dat doen ze bij rechters ook, van ja en amen roepen, en 'ja is goed'. En dan achteraf zeggen van: 'oh ja maar daar heb ik niks van begrepen, hoe zit dit of hoe zit dat? Het ging ook allemaal zo snel'. Dat soort dingen hoor ik wel, ook van wat hoger opgeleide cliënten. 'Jawel, het ging allemaal zo snel, en, ik dacht het zal wel goed zijn, dus'. (A1 advocaat gespecialiseerd in multiculturele doelgroep).

Niet iedereen zegt het natuurlijk. En misschien zal een Nederlander die hier geboren en getogen is het wel zeggen: Maar ik begrijp u niet of kunt u dat nog een keer uitleggen of dat soort dingen. Of die is misschien wat assertiever en mondiger, maar niet iedereen durft dat. En dat maakt natuurlijk ook dat het dan minder toegankelijk is. […] Je kan niet elke cliënt op dezelfde manier behandelen, dat kan gewoon niet. Iedereen heeft weer een andere benadering nodig. En ja niet alle kantoren hebben daar de tijd voor (N11 notaris).

Naast deze culturele componenten kan ook de beheersing van de Nederlandse taal een belemmering vormen. Wanneer iemand de taal onvoldoende beheerst, is een tolk noodzakelijk. Daar zijn echter wel extra kosten aan verbonden. Dit kan met name in het familierecht een extra drempel opwerpen (zie paragraaf 3.2).

4.2.2 Initiatieven voor het verbeteren van begrijpelijkheid

Binnen het notariaat is al enige tijd aandacht voor het verbeteren van de begrijpelijkheid van aktes en communicatie. Zo heeft de KNB in samenwerking met Steffie.nl enkele uitlegmodules ontwikkeld voor mensen die beperkt de Nederlandse taal spreken, laaggeletterden en mensen met een licht verstandelijke beperking. In deze modules wordt uitgelegd hoe erven werkt en wat een testament is.[86] Daarnaast ontwikkelde de KNB in samenwerking met Raad op Maat een workshop "Help, mijn cliënt begrijpt niet wat ik zeg". Deze workshop werd op het KNB-congres in het najaar 2023 aangeboden en wordt daarnaast als een tweedaagse cursus gegeven. Deze training is gericht op communiceren met mensen met een licht verstandelijke beperking. Het uitgangspunt is dat als notarissen dit kunnen, ze ook beter in staat zijn om mensen met gewone verstandelijke vermogens die minder bekend zijn met de notaris van dienst te zijn.[87] Ook op de website notaris.nl is allerlei informatie beschikbaar en worden moeilijke begrippen uitgelegd met filmpjes. Deze inspanningen werden door geïnterviewden uit de eerste lijn gewaardeerd:

Vooral die website, die is naar ons idee echt wel toegankelijk. En dat is zo belangrijk. Dat geldt ook voor de overheid dat je toch die Jip en Janneke taal spreekt. Dan bereik je ook gewoon een groep mensen die je normaal niet bereikt (E8 eerstelijnshulpverlening).

Ik zag wel op een site inderdaad dat ze ook met Steffie.nl in eenvoudige taal dingen uitleggen, dus dat vind ik wel een hele mooie ontwikkeling. Maar misschien dat het notariaat ook wel daar

[86] Deze zijn te vinden op https://notaris.steffie.nl/nl/, geraadpleegd februari 2024.
[87] Interview O3.

zelf iets meer in kan doen, in bewustwording in die meer eenvoudige taal (E12 sociaal raadslieden)

Naast deze activiteiten vanuit de KNB zijn er ook verschillende notarissen die actief bezig zijn met het verbeteren van de begrijpelijkheid van hun communicatie, bijvoorbeeld door extra mondelinge uitleg, het bijvoegen van bijsluiters en het ontwikkelen van infographics of aangepaste modelaktes:

Ik denk dat de beroepsgroep daar wel een enorme slag in heeft geslagen. Heldere taal staat al jaren bij ons hoog in het vaandel. Je ziet het ook echt in de aktes. Taalgebruik wordt aangepast zodat de manier van communiceren steeds meer op het gewenste taalniveau gaat zitten. Wij werken zelf met infographics. Dus wij hebben notarisbegrippen vertaald in beeld. En dat werkt ook echt gewoon heel erg goed. […] daarmee kun je elkaar makkelijker vinden, want het is een wisselwerking. Als de klant zich niet op zijn gemak voelt om informatie te delen, krijgen wij ook niet de juiste informatie binnen om de goede akte te kunnen maken (N6 notaris).

Enkele kantoren experimenteren daarbij ook met mogelijkheden van AI:

Ik denk wel dat de automatisering nieuwe mogelijkheden biedt daarvoor. Dus het geautomatiseerd aanpassen of controleren van het taalniveau van bepaalde teksten is iets wat je een aantal jaren geleden natuurlijk niet kon. En nu kun je ook met hulp van de computer daar ook wel checks op uitvoeren en aanpassingen op uitvoeren (N10 notaris).

Daarnaast wordt in een gesprek met de KNB opgemerkt dat het gebruik van bijsluiters met toelichting niet altijd meer duidelijkheid oplevert:

De toelichtingen gaan vaak uit van het perspectief van de notaris en niet van de klant. De klant wil ervaren: 'gaat dit over mij?'. De notaris gebruikt de toelichting om een checklist af te lopen: heb ik over alles voorgelicht waarover ik moet voorlichten? Dat gaat vaak ook over hypothetische situaties en de klant herkent zich daar niet in. Dat roept verwarring op. De klant gaat de toelichting naast de akte leggen en kijkt 'waar vind ik dat?'. Het in elkaar schuiven van die documenten (toelichting en akte) blijkt heel lastig te zijn voor mensen. Op die manier werkt die toelichting vaak niet (O3 KNB).

Het verbeteren van de begrijpelijkheid levert echter ook dilemma's op voor notarissen, met name op het gebied van de juridische kwaliteit van notariële producten. Het risico bestaat dat afwijken van bestaande modellen door stukken in eenvoudige taal te herschrijven, ruimte laat voor interpretatieverschillen bij conflicten, die mogelijk uiteindelijk bij de rechter belanden. Ook in het tuchtrecht kan dit problemen opleveren, bijvoorbeeld wanneer in een begrijpelijke akte allerlei hypothetische situaties – die een akte ingewikkeld maken – onvoldoende zijn behandeld. In de interviews is een verschil te zien tussen notarissen die werken aan de algemene begrijpelijkheid van hun communicatie, bijvoorbeeld door een bijsluiter bij te voegen met uitleg, en notarissen die ook de aktes zelf begrijpelijker willen maken.[88] De geïnterviewde notarissen nemen verschillende posities in, in dit debat:

We proberen nu stuk voor stuk onze verschillende modellen die we hebben in begrijpelijke taal te schrijven. Dus dat heeft onze aandacht. Maar we worstelen daar zelf heel erg mee, want het gevaar is heel groot dat… […] Die gevallen die geregeld worden zijn vaak zo ingewikkeld. Dat misschien mensen denken dat ze het begrijpen, maar als ze het echt moeten gaan uitvoeren, kom je er niet mee, omdat de gevallen gewoon heel erg ingewikkeld zijn. Dus je kunt het nou wel in eenvoudige taal opschrijven, maar of dat nou wel of niet tot een groter begrip leidt of dat mensen echt het zelf kunnen gaan uitvoeren. Dat is denk ik helemaal niet het gevolg. Het lijkt alleen eenvoudiger, omdat je minder ingewikkelde woorden gebruikt en het misschien wat meer

[88] Zie voor een bespreking ook Van den Brink- Baggerman (2014).

abstraheert. Dus het eigenlijk simpeler maken en niet meer heel specifieke gevallen beschrijven, ja, ik weet niet of het daar nou mee vooruit gaat. Er is veel voor te zeggen. De cliënt heeft misschien het gevoel dat hij begrijpt wat er gebeurt, maar als het echt op uitvoeren aankomt, snapt ie er nog steeds niks van (N17 notaris).

Wij hebben op mijn afdeling toelichtingen op aktes in normaal Nederlands: Wat staat er nou eigenlijk in normaal Nederlands? En de akte zelf maak ik ook zo begrijpelijk als het kan en dat doen we met name door voorafjes, dus: wat is ons perspectief nu? Wat is de uitgangssituatie en waar willen we naartoe, wat willen we bereiken? Dat is ook in procedures heel erg van belang, want dan weet de rechter ook waarom je de overeenkomst bent aangegaan. Alleen in de akte zelf daar ben ik nog steeds super juridisch, omdat van mij verwacht wordt dat ik een document maak dat waterdicht is (N16 notaris).

Ik vind het juist leuk dat andere mensen snappen waar je mee bezig bent en vooral dat andere mensen begrijpen wat er staat. Want je ziet zoveel uitspraken van rechters waarbij partijen zeggen: 'ja, dat had ik niet bedoeld'. Nou bij ons kan je nooit zeggen: ja, ik wist niet wat er stond, want er staat echt heel duidelijk wat er bedoeld wordt. Dus het is voor de mensen duidelijker. Het is ook laagdrempeliger vind ik. Want mensen durven ook vragen te stellen. Ze hebben veel meer vertrouwen in dat wat zij regelen, dat het ook goed is. […] Ik weet nog, ik begon net met werken en toen stond in het testament: Deze akte is verleden te etc. en toen zei de klant: "Maar ik ben nog helemaal niet overleden". Deze akte passeert, hoezo? Een trein passeert, maar mijn akte passeert? Deze akte wordt ondertekend in xxx, is toch veel duidelijker? (N12 notaris)

Een ander nadeel dat notarissen noemen die met begrijpelijke aktes werken, is dat dit meer tijd kost.

Nou, als jullie de tekst op de website hebben gelezen, dan zie je de teksten die wij schrijven. Daar wordt heel veel aandacht aan besteed om die heel begrijpelijk te maken. Sommige mensen denken dat ze daarom minder goed zijn, maar dat is zeker niet het geval. Het kost extreem veel tijd om een tekst die je eerst hebt gemaakt eenvoudig op te schrijven. En dan zijn wij er al in geoefend om die tekst dan nog zo te herschrijven dat hij echt begrijpelijk is (N1 notarisorganisatie).

Het kost vooral meer tijd, zowel om teksten te maken, als om de vragen te beantwoorden. En als tijd geld is... Als mensen zeggen, het kan niet, dan denk ik: kunnen en willen, die liggen naast elkaar op het kerkhof (N12 notaris).

De extra tijdsinvestering betreft dus niet alleen het opstellen en herschrijven van teksten, maar ook omdat meer begrijpelijkheid leidt tot meer vragen van klanten over de tekst. De beantwoording daarvan vraagt ook een extra tijdsinvestering.

4.3 Imago van het notariaat

Naast de begrijpelijkheid komt uit de interviews ook het imago van het notariaat als drempel naar voren. Verschillende geïnterviewden beschrijven hoe dat imago van het notariaat bepaalde groepen cliënten ervan kan weerhouden om naar een notaris te gaan:

Wat ik ook wel proef, zeker bij de oudere generatie... Er wordt echt wel opgekeken tegen de notaris. Het zit nog steeds in dat DNA dat het een van de notabelen is. Daar horen ze eigenlijk niet te zijn, tenzij er problemen zijn. Daar zit ook nog wel een drempel. Dus het is niet alleen maar een financiële drempel. Het is ook wel een gevoel van: je komt bij een hogere in rang op gesprek

en dat doe je niet even zomaar. Dan moet er echt iets aan de hand zijn. Dat doen ze niet als ze maar even een losse vraag hebben (E11 sociaal raadslieden).

Ik denk toch dat je moet zeggen dat voor de meeste mensen in de schulden de notaris ontoegankelijk is. In de eerste plaats om de kosten. Ik moet er wel bij zeggen dat het in de tweede plaats ook wel het aureool om een notaris heen is, dat voor veel mensen een belemmering zal zijn. Dus ik zal niet zeggen dat als er morgen een sociaal notaris is dat het storm loopt, want het is een hele drempel (S1 schuldhulpverlener).

Want als je ook bij het notariskantoor binnenkomt, het is net alsof je bij de burgemeester op audiëntie komt. Dat is nou eenmaal zo. Het is gewoon een heel gelikt en een mooi zakelijk kantoor. En niet iedereen zal zich daar even op zijn gemak voelen (E11 sociaal raadslieden).

Daarnaast wijzen sommige geïnterviewden erop dat door de uitstraling van bijvoorbeeld panden en websites met name een meer vermogend publiek wordt aangesproken:

Wat je ziet is dat als notarissen websites maken dat het toch grotendeels zo is dat de teksten die ze schrijven en ook de diensten die ze aanbieden komen vanuit hun eigen referentiekader van wat de klant van de notaris is. Misschien geen notaris, maar hij is wel hoger opgeleid en wat rijker over het algemeen. Dat betekent dat de mensen waar het sociaal notariaat voor zou zijn ook geen affiniteit met notarissen hebben. Ik wil niet lullig zijn, maar ik gok dat als [naam interviewer] op een feestje zegt dat ze een notaris nodig heeft dat er altijd wel iemand in de aanwezigen is die zegt: 'Oh, ik ken er nog wel een'. Mensen waar we het hier over hebben, hebben geen idee waar ze een notaris überhaupt zouden moeten vinden. Ja, en dan hebben ze er helemaal geen affiniteit mee. Ze hebben er nog nooit een in het echt ontmoet om het maar zo te zeggen, dus daar zit de drempel in. De drempel om die hulp te zoeken is veel hoger bij die mensen. Dit is iets psychisch hier dus. We hebben het niet over het concrete zakelijke. De drempel. Het is gewoon voor die mensen een heel andere wereld waar ze in zouden stappen (N1 notarisorganisatie).

Wat ik zelf vaak lees en zie, ook als ik zoek naar een notaris voor cliënten, is vaak niet zo uitnodigend. Het lijkt ook vaak bedoeld voor een bepaalde elitaire klasse te zijn. Alsof wat geschreven is voor alleen mensen die een bepaald inkomen hebben, een stichting of bv op willen richten, estate planning willen gaan doen. Het lijkt niet gericht te zijn op de sociaaleconomische klasse aan de onderkant, wat ik vanuit economisch oogpunt kan begrijpen, maar het risico daardoor is wel dat mensen die het ook nodig hebben, die toegang niet hebben en kunnen vinden en kunnen krijgen (A1 advocaat).

Mensen uit minder draagkrachtige groepen voelen zich hier minder snel door aangesproken en kunnen de indruk krijgen dat de notaris niet voor hen is bedoeld. Een van de geïnterviewden wijst daarnaast op de rol die sociaal kapitaal hier speelt: het kennen van een notaris of van mensen die een notaris kunnen aanbevelen. Enkele geïnterviewden benoemen dat het imago van notarissen als 'niet voor hen bedoeld' ook specifiek voor mensen met een migratieachtergrond een drempel kan vormen:

Dat het voor mensen met een biculturele achtergrond ook heel snel zoiets is van o, notaris? Ja, dat is de elite van de maatschappij. Dat zijn mensen die niet het beste met ons voor hebben. Die willen ons niet eens helpen. Dat is ook een vooroordeel waar misschien ergens een kern van waarheid in zit, maar tegelijkertijd ook voor een groot deel onzin is. Want het moet van twee kanten komen en wat ik in mijn leven heb meegemaakt, is dat ook de meeste witte Nederlandse mensen het beste voor hebben met iedereen. Alleen, je moet natuurlijk wel elkaar tegemoetkomen (N14 kandidaat-notaris).

Ook uit een gesprek met een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie die zelf lange tijd laaggeletterd is geweest kwam een duidelijke psychische drempel naar voren. Tijdens dit interview werd over verschillende initiatieven van notarissen om drempels te verlagen, gesproken en of deze ook voor laaggeletterden drempelverlagend zouden zijn:

> *Interviewer: Er zijn notarissen die af en toe eens naar een wijkcentrum of zo toegaan en dan een soort vragenuurtje houden. Zouden daar mensen heengaan, die laaggeletterd zijn?*
>
> *Geïnterviewde: Ja, dat weet ik dus niet zo goed. Ik hoor dat daar wel mensen naartoe gaan, maar of daar mensen heen gaan die laaggeletterd zijn? Ik denk wel degenen die nu ambassadeur zijn, die hebben dat nou wel onder de knie. Maar ik zou daar vroeger ook niet heen gaan. Die kijken daar hoog tegenaan. Vroeger keek ik ook overal hoog tegenaan. Tegen de huisarts. Dat was zo. Tegenwoordig niet meer hoor (B7 belangenorganisatie en voormalig laaggeletterd).*

De geïnterviewde vertelde ook over een eigen ervaring die zij had rond het overlijden van haar vader, waarbij er met spoed een notaris moest worden gezocht voor een aanpassing van het testament:

> *Mijn vader was een beetje op het eind, hij had kanker. Mijn vader lag bij mij in huis. En ik kwam daar [bij de notaris] binnen, en ze zeggen: "ja, de notaris heeft het druk". Ik zeg: "dan wacht ik wel tot hij tijd heeft, ik heb tijd genoeg". Want dat [testament] moest gauw geschreven worden met notarissen, omdat hij zo aan het eind was. En toen zei ze [receptioniste notaris] zo tegen mij: "en u beslist wanneer de notaris tijd heeft"? En ik zeg: "nee, helemaal niet, jullie beslissen wanneer de notaris kan komen bij mij thuis en dan kan ik de rest allemaal regelen. Ik beslis niet, jullie beslissen dan toch"? (B7 belangenorganisatie en voormalig laaggeletterd)*

Zoals uit dit interviewfragment blijkt kan onbekendheid met de notaris en diens manier van werken een drempel vormen. De geïnterviewde koos voor binnenlopen en wachten tot de notaris tijd had om te overleggen in plaats van de meer geëigende manier van vooraf telefonisch een afspraak maken, waardoor zij bij het notariskantoor enigszins afwijzend werd begroet. Dit soort cultureel en sociaal 'kapitaal' - bekend zijn met het instituut notaris, mensen kennen die een notaris kunnen aanbevelen, en weten hoe daar een afspraak te maken – kan een drempel vormen voor mensen die dat niet bezitten.[89] Door dit soort ervaringen is het risico dat mensen afhaken bovendien groter.

4.4 Fysieke toegankelijkheid: locaties en bereikbaarheid

Voor ouderen en mensen met een beperking kan ook de fysieke toegankelijkheid van een notariskantoor een drempel vormen. Niet alle notariskantoren zijn voor deze doelgroep goed bereikbaar. Voor mensen die ernstig ziek zijn en bijvoorbeeld toch nog een testament willen maken of aanpassen, kan het reizen naar een notariskantoor überhaupt te belastend zijn. Enkele van de geïnterviewde notarissen bieden in gevallen waarin dit noodzakelijk is ook dienstverlening aan huis:

> *Maar ik ben best wel eens gebeld door iemand die zegt: 'ja, mijn vader ligt in het ziekenhuis, die wil echt nog een testament maken en overmorgen is hij er misschien niet meer'. Ja dat gebeurt toch een paar keer per jaar, dat we dan daar ook echt meteen naartoe gaan. Wij zeggen niet gauw nee. Want we merken vaak, 'ja, u bent de vijfde of de zesde die gelukkig wel tijd heeft'. We hebben ook geen tijd, maar we doen het (N4 notaris).*

[89] Zie ook Vrooman e.a. (2023).

Wij doen ook wel de avond en het weekend als er echt spoed is, maar dan heb je mensen die ons bellen en die klant bij een andere notaris zijn. Zij zeggen: 'ja, we hebben al die notaris gebeld maar die doet het allemaal niet. Die heeft geen tijd', zeggen ze dan. Dus dan gaan wij het maar doen. Maar we merken dus gewoon dat heel veel notarissen de boot afhouden en als jij erom bekend staat dat jij dat doet, dan word je als het ware overspoeld. En dat is niet de bedoeling (N12 notaris).

Onze openingstijden zijn gewoon kantoortijden. Maar wij maken er bijvoorbeeld geen probleem van als mensen zeggen, 'ja, er moet iemand langskomen' in een zorgcentrum of in een ziekenhuis of in het hospice. Ja, dat kan ook na kantoortijd. Maar mijn telefoonnummer staat niet op de site. Er zijn bij de KNB nu wel pilots dat je dan de weekenddienstnotaris kan bellen. Daar zou ik me dan ook nog weer voor kunnen opgeven, maar ik heb in het weekend ook al genoeg te doen, want ik werk vijf dagen in de week. (N20 notaris)

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat slechts een minderheid van de notarissen deze dienst aanbiedt, zeker buiten kantooruren, omdat deze als te belastend wordt ervaren. Inmiddels heeft de KNB een centraal nummer ingesteld wat bij spoedgevallen gebeld kan worden. Zo kan contact worden gezocht met een beschikbare notaris.

Tot slot kan de locatie en het pand waarin een kantoor gevestigd is ook een belemmering vormen, op het gebied van bijvoorbeeld rolstoeltoegankelijkheid, bewegwijzering, parkeren of bereikbaarheid met openbaar vervoer, maar ook door de uitstraling. Als onderdeel van drempels voor het bezoeken van een notaris werden ook geregeld de locaties benoemd waarop notariskantoren gevestigd zijn:

Het is ook wel een ver-van-mijn-bed-show, denk ik, een hoge drempel dat mensen ook wel het idee hebben van 'komen we in een heel duur pand' (E12 sociaal raadslieden)

Interviewer: Wat zijn de andere drempels?
Geïnterviewde: De uitstraling van een notariskantoor. Ook als het in een gewoon gebouw zit, straalt het iets chics uit. Bijvoorbeeld bij [naam notariskantoor]. Nou die lopen al lang niet meer allemaal in driedelig pak, maar toch hebben ze wel een zekere status (B2 belangenorganisatie).

Andere dingen die de toegang belemmeren zitten misschien toch in de perceptie van de cliënt. Ja, wij zitten ook in een groot kantoorgebouw op de [hoge] verdieping. Ik kan me goed voorstellen dat mensen daar toch schromen om daar naar binnen te gaan. De vraag is of, als je ergens met je notariskantoor een minder mooie plek gaat zitten of je dan nog mensen vindt die voor je willen werken? (N17 notaris)

Waar chique locaties bepaalde doelgroepen kunnen afschrikken is het voor anderen - waaronder sommige potentiële nieuwe medewerkers - juist een pluspunt. Enkele van de geïnterviewde notarissen hebben bij het kiezen van de locatie en inrichting van het kantoor bewust rekening gehouden met de toegankelijkheid:

We zitten eigenlijk, dat heb ik wel bewust gedaan, al [jaren] in een oud winkelpand. Het is heel zichtbaar, we zitten echt op een hoek van een winkelstraat in een woonbuurt. Je kan altijd parkeren voor de deur. Er zit daadwerkelijk geen drempel, dus mensen met een rolstoel kunnen ook gewoon naar binnen. Ik vond het zelf heel fijn, omdat ik gewoon wil laten zien: ik heb gewoon mijn eigen winkel. Ik zit niet weg in een chique kantoorpand en dat past ook het beste bij mij en bij de mensen die hier werken en uiteindelijk vinden klanten het heel fijn, omdat het een hele leuke plek is (N9 notaris).

De manier waarop we gekleed zijn, waarop ons kantoor is ingericht. Dat we ook proberen dat het niet voelt alsof je in een soort kasteel op zoek bent of zo (N10 notaris).

En ons kantoor is wat laagdrempelig. Wij hebben echt nog de functies zoals vroeger de banken dat ook wel hadden, dat je gewoon naar binnen stapt. De mensen bellen gewoon aan en die komen even vragen om een foldertje. En mensen kennen elkaar hier vaak. Dus aan de balie zitten ook medewerkers uit onze gemeente. Nou, die kennen vaak ook mensen, en dat maakt de boel laagdrempelig. Mensen komen makkelijk even naar binnen en stellen even hun vraag en dan wordt er beoordeeld of ze een afspraak nodig hebben of niet (N13 notaris).

4.5 Digitale toegankelijkheid

Naast fysieke toegankelijkheid kunnen ook de gekozen communicatiemiddelen al dan niet een drempel vormen. Net als in andere sectoren verloopt steeds meer communicatie met notarissen inmiddels langs digitale weg, via email of via speciale portals waarop klanten kunnen inloggen om documenten aan te leveren. Sinds kort kunnen cliënten zich identificeren op afstand[90] en is het mogelijk om digitaal een besloten vennootschap op te richten.[91] Verschillende geïnterviewde notarissen bieden inmiddels allerlei diensten digitaal aan. De coronapandemie wordt geregeld genoemd als aanleiding om digitale dienstverlening verder te ontwikkelen. Hierin zijn echter duidelijke verschillen te zien tussen geïnterviewden:

Nou wij communiceren veel digitaler. We proberen ook veel digitaler alles te doen. Ook bijvoorbeeld koopovereenkomsten kunnen digitaal ondertekend worden. En straks kunnen ook aktes digitaal ondertekend worden, dus daar gaan we gewoon in mee. We luisteren vooral een beetje naar waar behoefte aan is, want eigenlijk is nog steeds ons uitgangspunt 'ik wil ook gewoon standaard de uren reserveren voor welke bespreking dan ook', dus er is altijd tijd en ruimte voor aandacht en dan krijgen de klanten de keuze van is het hier op kantoor of wil je het allemaal digitaal doen? Dus dat is wel echt veranderd, dat je ze naast op kantoor, ook gewoon digitaal kan bedienen (N9 notaris).

Maar ik gaf het al eerder aan: Ik ben echt iemand van de familiepraktijk. Mensen die ik op kantoor zie, bijna aanvoelen, dus nee, ik heb dat [digitale diensten] zelden gedaan. Echt alleen als het moest. […] Maar ik ben er niet zo van. Nee dat past nog niet echt bij mij om heel veel digitaal te doen met cliënten, dus dat vind ik toch wel zeker met die familiepraktijk. Ja, dat vind Ik heel moeilijk. Ik vond het heel moeilijk om helemaal tot de persoon door te dringen en ook aan de andere kant om zelf het gevoel binnen te krijgen wat ik moet krijgen bij dat gesprek. Dus nee, dat is niet niks (N11 notaris).

Bovenstaande en onderstaande citaat geven tevens aan dat sommige notarissen niet alle type akten geschikt vinden voor digitale afhandeling.

'Bijvoorbeeld bij een testament is de non-verbale communicatie essentieel. Juist wat de cliënt niet zegt, kan belangrijk zijn. Maar om die signalen te kunnen oppikken, moet je aan tafel zitten.' [..] 'De nadruk ligt nu op de digitale akte. Prima, als dat allemaal sneller en efficiënter kan worden afgehandeld. Maar dat is alleen het proces. We moeten ons blijven realiseren dat die akte niet ons product is. Dat is het advies op grond waarvan de juiste akte wordt opgesteld.

[90] Via Digitale Client Identificatie (DCI).
[91] Staatsblad 2023, 335; De implementatiewetgeving maakt het voor EU-inwoners mogelijk om digitaal een bv op te richten via een digitale notariële akte, met digitale identificatie en digitale ondertekening op de hoogste betrouwbaarheidsniveaus.

Tenzij je met andere professionals te maken hebt, is het daarom altijd beter om de mensen aan tafel te zien.'[92]

Voor diverse mensen - bijvoorbeeld personen met fysieke beperkingen of gezondheidsproblemen en ondernemers - kan communicatie op afstand via digitale middelen de toegankelijkheid bevorderen. Het niet hoeven reizen kan stress, tijd en geld besparen. Waar digitale communicatie voor sommige doelgroepen de drempel verlaagt, kan het voor anderen de drempel juist verhogen. Veel mensen die laaggeletterd zijn, zijn bijvoorbeeld ook niet digitaal vaardig.[93] Wel bieden digitale middelen, zoals de voorlichtingsvideo's van steffie.nl, voor laaggeletterden juist weer mogelijkheden om informatie op een begrijpelijke manier over te brengen.
Ook ouderen worden door respondenten genoemd als een groep die moeite heeft met digitale vaardigheden:

Wij krijgen heel veel vragen over de toenemende digitalisering en niet voldoende mee kunnen participeren. […] Het notariaat blijft in ieder geval telefonisch bereikbaar voor de mensen, het liefst nog iets laagdrempeliger qua kosten, maar zorg in ieder geval dat je bereikbaar bent. […] Maar ja, samengevat, een mens van vlees en bloed aan de lijn, dat blijft toch heel belangrijk, merken wij. Er gaat steeds meer de digitale kant op en ja, daar maakt een groot deel van onze doelgroep zich nog heel boos over. Ja, die voelen zich echt wel in de hoek gezet, een beetje afgesneden. De maatschappij gaat natuurlijk heel snel in zijn ontwikkelingen (E8 eerste lijn).

En het is ook vaak nog de vraag in hoeverre ze de devices hebben, dan wel of dat ze daar gebruik van maken. Daar zie je ook dat het afloopt omdat zeg maar bij echtparen... Als er één wegvalt, blijkt dat met name vaak degene te zijn die alles op de computer deed en die andere deed nooit wat. Zo van: mijn vrouw of mijn man deed het wel en dus krijg je een nieuwe groep, maar ook vanwege aftakeling. Maar ook doordat de whizzkids van de banken en dergelijke denken van 'oh dit in mijn scherm…. laten we het logootje van de linker naar de rechterkant zetten, want het ziet er esthetisch beter uit' en zich niet realiseren, dat mensen die daar gewend aan zijn dat dat die functie is, het ineens naar de andere kant is gezet van de ene dag op de andere en daardoor niet meer digitaal vaardig zijn, omdat ze dan in de war raken. Dus het digitale is op zich op bepaalde aspecten wel te hanteren, maar dan moet je ook wel weten hoe (B3 belangenorganisatie).

We hebben een aantal folders van de KNB die we meegeven. Sommige mensen vinden dat geweldig dat ze eindelijk iets op papier hebben. Heel veel mensen zijn wat ouder of zijn digibeet, hebben geen computer, kunnen niet printen. Ja, dan zijn ze blij met een papiertje waar het in staat. Dan heb ik nog zoiets van: ja, je krijgt het boekje wel mee, maar snap je ook wat er nu in staat? Ja, daarom geef ik dat soort boekjes pas aan het eind mee. Ze moeten het bij mij veelal doen met de uitleg die ik geef. Meestal maak ik er een plaatje bij. Daar wordt heel vaak met de telefoon een foto van gemaakt. Van: 'kunnen we dat nog aan de kinderen laten zien.' (N20 notaris)

Naast digitaal ook goed telefonisch bereikbaar zijn en stukken zo nodig op papier meegeven, kan voor minder digitaal vaardige mensen de drempel verlagen om gebruik te maken van notariële diensten.

---

[92] www.knb.nl/notariaat-magazine/2023-03/notaris-en-maatschappij-digitalisering-is-dat-nog-een-keuze-voor-het-notariaat, geraadpleegd juni 2024

[93] Zie bijvoorbeeld: factsheet *Digitale vaardigheden en laaggeletterdheid* van stichting lezen en schrijven. www.lezenenschrijven.nl/sites/default/files/2020-08/Factsheet%20digitale%20vaardigheden.pdf, geraadpleegd april 2024; In 2023 beschikt ongeveer 20 procent van de Nederlanders van 12 jaar of ouder niet over digitale basisvaardigheden (Van Deursen & Helsper, 2020); Digitale vaardigheden worden vastgesteld aan de hand van het aantal gerapporteerde activiteiten op vijf gebieden: informatie en digitale geletterdheid, online communicatie, computers en online diensten, privacybescherming, en softwaregebruik; zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/45/nederlanders-digitaal-steeds-vaardiger, geraadpleegd maart 2024

4.6 Doenvermogen

Tot slot kan het doenvermogen van mensen een drempel vormen in de toegankelijkheid van het notariaat. Zelfs wanneer mensen weten dat zij naar een notaris moeten gaan om iets te regelen, zij de financiële middelen hebben om dit te betalen en de intentie om te gaan, wil dit nog niet altijd zeggen dat het ook lukt om dit plan uit te voeren. Zoals besproken in de introductie heeft de WRR in het rapport 'Weten is nog geen doen' de zogenaamde 'doenvermogenstoets' ontworpen als instrument om beleid en regelgeving te boordelen, met als kernvraag: gaat de regeling uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers?[94] Wat de gang naar de notaris een relatief zware mentale belasting maakt, is in de eerste plaats dat burgers zelf hun situatie moeten beoordelen, in moeten zien dat er iets geregeld moet worden bij een notaris en vervolgens het initiatief moeten nemen om een notaris te vinden en daar een afspraak te maken. Ten tweede zijn er kosten aan verbonden. Ten derde gaat het, met name in het familierecht, vaak om situaties die te maken hebben met zogeheten *major life events*, grote levensgebeurtenissen zoals overlijden, geboorte of echtscheiding, die de mentale belastbaarheid van burgers ernstig kunnen beïnvloeden. Tot slot is er sprake van complexe regelgeving, met name op het gebied van het erfrecht. Zo kunnen kleine fouten - zoals het meenemen van persoonlijke spullen of het betalen van rekeningen na een overlijden waardoor de erfenis onbedoeld zuiver wordt aanvaard - grote gevolgen hebben, die niet altijd te repareren zijn. Al deze factoren tezamen maken dat er bij de gang naar de notaris sprake is van een groot beroep op het doenvermogen van burgers:

> *Ik denk ook dat het wel te maken heeft, het is natuurlijk vaak langere termijn denken, terwijl ik ook wel te maken heb met mensen die proberen om op korte termijn alles rond te krijgen, dus ik denk dat dan ook de ruimte misschien wat minder aanwezig kan zijn om daarmee aan de slag te gaan.*
> *Interviewer*: *Ruimte in welke zin?*
> *Geïnterviewde: Nou de ruimte in je hoofd, zal ik maar zeggen, om daarmee bezig te zijn (E12 sociaal raadslieden).*

> *Toen ik die [taalvaardigheids-] lessen nog niet gehad had, en nog niet bij [belangenorganisatie] was … nu loop ik bij [een informatie en adviespunt in de wijk] naar binnen als ik iets niet weet. Maar toen ik dat nog niet gedaan had, had ik dat niet gedurfd. Want je gaat ook steeds meer durven (B7 belangenorganisatie en voormalig laaggeletterd).*

> *In mijn visie is de ontwikkeling van de afgelopen 30 jaar geweest dat onze maatschappij voor een toenemend aantal mensen te complex is geworden. En vroeger had je helemaal niet zo vaak een notaris nodig. Tegenwoordig kan je haast niet meer zonder. En dat vind ik in die zin voor met name die groep mensen in de maatschappij echt wel een worsteling, want er zijn enorm veel wettelijke regelingen opgetuigd, die zodanig complex zijn dat die groep burgers in de maatschappij er überhaupt al niets mee kunnen, omdat alleen het aanvragen al te complex is (B6 belangenorganisatie).*

Ook persoonlijkheidskenmerken als een (gebrek aan) zelfvertrouwen om dingen te regelen en om hulp te durven vragen kunnen dus een belemmering vormen, waarbij ook de maatschappelijke context van complexe regelgeving van belang is. Verschillende hulpverleners uit de eerste lijn benoemden dan ook een gebrek aan doenvermogen – hoewel niet altijd met die term – als een belangrijke drempel om naar de notaris te gaan:

> *Soms zijn er bijvoorbeeld mensen die ooit een keer huwelijksvoorwaarden gemaakt hebben met een staat van aanbrengsten. Dan wordt gezegd dat een voorwerp niet van de schuldenaar is*

[94] WWR (2017). Zie ook https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen, geraadpleegd maart 2024.

waardoor geen beslag kan worden gelegd. Dan wordt er een staat van aanbrengsten getoond van 25 jaar geleden, waarin ik duidelijk kan zien dat de voorwerpen in huis nieuw zijn. Zo'n staat van aanbrengsten wordt dus niet bijgehouden. Dan verwijs je mensen wel naar de notaris. Dus ik verwijs mensen wel, maar daar blijft het ook bij. En heel veel mensen beschikken niet over het doenvermogen om vervolgens het om te zetten in actie. Dat is ook een belangrijk gegeven. Heel veel mensen die willen wel, maar op de een of andere manier komen ze er niet toe (S2 schuldhulpverlener).

'Dat is wel belangrijk, maar ik ga eerst dit en dit en dit oppakken' en je merkt gewoon dat het doenvermogen bij mensen, met name met multiproblematiek en verminderde zelfredzaamheid, is niet zo groot. Dus je kunt niet zeggen, nou, hier heb je de stapel en los het op. Dus je hebt die twee, de hoogste [drempels] zijn: prioritering en financiering (E5 eerstelijns hulpverlening).

Zoals uit deze citaten blijkt gaat het bovendien niet alleen om het vastleggen van afspraken, zoals huwelijksvoorwaarden of een testament, maar ook om het bijhouden van de administratie die daarbij hoort en het tijdig aanpassen als gemaakte afspraken niet meer passend zijn. Enkele geïnterviewden wezen er daarbij op dat vooral mensen die te maken hebben met meerdere problemen tegelijkertijd, de zogenaamde multiproblematiek, kunnen vastlopen.

4.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste niet-financiële factoren en belemmeringen voor toegankelijkheid van het notariaat besproken: de (on)begrijpelijkheid van notariële stukken, het imago van het notariaat, de fysieke toegankelijkheid van locaties en communicatie en het (gebrek aan) kennis over het nut en de noodzaak van iets regelen bij de notaris bij burgers. Uit de interviews met notarissen, eerstelijnshulpverleners, belangenorganisaties en andere professionals komt naar voren dat deze factoren de toegang tot het notariaat kunnen belemmeren. Deze factoren kunnen in het algemeen voor veel mensen een drempel vormen en spelen het meest bij kwetsbare groepen zoals laaggeletterden, mensen met een verstandelijke beperking en mensen met een migratieachtergrond. Het gebrek aan kennis speelt met name bij het familierecht, bijvoorbeeld in onduidelijkheden over het huwelijksvermogensrecht in situaties van schulden of over hoe het erfrecht werkt, wat het onbedoeld zuiver aanvaarden van nalatenschappen tot gevolg kan hebben.

Een gebrek aan kennis over familievermogensrecht en nut en noodzaak van de notaris speelt bovendien niet alleen bij mensen zelf, maar ook bij de eerstelijns hulpverleners waar deze doelgroepen terechtkomen. Het beter informeren van hulpverleners in de eerste lijn zodat deze tijdig en laagdrempelig kunnen overleggen of doorverwijzen, kan dan ook effectief middel zijn om de toegankelijkheid van het notariaat te versterken.

Bovendien valt een bezoek aan de notaris vaak samen met grote levensgebeurtenissen als echtscheiding of overlijden, wat een negatief effect op het doenvermogen heeft en toegankelijkheidsproblemen verder kan versterken. Hoewel ook hoogopgeleide burgers moeite kunnen hebben met het begrijpen van aktes of het ondernemen van actie op het moment dat de mentale belasting al groot is, is het voor hen relatief gemakkelijker om informatie in te winnen of de juiste hulp te vinden. Hierbij spelen naast financiële factoren ook cultureel en sociaal kapitaal en andere *legal capabilities* een rol. Digitalisering kan daarbij zowel een positieve als een negatieve rol spelen. Enerzijds is er bij kwetsbare groepen als laaggeletterden vaak ook sprake van een gebrek aan digitale vaardigheden. Ook wijzen geïnterviewde notarissen erop dat persoonlijk contact belangrijk kan zijn voor goed advies en uitleg. Anderzijds biedt digitalisering ook mogelijkheden om drempels te verlagen, zoals door de inzet van informatieve filmpjes en infographics. Ook kunnen digitale afspraken de toegankelijk van de notaris voor chronisch zieken en andere mensen voor wie reizen een drempel vormt, verbeteren.

In dit hoofdstuk zijn ook verschillende initiatieven van notarissen om niet-financiële belemmeringen weg te nemen besproken. Met name op het gebied van begrijpelijkheid en kennis worden zowel op landelijk niveau door de KNB als door individuele notariskantoren allerlei activiteiten ontplooid, zoals het geven van voorlichtingsbijeenkomsten en lezingen, informatiecampagnes en initiatieven op het gebied van het begrijpelijker maken van stukken. Bij dat laatste doen zich meningsverschillen voor tussen geïnterviewden die van mening zijn dat er met name geïnvesteerd moet worden in bijsluiters, infographics en andere uitleg, en geïnterviewden die ook de taal in de aktes zelf begrijpelijker willen maken. Tegenstanders zijn van mening dat zulke aanpassingen ten koste gaan van de (juridische) kwaliteit van aktes. Een knelpunt dat meer aandacht behoeft is de samenwerking van het notariaat met eerstelijnshulpverleners.

5 Verkenning van knelpunten en voorgestelde oplossingsrichtingen

In de voorgaande hoofdstukken is een aantal knelpunten en drempels aan de orde gekomen rond de toegankelijkheid van het notariaat. Het gaat zowel om financiële toegankelijkheid als om andere vormen van toegankelijkheid, zoals het imago van het notariaat, kennis over het nut en de rol van de notaris bij burgers en eerstelijnsprofessionals, digitale en fysieke toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van akten en de communicatie van notarissen. Op veel van deze terreinen worden er door het notariaat en andere betrokkenen al allerlei initiatieven ontplooid om de toegankelijkheid te verbeteren. Daarom zullen we ons in dit hoofdstuk richten op de twee belangrijkste knelpunten die op dit moment nog onvoldoende worden geadresseerd en waarvoor we vervolgens enkele oplossingsrichtingen bespreken zoals deze naar voren zijn gekomen in de interviews. Deze twee belangrijkste knelpunten zijn 1) de financiële toegankelijkheid van het notariaat en 2) de niet-financiële toegankelijkheid van het notariaat, waaronder een gebrek aan structurele samenwerking met (eerstelijns)hulpverlening. Dit laatste knelpunt ziet vooral op (een gebrek aan) inbedding van het notariaat in de bestaande structuur van eerstelijnshulpverlening voor burgers die minder zelfredzaam zijn en/of een lager inkomen hebben. Ook knelpunten als imago, begrijpelijkheid en een gebrek aan kennis over familievermogensrecht van zowel burgers als professionals spelen hierbij een rol.

De mogelijke oplossingsrichtingen die uit de interviews naar voren komen zijn 1) de instelling van een ‘sociaal notariaat’ en 2) mogelijke wets- of beleidswijzigingen die bestaande problemen zouden kunnen voorkomen, waardoor een gang naar de notaris hiervoor niet langer noodzakelijk is. Op basis van de interviews en bestaande literatuur zullen in dit hoofdstuk de voor- en nadelen en deze oplossingsrichtingen worden verkend. In hoofdstuk 6 zullen vervolgens de conclusies van het onderzoek worden gepresenteerd.

5.1 Knelpunt 1: financiële toegankelijkheid

Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, is de financiële toegankelijkheid van het notariaat voor mensen uit lagere inkomensgroepen of mensen met schulden beperkt, terwijl zij wel behoefte kunnen hebben aan dienstverlening van een notaris. Die situaties liggen, zoals we in hoofdstuk 2 hebben geconstateerd, vooral op het gebied van het familievermogensrecht: bijvoorbeeld mensen die een erfenis (beneficiair) moeten afhandelen; het opmaken van een levenstestament voor ouderen, mensen die langdurig ziek zijn of een beperking hebben; een samenlevingscontract of huwelijks/ partnerschapsvoorwaarden voor mensen met schulden en kleine ondernemers die hun partner willen beschermen tegen claims van schuldeisers; of een testament als men wettelijke erfgenamen wil onterven of een executeur wil benoemen.

Op dit moment voldoet de bestaande regeling van artikel 56 Wna niet. Een belangrijk nadeel is dat het standaardtarief dat de kamers voor het notariaat hanteren erg hoog is, zodat de toepassing van deze regeling burgers in de meeste gevallen geen financieel voordeel oplevert. Bovendien ontbreekt een verplichting van de beroepsgroep om burgers op deze mogelijkheid te wijzen. Daarnaast of waarschijnlijk als gevolg daarvan is er voor burgers op internet weinig informatie te vinden over de regeling en is deze ook veelal onbekend bij veel eerstelijnshulpverleners (zie 3.3). Een andere beperking van de regeling is dat deze alleen geldt voor specifiek benoemde akten in de familievermogensrechtpraktijk. Het levenstestament is bijvoorbeeld uitgesloten, maar ook andere rechtsgebieden of notarieel advies. Er zijn weliswaar verschillende notarissen die in schrijnende gevallen voor een gereduceerd tarief of met een betalingsregeling werken, maar dit betreft individuele ’gunsten’ en geen structurele regeling waarop mensen een beroep kunnen doen. Bovendien worden mogelijkheden voor een gereduceerd tarief of in termijnen betalen niet ‘geadverteerd’, waardoor het niet vanzelfsprekend is dat mensen die hieraan behoefte hebben, kunnen weten dat de mogelijkheid bestaat en een kantoor kunnen vinden dat ze tegen een gereduceerd tarief verder kan helpen.

5.2 Knelpunt 2: Niet-financiële toegankelijkheid

Naast de financiële toegankelijkheid zijn er ook andere belemmeringen bij de toegankelijkheid van het instituut notaris, in dit hoofdstuk samengevat als het knelpunt 'niet financiële toegankelijkheid'. Vanuit het aanbod vallen bijvoorbeeld de beperkte begrijpelijkheid van notariële teksten en mondelinge communicatie, de beperkte bereikbaarheid (uitstraling chique panden, beperkte dienstverlening in de familievermogensrechtpraktijk), beperkte kennis bij eerstelijnshulpverleners over het nut en de rol van notarissen voor dergelijke groepen en de geringe samenwerking met notarissen op. Een gebrek aan inbedding van het notariaat in de bestaande structuur van eerstelijnshulpverlening voor burgers die minder zelfredzaam zijn en/of een laag inkomen hebben is dan ook een belangrijk onderdeel.
Vanuit de behoeftekant zijn er barrières zoals het gebrek aan kennis over het nut en de rol van de notaris, het imago van de notaris als 'alleen voor een bepaald soort mensen', en problemen rond de begrijpelijkheid van notariële dienstverlening. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, komt uit de interviews met notarissen, eerstelijnshulpverleners, belangenorganisaties en andere professionals naar voren dat deze factoren de toegang tot het notariaat kunnen belemmeren. Daarbij spelen naast financiële factoren ook cultureel en sociaal kapitaal en andere *legal capabilities* een rol. Deze belemmering is dan ook het sterkst voor groepen als laaggeletterden, mensen met een verstandelijke beperking of mensen met een migratieachtergrond die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn. Voor hoogopgeleide burgers is het in vergelijkbare situaties relatief gemakkelijker om informatie in te winnen of de juiste hulp te vinden, ook al kunnen ook zij moeite hebben met het begrijpen van akten of met beperkingen in het doenvermogen in stressvolle situaties.

5.3 Oplossingsrichting: sociaal notariaat

Het begrip 'sociaal notariaat' definiëren we als een equivalent van de 'sociale advocatuur', een toevoegingssysteem of andere gereguleerde financieringsvorm voor het notariaat om notariële diensten te verlenen aan mensen die niet in staat zijn hiervoor een marktconforme prijs te betalen. Een van de vragen die in dit onderzoek centraal stonden, is de vraag of de instelling van een sociaal notariaat kan bijdragen aan de toegankelijkheid van het notariaat en een oplossing kan vormen voor minder draagkrachtigen die op dit moment niet of minder worden bereikt. In wat volgt bespreken we op basis van de interviews de voor- en nadelen van een sociaal notariaat, opties voor financiering zoals deze zijn aangedragen door respondenten en in de literatuur over dit thema. Ook komen de grenzen en voorwaarden voor een dergelijk systeem aanbod. Tevens gaan we in op de suggesties die worden gedaan voor de inbedding en samenwerking van het notariaat met eerstelijnshulpverlening.

5.3.1 Voor- en nadelen sociaal notariaat

De meningen over dit thema in de interviews waren sterk verdeeld. Een aantal geïnterviewden was uitgesproken voorstander, anderen waren meer ambivalent of twijfelden aan het nut.

Preventie van problemen, voorkomen van extra kosten, hulp bij lastige nalatenschappen

Zoals ook in hoofdstuk 2 is besproken, komen uit de interviews verschillende voorbeelden naar voren van situaties waarin burgers met beperkte financiële middelen behoefte hadden aan notariële diensten die ze echter niet konden betalen. Een sociaal notariaat zou er voor kunnen zorgen dat toekomstige problemen en daarmee ook toekomstige persoonlijke maar ook maatschappelijke kosten worden voorkomen, of dat huidige problemen worden opgelost. Voorbeelden die genoemd werden, zijn onder meer mensen die weliswaar weinig vermogen hebben maar voor wie de wettelijke regels voor een nalatenschap niet goed passen, bijvoorbeeld omdat zij geen (contact met) familie hebben en graag iemand willen aanwijzen om hun huurwoning leeg te ruimen of de zorg voor hun huisdieren af te handelen. Voor deze mensen zou het maken

van een testament een oplossing kunnen bieden. Ook het levenstestament wordt in deze context geregeld genoemd, bijvoorbeeld voor alleenstaanden zonder familie, die op die manier aan kunnen wijzen wie er beslissingen mag nemen als zij dat zelf niet meer kunnen.[95]

> *Denk aan onder bewind staan om maar eens iets te noemen. Daar heb je zomaar vragen over, want daar kan je ook te maken hebben met het testament. Bijvoorbeeld: "mag ik erven als ik onder bewind sta?" Om maar eens iets te noemen. Of: hoe moet ik ermee omgaan als ik iemand in huis heb die schulden heeft. Kan ik dan bij een notaris iets regelen dat er geen beslag wordt gelegd op mijn spullen? Nou, dat zijn mensen die zitten in een heel andere inkomens- en vermogensgroep om het zo te zeggen (N1 notarisorganisatie).*

> *Toen ik aan het begin van mijn carrière zat, kon ik me niet voorstellen, dat als ik een van mijn cliënten via toevoeging heb geholpen met een echtscheiding waarin de rechter zegt van: 'joh vervolgens moet je nu naar de notaris', dat het dan daar ineens ophoudt […] Want nu moeten ze daar hoge tarieven gaan betalen, terwijl voor hun idee hebben ze wel belangrijke dingen te verdelen, alleen dat kun je niet vertalen naar economische waarde. Het hobbelpaardje van opa, dat kan je niet verkopen voor iets, maar het is wel belangrijk wie dat nou gaat krijgen […] En wat krijg je dan, je krijgt hogere maatschappelijke kosten. Want die komen allebei terecht bij een advocaat met het verhaal: ja het is veel te duur, ik kom er met mijn vrouw niet uit, laten we dan maar die verdeling maken bij de rechter, kom je weer bij de rechter terecht. En dan soms ook nog in hoger beroep. Dus het kost veel meer, dan dat je dat geld had besteed aan een subsidie voor de notaris (A1 advocaat).*

> *Ik vind het toch wel raar dat het in de advocatuur wel bestaat en het notariaat niet, terwijl het toch heel belangrijk ook is. Ja, ook zo'n testament maken, dat kan zo belangrijk zijn voor mensen en het is gewoon dan ja, die als je bedenkt dat iemand die een bijstandsuitkering heeft, die leeft van 300 euro op de rekening en je moet een testament maken dat contant 500, 600 euro is… Ja, ik kan dan niet begrijpen dat daar niks voor geregeld is (N3 notaris).*

Deze laatste geïnterviewde wijst naast het persoonlijk belang van de betrokkenen bij de verdeling van spullen die geen financiële maar wel emotionele waarde hebben ook op de maatschappelijke kosten wanneer er conflicten ontstaan die weer bij de rechter terechtkomen. Verschillende geïnterviewde bewindvoerders en schuldhulpverleners benoemden daarnaast dat het afhandelen van erfenissen niet tot hun taak behoort, waardoor deze taak soms blijft liggen wanneer bijvoorbeeld iemand met een beperking onder beschermingsbewind staat:

> *Een bewindvoerder zegt dan: ik krijg er niks voor, dus ik ga het niet doen, dus er wordt beneficiair aanvaard en dan wordt het ergens in de kast gestopt. En dan hopen we maar dat iedereen het prima vindt. […] En dan blijven er eigenlijk allemaal onbetaalde rekeningen naar de toekomst, met als gevolg dat je vaak geconfronteerd wordt als bewindvoerder met nalatenschappen die nooit afgewikkeld zijn en dat er achteraf toch gedoe over ontstaat. […] En als iemand dan ja, heel plots overlijdt, ja, dan kan je niks meer doen, maar als je ziet dat die langzaamaan richting het*

[95] Uit de interviews komt vooral het levenstestament als oplossing naar voren voor deze situaties. Er bestaan echter ook wettelijke regelingen die ingezet kunnen worden als iemand niet meer in staat is om zelf beslissingen te nemen, zoals curatele, bewind en mentorschap. Deze alternatieven kennen ook nadelen. Zo is er een procedure bij de rechtbank nodig en kunnen er kosten verbonden zijn aan zowel de procedure als de uitvoering van de maatregel. Voordeel van een levenstestament ten opzichte van deze regeling is dat vooraf al kan worden vastgelegd wie beslissingen mag gaan nemen en wat de wensen van de betreffende persoon zijn. Uit onderzoek van Stelma-Roorda (2024) blijkt echter dat dit ook problemen op kan leveren. Zo wordt het levenstestament niet altijd bijgewerkt wanneer sociale verhoudingen veranderen en kan zich de situatie voordoen dat degene die in het levenstestament gemachtigd wordt beslissingen te nemen daar helemaal niet van op de hoogte is.

einde van hun leven gaan, dan gaan wij als bewindvoerders geitenpaadjes zoeken om te zorgen dat familie dan toch nog persoonlijke spullen kan krijgen. Dan zeg je van joh: Het is misschien toch verstandiger dat je nu alvast eens even de foto's mee gaat nemen, of dingen die nog in huis staan waar je waarde aan hecht, want als er geen geld is, dan moet die persoon uiteindelijk op kosten van de gemeente begraven worden. En al haal je maar een fotolijstje weg, dan heb je volgens de wet al een daad van aanvaarding gepleegd. Dus in die zin voorziet het erfrecht ook niet in oplossingen in dat soort situaties. Dus ben ik een voorstander van het sociaal notariaat? Ja die vraag is denk ik wel beantwoord, ja. Hoe dat je dat vervolgens in elkaar steekt en gefinancierd krijgt? Dat vind ik een hele spannende vraag (B6 belangenorganisatie).

De KNB ziet bij de vereffening van nalatenschappen een belangrijke rol voor een sociaal notariaat:

De regelgeving rondom vereffening van nalatenschappen is voor burgers heel complex, zie bijvoorbeeld Rechtbank Gelderland 7 februari 2024[96], waarin de rechtbank oordeelde dat van een erfgenaam, die niet een professionele vereffenaar is, niet verwacht kan worden dat hij op de hoogte is van alle verplichtingen die met de rol van vereffenaar gepaard gaan. De complexiteit van de vereffeningsprocedure hangt samen met de verschillende - tegenover elkaar staande - betrokken belangen daarin, met name die van schuldeisers. Juist vanwege de betrokken belangen, is vereenvoudiging van de relevante regelgeving misschien wel heel wenselijk, maar ook lastig. Dat maakt wel dat het uitgangspunt dat iedere burger daarin zelfredzaam moet zijn, heroverweging verdient. Dat uitgangspunt gaat voorbij aan die complexiteit en gaat de draagkracht van de gemiddelde burger te boven. Daarom zou advisering van de erfgenamen (of de betrokken vertegenwoordigers zoals bewindvoerders in een meerderjarigenbewind) door een deskundige zoals de notaris mogelijk en bereikbaar moeten zijn, ook voor de burger die dat niet uit eigen middelen kan betalen. Advisering van erfgenamen-vereffenaars in vereffeningsprocedures zou dan ook onder de paraplu van de gefinancierde rechtsbijstand moeten worden gebracht (KNB).

Ook in deze situaties kan het tijdig inschakelen van een notaris maatschappelijke kosten voorkomen. Dit past bij het preventieve karakter van het notariaat.[97]

Gestructureerd aanbod

Een ander voordeel van een sociaal notariaat dat wordt genoemd is dat een regeling ervoor zorgt dat burgers niet zijn overgeleverd aan willekeur. In de huidige situatie is het zo dat niet draagkrachtige burgers afhankelijk zijn van de welwillendheid van een notaris, en van het toevallige aanbod van sociale dienstverlening door notarissen in de regio. Dit aanbod wordt bovendien niet 'geadverteerd' en is vooral gebaseerd op informeel 'via-via' contact tussen een burger en een specifieke notaris. Het gebruik van dit soort sociale diensten vereist dus sociaal kapitaal – een netwerk. Een kwetsbare financiële positie gaat echter vaak juist samen met een gebrek aan dergelijk sociaal kapitaal.[98]

Geen noodzaak

Niet alle geïnterviewden waren voorstander van een sociaal notariaat:

Bijna alles wat notarissen doen waar we zeg maar het domeinmonopolie in hebben en onze tussenkomst wettelijk verplicht is, zijn diensten waar mensen toch al geld voor hebben, of het kunnen financieren. De overdracht van de woningen, vestigen van die hypotheekrechten,

[96] ECLI:NL:RBGEL:2024:1877
[97] Zie ook 'Sociaal notariaat, ja of nee?' *Notariaat magazine* nr. 2023-01
[98] Vrooman, e.a. (2023)

oprichten van een BV. Dat zijn allemaal dingen waar de kosten in verhouding tot het geld wat er verder ook wordt uitgegeven, relatief laag zijn naar mijn smaak, dus de vraag is: wat voor sociaal notariaat? (N17 notaris).

Zijn er dan mensen die heel weinig te besteden hebben, maar toch wel een notaris nodig hebben? Ja, ik zou dan beter moeten begrijpen voor wat voor soort werk. Ik vind overigens dat iedereen recht zou moeten hebben op notarieel advies. Laat daar geen misverstanden over bestaan en als dat voor sommige mensen al financieel een drempel opwerpt, dan moeten we die drempel wegnemen. Punt. Maar ik vraag me af of er veel mensen zijn die het niet kunnen betalen, maar het wel nodig hebben. Ik denk dat de mensen die het niet kunnen betalen ook geen notaris nodig hebben. Want waar hebben die een notaris voor nodig? Die gaan geen BV oprichten, tenzij ze een onderneming willen starten, maar die gaan geen huis overdragen of hypotheek nemen. Die hebben geen ingewikkelde vermogenspositie privé dat er huwelijksvoorwaarden moeten komen, dus die kunnen eigenlijk heel goed uit de voeten met de wetgeving zoals die is en de faciliteiten die geregeld zijn omtrent huwelijksvermogensrecht (N18 notaris).

Sommige notarissen zien de noodzaak voor een sociaal notariaat niet, omdat de vraag naar financiële regelingen binnen hun praktijk gering is en ze dit prima zelf met aangepaste tarieven of betalingsafspraken kunnen regelen. Daar hoeft in hun ogen niet een heel systeem voor opgetuigd te worden. Wat verder opvalt uit de gesprekken met tegenstanders – over het algemeen notarissen – is, dat zij met name geen noodzaak zien voor zoiets als een sociaal notariaat omdat mensen met weinig geld toch geen notaris nodig zouden hebben.
Uit de interviews met eerstelijnshulpverleners en notarissen die zelf aan sociale dienstverlening doen, komen wel duidelijk situaties naar voren waarin mensen met weinig financiële middelen behoefte hebben aan notariële diensten. Deze mensen komen echter weinig bij notarissen terecht. De discrepantie tussen de antwoorden van eerstelijnshulpverleners en - een deel van - de geïnterviewde notarissen zou dan ook kunnen worden verklaard uit een gebrek aan kennis en ervaring van notarissen met deze doelgroep. Een geïnterviewde advocaat reflecteerde hierop:

Kijk, als je dit niet ook vanuit het oogpunt bekijkt van degene die deze groepen bijstaan, dan verlies je gewoon heel veel informatie. Dat zie je natuurlijk ook gewoon niet als notaris. Dat is ook logisch. Als iemand gewoon op de website kijkt en zegt van wow, wat een hoge tarieven, ik ga niet meer, dan komt de informatie bij de notaris ook nooit terecht. Hoogstens bij de receptie, of een klerk (A1 advocaat).

Capaciteitsproblemen en problemen binnen de sociale advocatuur

Andere geïnterviewden waren in principe voorstander van een sociaal notariaat, maar zagen allerlei praktische bezwaren. Deze bezwaren liggen met name op het vlak van de praktische uitvoerbaarheid. Gezien de bestaande personeelstekorten in het notariaat, met name in het familierecht, bestaat bij verschillende geïnterviewden de indruk dat er onvoldoende capaciteit is om een regeling voor sociaal notariaat uit te voeren:

Kijk, ik weet ook niet hoe goed het is als iedereen die in een sociaal minimum zit er gebruik van zou maken. Ik weet niet wat de werktoename wordt, hoeveel tijd je kwijt bent. Kijk, als je inderdaad een medewerker ervoor moet aannemen die 6.000 euro kost per maand, terwijl het 3.000 euro oplevert. Ja, dan heb je een probleem natuurlijk […] En de sociale advocatuur… Als ik zie wat die mensen verdienen en wat voor ellende ze allemaal krijgen dan denk ik: wie gaat dat

nog doen? Nou zo gaat het ook met sociaal notariaat. Heel leuk, maar wie gaat dat nog doen? (N12 notaris).

Er is een tendens dat er in grote steden nog maar een handjevol kantoren familierecht doen. Dat is een trend die al langer aan de gang is. Daardoor worden er ook minder notarissen zo opgeleid. Dat kan wellicht resulteren in een dure familierechtpraktijk. Maar wat je wellicht eerder zult zien, is dat je eerder geholpen wordt als je uit het netwerk van die notaris komt. Als je de mensen kent. Dat creëert een kansenongelijkheid waar we allemaal op tegen zijn. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in de aantallen familierechtnotarissen en meer tegengegaan moeten worden dat notariskantoren zich te eenzijdig specialiseren. Ik weet alleen niet hoe (N19 notaris).

Verschillende geïnterviewden maakten daarnaast de vergelijking met de bestaande regeling voor de sociale advocatuur, die economisch niet al te aantrekkelijk uitpakt:

Want dan vraag ik me af. Ja, maar wie gaat het doen? Dat betekent dat je een enorm maatschappelijk betrokken inslag moet hebben. Je weet dat je net als binnen de sociale advocatuur zelf maatschappelijk economisch gezien haast al op bijstandsniveau terecht komt. Dus ik vind het een prachtige gedachte. Maar wie gaat dat dan doen? (B6 belangenorganisatie)

In de sociale advocatuur zie je ook een aantal problemen begrijp ik van advocaten die alleen dergelijke zaken doen. De maatschappij wordt complexer, hetgeen tot meer zaken leidt, de cliënt wordt steeds mondiger en neemt met minder geen genoegen. Dit kost de advocaat veel tijd en daarmee (veel) geld. Dat geldt zeker ook voor notarissen. De notaris wordt sinds 2000 als vrij ondernemer door de overheid aangemerkt en moet zelf de kost verdienen. Dat laatste past niet bij een sociaal notariaat (N7 notaris).

De bestaande problemen in de sociale advocatuur, met lage verdiensten, zouden niet passen bij het commerciële karakter van het notariaat. Een geïnterviewde uit de eerste lijn was echter van mening dat een sociaal notariaat ook *te* commercieel interessant kan zijn en misbruik door notariskantoren kan uitlokken:

Dat hebben we ook gezien in de advocatuur. Er werd toen heel nadrukkelijk gezegd, dat was ook het doel van het Juridisch Loket, een soort filterfunctie. Van ja, mensen moeten niet onnodig naar een advocaat stappen, want dat kost de samenleving geld. En wat gebeurde er toen? Toen gingen de advocatenkantoren bij mij hier om de hoek... Daar staat nu altijd zo'n groot bord buiten van: gratis inloop. Ja en dat kun je niet verbieden. Je kunt niet mensen verbieden, als ze zeggen van nou, kom maar gratis even binnen als je een vraag hebt. En je hoeft helemaal geen toevoeging eerst aan te vragen, je komt gewoon gratis. Nou, ik kan me voorstellen dat op het moment dat de rijksoverheid zegt: We gaan een kantoor inrichten voor het notarieel recht, dat dan tegelijk de notaris in heel Nederland overal bordjes buiten gaan hangen van: gratis inloop (E10 eerstelijns).

Selectie en misbruik

Tegelijkertijd bestaan bij sommige geïnterviewde notarissen zorgen over mogelijk misbruik van de regeling door burgers, bijvoorbeeld:

Ja, bij dit soort dingen ben ik altijd zo bang voor misbruik. Ik weet niet. Misschien weet ik daar niet voldoende over om daar een goed antwoord op te geven, laat ik het zo zeggen. Omdat ik dan niet precies weet hoe die regeling eruit zou zien. Maar ik zal het niet fijn vinden als een cliënt mij zal bedonderen. […] Ik denk dat het moeilijk is om die selectie te maken. Wie daar echt recht op zou hebben en wie niet (N11 notaris).

Dergelijke angst voor fraude en misbruik en zorgen over hoe de 'juiste' burgers te selecteren voor een regeling is een bekend patroon en wordt in de literatuur wel aangewezen als een van de oorzaken voor de toeslagenaffaire.[99]

5.3.2 Financiering sociaal notariaat

Hoewel dit onderzoek in principe niet de wijze van financiering van een eventueel sociaal notariaat betreft en dat dus ook niet systematisch is onderzocht, is het wel een thema dat veel naar voren kwam in de interviews. Ook de KNB (2022b) heeft in 2022 een onderzoek uitgevoerd onder haar leden naar financieringsvormen. Ongeveer 19 procent van de leden heeft de vragenlijst beantwoord. Van de respondenten vindt 79 procent dat het notariaat gefinancierde rechtshulp moet aanbieden. Op de vraag naar welke oplossing voor gefinancierde notariële rechtshulp hun voorkeur uitgaat, antwoordde bijna 70 procent 'gefinancierde rechtshulp door de overheid', 10 procent is voor een rechtsbijstandsverzekering, 10 procent voor gefinancierde rechtshulp georganiseerd door het notariaat zelf en 10 procent is voor andere vormen.[100]

De geïnterviewden in ons onderzoek hebben verschillende voorstellen voor financiering naar voren gebracht, die ruwweg te verdelen zijn in de volgende opties:

1. het aanpassen van de bestaande regeling van artikel 56 Wna zodat deze beter aansluit op de behoeften van de doelgroep;
2. het toevoegen van de notaris aan het bestaande stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand;
3. het opnemen van notariële diensten in een rechtsbijstandsverzekering of andere verzekerings- of abonnementsvormen;
4. het verdelen van de kosten onder notariskantoren, bijvoorbeeld door een landelijk fonds dat wordt gevuld uit een opslag op diensten van notariskantoren;
5. financiering vanuit de overheid via bijzondere bijstand van de gemeente.

Ten aanzien van de eerste optie, het aanpassen van artikel 56 Wna, wordt voorgesteld:
- een tarief voor de rechtzoekende vaststellen dat inkomensafhankelijk is. Niet standaard de maximale eigen bijdrage uit Bebr hanteren. Door aan te sluiten bij de vijf inkomenscategorieën met bijbehorende eigen bijdragen uit Bebr, kan meer rekening worden gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende;
- de regeling uitbreiden naar meer typen akten binnen het familievermogensrecht en andere rechtsgebieden. Ook op andere rechtsgebieden kan sprake zijn van rechtzoekenden met beperkte financiële middelen die ondersteuning kunnen gebruiken. Daarnaast zou notarieel advies dat niet uitmondt in een akte ook onder de regeling moeten vallen;
- de regeling gebruikersvriendelijker te maken door rechtzoekenden meer informatie en hulp te bieden bij gebruik van de regeling;
- om te voorkomen dat notarissen worden gedwongen onder de kostprijs diensten te verlenen, zou de regeling kunnen worden aangevuld met een vergoeding van de overheid.

De tweede optie, het toevoegen van de notaris aan het systeem voor gesubsidieerde rechtsbijstand, zou bijvoorbeeld kunnen via artikel 13 lid 1 sub c van de Wrb. Dit artikel maakt het mogelijk voor de RvR om overeenkomsten met notarissen te sluiten.[101] In de vorige paragraaf werd al opgemerkt dat niet alle notarissen deze optie zien zitten, gezien de problemen en lage vergoedingen die er bestaan in de sociale advocatuur. Het voordeel van aansluiting bij de gesubsidieerde rechtsbijstand is dat de eigen bijdrage van

[99] Zie bijvoorbeeld: Spijkstra (2024).
[100] KNB-ledenonderzoek Toegang tot het recht (2022); www.knb.nl/nieuwsberichten/onderzoek-naar-maatschappelijke-rol-notaris-hoe-bereik-je-kwetsbare-doelgroepen, geraadpleegd maart 2024. Uitkomsten verkregen via de KNB.
[101] Hillen-Muns (2023)

rechtzoekenden afhankelijk is van hun inkomen en vermogen. Binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand bestaan vijf niveaus van eigen bijdrage voor vijf inkomensgroepen. De hoogste eigen bijdrage geldt alleen voor de hoogste inkomensgroep (fiscaal jaarinkomen alleenstaande tussen 26.201 - 31.100 euro). De laagste inkomensgroep (fiscaal jaarinkomen alleenstaande tot en met 22.100 euro) betaalt een eigen bijdrage van 226 euro.[102]
Een tweede voordeel is dat onder het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand ook toevoegingen worden verstrekt voor advies.
Een derde voordeel is dat in vergelijking met de regeling van artikel 56 Wna, rechtzoekenden minder zelfredzaam hoeven te zijn. Binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand doet de rechtshulpverlener de toevoegingsaanvraag. De rechtzoekende hoeft dat niet zelf te regelen.
Een vierde voordeel ten opzichte van de artikel 56 Wna regeling is dat rechtshulpverleners onder de Wrb naast de eigen bijdrage van de client een vergoeding van de overheid krijgen op basis van een puntensysteem. Voor complexe zaken bestaat er ook de mogelijkheid om een extra-urenvergoeding aan te vragen.

De derde optie, financiering via een rechtsbijstandsverzekering of andere verzekerings- of abonnementsvormen, wordt ook verschillende malen genoemd.

> *Zorg dat het binnen een verzekering valt of zo. Dat je als notaris zegt 'nou, prima, kom maar langs, maak maar een afspraak, dan krijgt u in ieder geval de informatie.' En dan stuur ik die nota wel door naar de verzekeringsmaatschappijen. Dan weet ik niet of het voor je eigen risico komt of hoe iets gaat, maar dan krijg ik in ieder geval mijn centjes en dan wordt het daarna afgewikkeld. Dat zou een hele goede zijn. Dat zal voor mensen de drempel verlagen (N20 notaris).*

Voor een deel bestaan er al mogelijkheden voor burgers om - gratis of tegen een gereduceerd tarief - notariële dienstverlening te krijgen via verzekeringen of lidmaatschappen (zie paragraaf 2.1.2 en 3.1.2). Nadeel van deze optie is dat mensen die schulden of weinig geld hebben, waarschijnlijk geen geld hebben voor of zullen besteden aan dergelijke verzekeringen of abonnementen. Rechtsbijstandsverzekeraars vergoeden bovendien alleen onzekere voorvallen en geen preventieve rechtshulp.

Sommige notarissen opperen de mogelijkheid van een financieringsvorm door het notariaat zelf (optie 4). Volgens het hiervoor genoemde ledenonderzoek, is ongeveer 10 procent hier een voorstander van. Ze denken hierbij bijvoorbeeld aan een soort fonds.

> *Michiel van Nispen, die wil graag dat het vanuit de overheid allemaal gefinancierd wordt. Ik denk dat dat te ver gaat. Ik denk dat er vanuit het notariaat iets moet gebeuren ook. En dat er een soort fonds moet komen... Ja, eigenlijk, wat ik het mooiste zou vinden, is dat elk kantoor bijvoorbeeld verplicht is om een middag een vrijwilliger te sturen en dan ook gewoon in de wijken te gaan zitten. Ik denk dat dat het beste werkt. Maar ik denk dat het notariaat zo niet is ingesteld en dat de meeste mensen dat niet willen. En dan zou ik denken als tweede beste optie dat er toch een soort fonds wordt gemaakt vanuit het notariaat en dat per akte bijvoorbeeld iedere notaris verplicht is om, ik weet niet, één euro of een paar euro in dat fonds storten en dat ervan uit dat fonds notarissen, in de grote steden gaan zitten en dat dat dan vanuit daar bekostigd wordt met een gedeelte vanuit de overheid misschien (N3 notaris).*
>
> *Je bent natuurlijk ondernemer en je wil ook gewoon een gezonde bedrijfshuishouding voeren. Aan de andere kant, denk ik, voor mij zou bijvoorbeeld denk ik wel kunnen werken als je zegt van:*

[102] https://www.rechtsbijstand.nl/mediation-rechtsbijstand/hoeveel-betalen/eigen-bijdrage/, geraadpleegd april 2024.

je moet misschien een bepaald percentage als sociaal notaris kunnen aanbieden. En dat is een soort maatschappelijke bijdrage die je dan levert. […] Nou ja, dan ga ik er wel vanuit dat het goed gaat, want als het een slechte tijd is, bijvoorbeeld als het een crisistijd is, dan is dat ook het eerste waar je natuurlijk op inlevert, want dan denk ik van ja, ik moet mijn personeel betalen, meer huur betalen en ja, het spijt me, maar ik kan niet tijd weggeven als ik dat niet heb. Misschien moet je dan bedenken, wat is dan een soort minimumtarief wat dan vergoed zou moeten worden? (N7 notaris).

Dus je zou ook kunnen zeggen van: we maken een potje als beroepsgroep en daar wordt dat uit betaald en degenen die dat oppakken, krijgen een vergoeding daarvoor en de anderen betalen dus gewoon eraan mee. Een solidariteitsheffing vind ik dan op zich wel een mooie. […] Dat die een vergoeding krijgen voor een zaalhuur, voor de tijd die ze erin steken, gewoon net eventjes een positieve beloning in plaats van 'tof dat je het doet, maar je bent nu gewoon voor de hele groep gratis werk aan het doen' (N12 notaris).

Tot slot, noemen sommigen financiering vanuit de bijzondere bijstand door de gemeente (optie 5) als een van de mogelijkheden. Gemeenten verstrekken nu geen bijzondere bijstand voor notariële diensten omdat preventieve rechtshulp hier niet onder valt. Bijzondere bijstand wordt alleen verstrekt voor noodzakelijke, dringende, onverwachte uitgaven waarvoor niet gespaard kan worden.[103] Een uitbreiding met preventieve notariële hulp zou volgens sommigen een goede optie zijn, omdat zo ook toekomstige problemen en extra kosten voor zowel de burger als de samenleving bespaard kunnen worden.[104] Bovendien zijn gemeenten relatief gemakkelijk bereikbaar voor burgers. Soms hebben ze bijvoorbeeld al contact met maatschappelijk werk of sociaal raadslieden in een gemeente wat de drempel verlaagt.

Daarnaast zijn er geïnterviewden die op combinaties van mogelijkheden wijzen. Bijvoorbeeld zowel een bijdrage vanuit het notariaat, als een bijdrage vanuit de overheid.

5.3.3 Beperkingen, grenzen en voorwaarden sociaal notariaat

In de interviews komt bij veel respondenten de wens naar voren om bij de invoering van een sociaal notariaat bepaalde voorwaarden en grenzen te stellen. Naast de voor de hand liggende inkomens- en vermogensgrens gaat het ook om een inperking in rechtsgebieden en soorten dienstverlening en voorwaarden zoals een verdeling van de lasten over kantoren en trainingen in de omgang met nieuwe doelgroepen.

Inkomensgrens en rechtsgebieden

Een deel van de respondenten noemt het uitsluiten van bepaalde rechtsgebieden, zoals het ondernemingsrecht en registergoedrecht, omdat er vanuit wordt gegaan dat mensen die hiervoor akten nodig hebben over voldoende geld beschikken:

En de gedachte is altijd geweest: Als je geld hebt om een huis te kopen, dan kun je blijkbaar ook advies inwinnen om het zo maar eventjes te zeggen. Dus ik zie dat sociaal notariaat dan bij woningen of in de onroerendgoedmarkt of in de ondernemingsrechtmarkt niet per sé een noodzaak is, want die mensen behoren toch vaak niet tot het minimum (N16 notaris).

Als we het echt over een ondernemer hebben, dan gaat het over een BV. Maar dan vind ik: die mensen kunnen het best betalen, ik bedoel, die kunnen ook wel als ze een BV kunnen hebben, 500 of 750 euro neerleggen voor een akte. Als je het in het zakelijke segment trekt van stichtingen bijvoorbeeld en van kleine verenigingen, ja, die hebben vaak geen geld, maar ik vind

[103] www.juridischloket.nl/werk-en-inkomen/werkloosheid-en-bijstand/bijzondere-bijstand/
[104] Interview O4.

ook dat een vereniging die geen 500 euro op tafel kan leggen geen bestaansrecht heeft om het maar zo te zeggen, want dan hebben ze kennelijk niet genoeg leden. […] de stichtingen die ik dan voorbij zie komen die mensen willen oprichten, dan denk ik ook van ja joh, daar zit ook helemaal niemand op te wachten, dus die zou ik ook niet helpen met overheidsgeld (N1 notarisorganisatie).

De meeste genoemde inperking is het beperken van de dienstverlening tot het familievermogensrecht. Dit is ook het rechtsgebied waarop de meeste problemen die uit de interviews naar voren komen zich voordoen, bijvoorbeeld rondom huwelijks/partnerschapsvoorwaarden of een samenlevingscontract bij schulden, het afwikkelen van erfenissen of het opmaken van een (levens)testament. Andere geïnterviewden zijn van mening dat de regeling ook zou moeten gelden voor delen van het ondernemingsrecht:

Wat ik wel belangrijk vind is dat voor sommige ondernemingen of stichtingen uit een bepaalde sector, zou ik eerder geneigd zijn om te zeggen, die zouden hun geld niet moeten hoeven besteden aan een notaris. Die kwalificeren wat mij betreft gewoon als algemeen nut beogende instelling. In het kader van een sociaal notariaat zou daarvoor een soort van toegevoegd notaris of hoe je dat ook wil noemen, kunnen zijn om advies in te winnen (N18 notaris).

Verder is onroerend goed een veelgenoemde uitsluiting, omdat daar op dit moment vrijwel per definitie sprake is van vermogen. Het is echter niet onvoorstelbaar, dat in mogelijke toekomstige situaties van dalende huizenprijzen bijvoorbeeld mensen met schulden of bij echtscheiding voor de verkoop van een woning die ‘onder water staat’, toch behoefte zullen hebben aan een sociaal notariaat.

Vergoeding aanvullende kosten

Tevens is het belangrijk dat bij de inrichting van een sociaal notariaat ook rekening wordt gehouden met aanvullende kosten voor specifieke doelgroepen, zoals de kosten voor een toetsing van wilsbekwaamheid bij ouderen of mensen met een beperking en de kosten van bijvoorbeeld tolken en vertalingen. Zoals besproken is in paragraaf 3.2, liggen de kosten van een notaris vanwege de inschakeling van tolken of de complexiteit van problemen voor mensen met een migratieachtergrond vaak hoger, bijvoorbeeld omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn of omdat sprake is van situaties waarin buitenlands recht van toepassing is. Door dergelijke ipr-kwesties wordt het regelen van familierechtelijke zaken als huwelijksvoorwaarden of een testament complexer en dus duurder, wat bovendien extra expertise van de notaris vereist. Om te zorgen dat een sociaal notariaat voor mensen met een migratieachtergrond, ziekte of beperking gelijk toegankelijk is, is het van belang dat in dergelijke complexere situaties in aanvullende kosten wordt voorzien.

Gedeelde lasten

In de interviews benadrukken verschillende notarissen het belang van solidariteit binnen de beroepsgroep, ongeacht de gekozen financieringsmethode:

Dat vind ik heel moeilijk, want ik vind dat als er iets bedacht wordt, dan moet iedereen daaraan meedoen. […] want ik vind het heel leuk hoor dat sociaal notariaat, net als de sociale advocatuur. Maar als ik het alleen doe en mijn collega's niet dan hoeft het niet. Dus dat is één ding: het moet een collectief zijn […] Want als ik denk aan zo’n Zuidaskantoor… Daar gaat niemand naartoe. En ik snap ook dat die met de manier waarop zij werken daar ook niet om staan te springen en dat ook niet kunnen aanbieden en kunnen faciliteren. Maar ja, laat iedereen dan meebetalen op een bepaalde manier of de overheid meebetalen via, weet ik veel, subsidieachtige toestanden (N2 notaris).

Ik denk ook dat het wel ook heel goed is dat je het zo insteekt dat iedere notaris op welk kantoor dan ook, daar zijn rol in neemt. Want je hebt best wel diverse soorten kantoren. De kantoren op de Zuidas en de kleinere kantoren. We hebben natuurlijk allemaal een totaal andere praktijk. De lokale notarissen in een klein gehucht zullen waarschijnlijk veel meer aanloop hebben van mensen met een sociale insteek. Ja, dan moeten we wel die lasten, als we het zo zouden noemen, met elkaar dragen en dan zou het denk ik wel goed zijn dat er wel een soort eerlijke verdeling komt. Dat je niet degene die het al zo goed voor elkaar hebben, buiten de wind laat, maar juist degene die vooral een sociaal hart hebben, ook tegen zichzelf worden beschermd, zodat ze ook gewoon een gezonde onderneming kunnen runnen (N9 notaris).

De vraag is hoe je dat moet financieren. Nou ja, ik denk dat dat dus makkelijker te financieren en met minder gedoe te regelen is door een zekere subsidie op te leggen en toe te staan. Maar goed. In het verleden zag je ook dat veel notariskantoren zich daaraan onttrokken. Dat ze wel volop registergoed gingen doen, maar dan de familierechtafdeling afknepen. Nou, dat zou natuurlijk een failliet van dat systeem betekenen. Het moet dan wel afgedwongen worden en iedereen moet er verplicht aan meedoen (N17 notaris).

Mocht er een sociaal notariaat worden ingevoerd, dan is het bij de financiering dus belangrijk om zowel rekening te houden met het commerciële karakter van het notariaat als met de verdeling tussen kantoren, zodat deze lasten niet slechts door een klein deel van de kantoren worden gedragen.

Training communicatieve vaardigheden

Tot slot wezen verschillende geïnterviewden erop dat er bij een sociaal notariaat, net als bij bijvoorbeeld de sociale advocatuur of het Juridisch Loket, sprake is van een specifieke doelgroep, waarop notarissen op dit moment niet zonder meer zijn toegerust:

Bij beide kanten is die drempel daar, zal ik maar zeggen. Want de klanten die vinden het een drempel om bij die notaris te komen, maar die notaris vindt het moeilijk om met die mensen te praten. Dus als je een sociaal notariaat zou maken […] dat kan niet met die notarissen die je nu hebt. Net als voor sociaal advocaten, het vergt andere vaardigheden, het vergt andere juridische vaardigheden. Maar het vergt ook andere sociale vaardigheden om dit aan te pakken (N1 notarisorganisatie).

Ik heb hiervoor bijvoorbeeld 5 jaar midden in [gemeente] gewerkt en daar heb je ook een aparte populatie. Als je midden in [gemeente] zit, in een dorpsstraatje en je bent een notaris, dan lopen ze eigenlijk wel binnen. Dus daar hielpen we mensen met het invullen van de Giro overschrijvingsformulieren. En dan hadden we een soort buurthuisfunctie. Nou, dat is heel mooi en ik denk dat er nog wel notarissen zijn die die functie wel hebben. Als je in kleinere gebieden zit zeg maar. Dus ik denk dat die een hele belangrijke rol kunnen vervullen daarin, maar ik snap ook wel dat zij zeggen: ja, luister, ze moeten niet allemaal alleen bij ons komen en niet bij de grote kantoren (N2 notaris).

De inrichting van een sociaal notariaat vraagt dan ook meer vaardigheden van notarissen die niet gewend zijn met deze doelgroep te werken.

Beperking administratieve lasten

Een ander aspect dat van belang wordt geacht is dat de administratieve lasten van een nieuwe regeling voor zowel de individuele notaris, het notariaat als de overheid beperkt blijven.

We moeten het natuurlijk ook, zoals al genoemd, praktisch uitvoerbaar houden. We moeten niet een administratief systeem op gaan zetten wat meer capaciteit, geld en tijd kost dan wat er uiteindelijk aan fondsen beschikbaar is om te benutten voor het inhoudelijke werk (KNB).

5.3.4 Inbedding en samenwerking met eerstelijnshulpverlening

Zoals gezegd signaleren geïnterviewden een gebrek aan samenwerking tussen het notariaat en eerstelijnsvoorzieningen. Ze wijzen daarbij vooral op het aansluiten bij bestaande structuren en het betrekken van doelgroepen bij de vormgeving ervan.

Weinig samenwerking en gebrek aan kennis

In Nederland bestaat een systeem van eerstelijnshulpverlening, gericht op lagere inkomensgroepen met bijvoorbeeld - al naar gelang de gemeente - rechtswinkels, het Juridisch Loket en sociaal raadslieden (zie ook paragraaf 2.2.2).[105] Deze eerstelijnshulpverleners hebben vaak nauwe banden met de sociale advocatuur en kunnen zo nodig gemakkelijk doorverwijzen. Uit het onderzoek komen op lokaal niveau enkele soortgelijke initiatieven naar voren waarbij met notarissen wordt samengewerkt. Een voorbeeld dat veel aandacht heeft gekregen, is het initiatief sociaal notariaat Den Bosch, waar sinds 2023 in samenwerking met lokale sociale organisaties een notaris wekelijks spreekuur houdt op een zogenaamd 'wijkplein'. Bij deze spreekuren wordt advies gegeven en kunnen zo nodig, ook aktes worden opgemaakt.[106] Ook in enkele andere steden bestaan dergelijke samenwerkingen:

En er is een bureau [sociaal raadslieden] die hebben een soort gemeenschapshuis waar allerlei diensten zitten en zij hebben daar ook een samenwerking met de notaris. En die heeft daar ook spreekuur eens in de maand of zoiets. […] Maar over het algemeen hoor ik het niet. Ja, daar ben ik gewoon eerlijk in. Raadslieden werken wel veel met advocaten samen. Maar met notarissen. Nee, dat kan ik niet zeggen (E10 sociaal raadslieden).

Deze initiatieven zijn echter kleinschalig, plaatselijk georganiseerd en niet landelijk aanwezig. Op landelijk niveau is er wel sprake van een beginnende samenwerking tussen het notariaat en het Juridische Loket. Via de KNB hebben verschillende notarissen zich aangemeld om het Juridisch Loket van advies te voorzien indien nodig. Verschillende geïnterviewden uit de eerste lijn constateren echter dat op dit moment door gebrekkige samenwerking of een gebrek aan kennis mensen die om hulp vragen niet altijd op de juiste plek terecht komen:

Als de mensen zichzelf gaan afvragen of er een juridische kwestie kan zijn, dan zijn ze zelden op tijd. Want eigenlijk moet je dit op tijd uitzoeken, voordat de acties worden uitgevoerd. Dan kan de notaris niks meer doen. […] Wat ik zelf merk is dat het vaak niet eens bij de mensen zelf en bij de hulpverleners opkomt om de nodige informatie op te halen bij de notaris. En als degene met schulden er überhaupt al aan denkt, dan vragen ze zich af waarom ze naar de notaris zouden gaan, want dat is in hun gedachten alleen voor de rijken. Dus bij hen komt het helemaal niet in ze op om die informatie daar te halen, dat ze die de weg weten te vinden, maar ook de hulpverleners zelf. Ze hebben zelf de kennis niet. Het is vaak ingewikkelder; er moet even goed gekeken worden soms en dan kijken wat de verstandigste stappen zijn. Maar ja, die zijn vaak bezig met het oplossen van schulden en niet zozeer met: Hoe zit de situatie onderling in elkaar? (S3 schuldhulpverlening).

[105] Zie bijvoorbeeld ter Voert & Hoekstra 2020, Gutteride e.a. (2023).
[106] Zie https://www.sociaalnotariaatdenbosch.nl/, geraadpleegd maart 2024.

Uit de interviews blijkt dat zowel voor de doelgroep als betrokken eerstelijns professionals het niet altijd duidelijk bij is welke vragen en problemen een notaris betrokken zou kunnen worden.

Voorkomen doorverwijzen en aansluiten bij bestaande infrastructuur

Verschillende geïnterviewden merken bovendien op dat het verwarrend kan zijn als er te veel informatiepunten naast elkaar bestaan:

> *Ik denk dat we als rechtswinkel niet moeten onderschatten hoe weinig mensen eigenlijk weten over wat de mogelijkheden allemaal zijn. Mensen met weinig kennis moeten dat dan gaan uitvogelen. Zij vragen zich dan af waar ze terecht kunnen: "Waarvoor is deze instantie en waarvoor is die, en hoeveel gaat het kosten?" Als er iets meer samenhang zou zijn in het systeem en misschien iets meer voorlichting, dan zorgt dat ervoor dat mensen wat minder vaak tussen wal en schip vallen (E2 Rechtswinkel).*

> *Ik ben altijd tegen doorverwijzen. Doorverwijzen leidt al heel snel tot kastje naar de muur. Juridisch loket verwijst bijvoorbeeld heel vaak naar ons. Dan denk ik van: hoezo kom je bij mij binnen? Hadden ze daar niet zelf antwoord op kunnen geven? […] dus als je al een sociaal notariaat zou hebben, dan zou ik het liefst hebben dat er gewoon één plek is waar je met je vraag terecht kan en wie dat achter de schermen afhandelt, dan zoek het maar uit. […] Er is echt een probleem en dat zit niet zozeer op het notariaat. Het zit op het feit dat mensen echt geen idee hebben hoe ze zich moeten redden in de samenleving. En daar zitten ook notariële aspecten aan soms. Maar het is niet een tekort aan het notariaat. Het is een tekort aan onze samenleving die die mensen niet kan helpen om de weg te vinden in onze samenleving (N1 notarisplatform).*

Door bij het inrichten van een sociaal notariaat aan te sluiten bij de bestaande infrastructuur van het Juridisch Loket en de sociale advocatuur wordt dan ook met name de organisatorische toegankelijkheid vergroot. De doelgroep kan dan terecht bij de eerstelijnshulpverlening die ze nu al goed weet te vinden en hoeft daarbij niet zelf te uit te zoeken bij welk loket ze moet zijn.[107] Gezien de bestaande drempels is het waarschijnlijk niet haalbaar om ieder individu dat gebaat is bij notarieel advies bij een notariskantoor binnen te krijgen, ook al worden financiële drempels weggenomen. Voorwaarde is dan wel dat medewerkers en vrijwilligers in de eerste lijn goed worden opgeleid om situaties die notarieel advies of een akte vereisen, tijdig te herkennen en daarop adequaat te reageren. Ook spreekuren met notaris(medewerkers) op voor doelgroepen bekende locaties zoals wijkcentra of bibliotheken, kunnen de toegang laagdrempeliger maken. Ook is het belangrijk dat professionals zoals schuldhulpverleners en bewindvoerders de mogelijkheid krijgen om laagdrempelig namens een cliënt notarieel advies te kunnen inwinnen. Zoals hierboven is besproken, vereist het werken met deze doelgroepen bovendien aanvullende vaardigheden die niet iedere notaris bezit. Door intensiever samen te werken met de eerste lijn, kan een deel van dit probleem worden ondervangen.

Betrekken van doelgroepen

Tot slot wezen sommige geïnterviewden op het belang van het betrekken van verschillende doelgroepen zoals ouderen, mensen met een migratieachtergrond en laaggeletterden, bij de vormgeving van een eventueel sociaal notariaat. De doelgroepen weten zelf het best hoe ze bereikt kunnen worden:

> *Dat het belangrijk is bij alles wat er nu verder ontwikkeld wordt. Vraag daar alsjeblieft altijd een vertegenwoordiger van ouderenorganisaties bij die meedenkt. Dus dat in principe de doelgroepen waar het uiteindelijk om gaat betrokken zijn vanaf het allereerste begin en niet dat*

[107] Deze aanbeveling is in 2023 ook door het Juridisch Loket gedaan, zie https://www.juridischloket.nl/professionals/nieuws/socialer-notariaat/, geraadpleegd april 2024.

ze aan het eind zeg maar weer even een rapport krijgen van hoe hebben ze dat nou weer op kunnen schrijven? […]. Er zijn allerlei clubs die best in staat zijn om daarover mee te denken, er zijn heel veel van dit soort organisaties waarin mensen zitten die vanuit de praktijk hier dingen aan kunnen bijdragen (B3 belangenorganisatie).

Ook de International Union of Notaries (2024, p 29-32) beveelt aan om in het contact met mensen met een beperking goed in te spelen op de behoeften van deze doelgroepen. De organisatie doet verschillende aanbevelingen om de toegankelijkheid van het notariaat voor mensen met beperkingen te verbeteren. Onder andere door notarissen en hun medewerkers te trainen in het effectief communiceren met mensen met een beperking, en op verschillende manieren in te spelen op de behoeften van deze doelgroepen.

5.4 Mogelijkheden aanpassing wetgeving

Een tweede oplossingsrichting die uit de interviews naar voren komt, 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.

Eigenlijk zou het beroep van notaris wat dat betreft voor een groot deel overbodig moeten zijn. Dat je alleen in bijzondere situaties misschien dingen zou moeten vastleggen en dat bijvoorbeeld samenwoners op een of andere manier toch beschermd zijn of zo. Van die dingen waar mensen niet meer naar omkijken, net als met die toeslagen denk ik wel eens. Dat is ook zo een ingewikkeld systeem. Iedere keer als er iets verandert, moet je weer van alles doen en dat vraagt veel te veel van mensen (E2 rechtswinkel).

Een voorbeeld van een dergelijke regeling is de mogelijkheid die sinds 2014 bestaat om door middel van een aantekening in het gezagsregister een voogd aan te wijzen voor een kind na overlijden van de ouders. Ouders kunnen dit sindsdien rechtstreeks bij de rechtbank regelen en hoeven daarvoor geen testament met voogdijstelling of een aparte voogdijbenoeming bij notariële akte meer te maken.[108] In de interviews zijn enkele voorstellen gedaan voor dergelijke wijzigingen. Deze hebben vooral betrekking op de situatie van samenwoners en levenstestamenten.

Natuurlijk hè, als het echt nodig is, moeten we voor iedereen bereikbaar zijn, maar een hele hoop dingen zou je mijns inziens ook langs andere kanalen kunnen regelen. Waarom maak je niet een soort samenlevingscontract modelregistratie bij de burgerlijke stand waar je voor 25 euro kunt registreren en dan een soort standaardvoorwaarden krijgt? Waarom zou dat via de notaris moeten met alle eisen die aan notarissen worden gesteld? […] In Duitsland hebben ze een regeling waarbij je een soort modelformulier voor een levenstestament heel goed en goedkoop via een bepaald model bij de notaris kunt doen en dat ook in het register kunt registreren.[109] En op het moment dat je dus zegt, ja, maar die regelingen in dat modelformulier die passen mij niet, dan kun je het anders regelen via een notariële akte. […] de notaris waar alle eisen en de hoge drempel die daar geldt voor wilsbekwaamheid en allerlei andere ingewikkelde regelingen, dat je dat alleen verplicht zou moeten stellen als het echt niet anders kan. En dat je dus best een hele hoop oplossingen kunt bedenken die eenvoudiger te regelen zijn en waar een soort lichter pakket op van toepassing is (N17 notaris).

[108] Ook het nieuwe huwelijksvermogensrecht dat sinds 2018 van kracht is, wordt door sommige geïnterviewden als voorbeeld genoemd. In de interviews zijn de meningen hierover echter sterk verdeeld.

[109] De geïnterviewde doelt hier hoogstwaarschijnlijk op de zogenaamde *Vorsorgevollmacht*. Zie voor meer informatie: https://www.bmj.de/DE/themen/vorsorge_betreuungsrecht/vorsorgevollmacht/vorsorgevollmacht_node.html, geraadpleegd maart 2024. Zie ook: Hack e.a. (2016).

Deze voorgestelde wijzigingen zijn vooral gericht op het goedkoper en simpeler regelen van “standaard”-gevallen bij het levenstestament of samenlevingscontract zonder dat daarbij een beroep gedaan hoeft te worden op een notaris. Dergelijke regelingen zijn een relatief eenvoudige en goedkope oplossing voor een deel van de doelgroep en zouden, ook bij een eventuele invoering van een sociaal notariaat, het notariaat kunnen ontlasten. Ook Stelma-Roorda (2024, p. 221 e.v.; p. 258) beschrijft enkele alternatieve - en mogelijk goedkopere - vormen voor een levenstestament, zoals die in andere landen worden gebruikt. Waaronder de voor- en nadelen van de *Vorsorgevollmacht* in Duitsland (Stelma-Roorda, 2024, p. 412 e.v.). Verder (juridisch) onderzoek is echter noodzakelijk voordat dergelijke alternatieve regelingen kunnen worden ingevoerd. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan rechtsbescherming, rechtszekerheid en fraudebestrijding, die nu mede in handen van de notaris zijn gelegd. Voor complexere situaties zoals sommige nalatenschappen voldoen deze regelingen in ieder geval niet.
Andere geïnterviewden stelden ingrijpender wetswijzigingen in regelingen voor samenwoners:

> *Je zou natuurlijk ook best na kunnen denken over hoe sommige dingen simpeler kunnen. Dus als mensen samenwonen, dan moeten ze als ze van elkaar willen erven, eigenlijk een samenlevingsovereenkomst sluiten en allebei een testament maken. Je zou als overheid ook kunnen nadenken over een soort registratie als samenwoners bij de gemeente en een aanpassing van het wettelijke erfrecht. […] Kijk, we hebben natuurlijk op een gegeven moment ook het wettelijk erfrecht gekregen voor mensen die getrouwd waren. Dat hebben we natuurlijk pas vanaf 2003. Toen is pas geregeld dat echtgenoten van elkaar erven als er geen testament is. Met andere woorden: dat ze ook het deel van de kinderen krijgen. Ja zo kun je je wel meer dingen voorstellen waardoor het notariaat zich kan concentreren op de wat moeilijkere gevallen, maar dat er in de basis bepaalde betere vangnetten in de wet worden gecreëerd voor bepaalde gevallen (N10 notaris).*

> *[…] het samenwonen. Dat heeft Nederland nooit geregeld, dus dan moet je een samenlevingscontract sluiten, want er is geen wettelijk vangnet. Er is een beetje vangnet via de rechtspraak dat je nog wel wat vergoedingen zou kunnen krijgen onder bepaalde omstandigheden. Als je het over samenwonen internationaal hebt, dan is er ook geen regeling. We moeten daar ook iets mee, want er zijn inmiddels landen waar het samenwonen, soms geheel gelijkgesteld wordt of na een aantal jaar met het huwelijk. En dan is het raar dat in Nederland we daar geen rekening mee houden (N5 notaris).*

> *Ik denk eerder dat de wetgever aan bod zou zijn door, want het zijn met name ook de samenlevers die helemaal niks hebben, terwijl die eenzelfde leven leidden als wanneer ze getrouwd of een geregistreerd partnerschap waren aangegaan. Ik denk dat daar gewoon wetgeving voor gecreëerd moet worden om dat beter te regelen, dat die in eenzelfde positie zouden moeten kunnen komen als mensen met een huwelijk of een geregistreerd partnerschap (A2 advocaat).*

Andere wijzigingsvoorstellen betreffen vooral het erfrecht omdat zich op dat gebied veel problemen voordoen. Een notaris noemt bijvoorbeeld dat erfgenamen aansprakelijk worden gesteld voor negatieve nalatenschappen:

> *Ik snap gewoon niet dat we met elkaar niet regels kunnen maken dat in beginsel erfgenamen gewoon niet aansprakelijk zijn voor een eventuele (gedeeltelijke) negatieve nalatenschap. Tenzij ze bijvoorbeeld heel slordig afwikkelen. Maar dat iemand standaard aansprakelijk is voor een tekort in de nalatenschap. Nou, dat vind ik dus eigenlijk wel echt een schande (N10 notaris).*

Een ander probleem dat zich regelmatig voordoet bij de afwikkeling van nalatenschappen is dat er conflicten zijn tussen erfgenamen. Dit kan de afwikkeling erg vertragen, en kostbaar en complex maken. Om dergelijke

processen soepeler te laten verlopen, worden voorstellen gedaan voor het mogelijk maken van een deelgeschillenprocedure en alternatieve geschillenbeslechting bij dit soort conflicten:

> *In erfrechtzaken, maar ook in andere verdelingszaken waarbij de notaris is betrokken, is behoefte aan een zonder procesvertegenwoordiging toegankelijke, (redelijk) snelle deelgeschilprocedure. De notaris is onpartijdig en kan gerezen deelgeschillen niet zelf beslechten. Die deelgeschillen kunnen echter de afwikkeling van nalatenschappen ernstig vertragen en bemoeilijken. Daar waar zich dergelijke deelgeschillen voordoen, kan de notaris de mogelijkheid worden geboden die namens partijen aan de rechter voor te leggen. Een dergelijke regeling zou tegen geringe kosten de afwikkeling van (potentiële ruzie)boedels aanmerkelijk kunnen vereenvoudigen (KNB).*

> *Een initiatief als VoorRecht, dat nu alleen nog voor geschillen binnen verenigingen van eigenaren beschikbaar is, zou zich uitstekend lenen voor de oplossing van erfrechtelijke geschillen.[110] Het biedt een laagdrempelige mogelijkheid voor burgers om zich te informeren over de eigen rechtspositie en om zelf een oplossing te vinden voor gerezen geschillen bij de afwikkeling van een boedel. Komen partijen er niet uit, dan beslist de rechter het geschil (KNB).*

Verder pleit de KNB het erfrecht toegankelijker te maken voor burgers door de verdeling van de bevoegdheid tussen rechtbank en kantonrechter in erfrechtzaken te vereenvoudigen:

> *Juist in het erfrecht is behoefte aan één duidelijk en gespecialiseerd loket, zodat ingewikkelde bevoegdheidsvragen worden vermeden. De kantonrechter is de meest voor de hand liggende instantie om alle erfrechtzaken te concentreren omdat de kantonrechter veruit de meeste erfrechtelijke verzoeken behandelt en voor burgers de meest toegankelijke rechter is. De kantonrechters spannen zich bovendien in om zo veel mogelijk duidelijkheid te scheppen over de te volgen procedure.[111] Waar de betrokkenen vaak al worden bijgestaan door een notaris die is belast met de boedelafwikkeling, is er ook niet altijd behoefte aan verplichte procesvertegenwoordiging. Voorbeeld: Het verzoek tot benoeming van een vereffenaar moet bij de rechtbank worden ingediend, zodat verplichte procesvertegenwoordiging nodig is. Dat werkt onnodig kostenverhogend en vertragend. Een dergelijk eenvoudig verzoek kan ook namens partijen door een notaris worden ingediend. Voor vereenvoudiging van de competentieregeling in het erfrecht wordt al lange tijd door diverse betrokkenen gepleit.[112] (KNB)*

De in de interviews voorgestelde wetswijzigingen betreffen vooral het samenwonen en het afhandelen van nalatenschappen. Een voordeel van dergelijke wetswijzigingen is dat deze zo kunnen worden ingericht, dat deze een minder groot beroep doen op het doenvermogen van burgers dan het vastleggen van afspraken bij de notaris. Zoals besproken in paragraaf 4.6, doet de huidige wetgeving rondom familievermogensrecht een groot beroep op het doenvermogen van mensen. Zij moeten zelf preventief actie ondernemen om problemen op de lange termijn te voorkomen of krijgen bij bijvoorbeeld het afwikkelen van een erfenis of echtscheiding te maken met complexe regelingen in een emotioneel beladen tijd. Zoals uit bovenstaande citaten al blijkt, zijn dergelijke grote stelselwijzigingen echter complex van aard en kan sprake zijn van onvoorziene gevolgen. De haalbaarheid en de gevolgen zouden dan ook vóór invoering grondig juridisch en op mogelijke voor- en nadelen in de praktijk onderzocht moeten worden.[113] Verschillende geïnterviewden verwezen in dit kader bijvoorbeeld ook naar de wijziging van het huwelijksvermogensrecht met de invoering van de Wet beperkte

[110] https://www.voorrecht-rechtspraak.nl/p/voorrecht, geraadpleegd augustus 2024
[111] Zie ook het stappenplan op rechtspraak.nl
[112] Zie bijvoorbeeld Stollenwerck (2006, p. 255)
[113] Ook in de literatuur worden verschillende voorstellen gedaan voor het hervormen van het erfrecht. Zie bijvoorbeeld Schols e.a. (2020).

gemeenschap van goederen in 2018. Hoewel deze wet mogelijk bepaalde problemen voorkomt, zijn sommige respondenten van mening dat deze wetswijziging niet tot voldoende verbeteringen heeft geleid:

> *Want je zegt nu wel van: We hebben een nieuw huwelijksvermogensrecht en daarmee word je beschermd, maar je wordt niet beschermd. Ja, voor oude schulden en dan is de bescherming ook niet geweldig. De inkomsten zitten nog steeds in de gemeenschap van goederen, dus een deel van jouw inkomsten, als de ander niet werkt, wordt toch gebruikt voor het aflossen van die schulden. Want ja, gemeenschap van goederen, dat is een stukje onbekendheid. Je kijkt rooskleurig vooruit en eigenlijk moet je inderdaad bij de notaris denken: alles kan misgaan, we gaan het aftikken bij de notaris (S3 schuldhulpverlener).*

De doenvermogenstoets zoals deze is ontwikkeld door de WRR kan een nuttig instrument zijn bij het beoordelen van de impact en de effectiviteit van dergelijke wetswijzigingen.[114]

5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk richtte zich twee belangrijke knelpunten die op dit moment nog onvoldoende worden geadresseerd: 1) de financiële toegankelijkheid van het notariaat en 2) de niet-financiële toegankelijkheid. Voor deze knelpunten zijn vervolgens verschillende oplossingsrichtingen besproken.
Een sociaal notariaat wordt wenselijk geacht voor preventie van problemen in de toekomst en daarmee ook toekomstige kosten te voorkomen voor mensen met een kleine beurs. Ook wordt de urgentie gezien voor hulp bij lastige nalatenschappen. De behoeftes voor hulp en mogelijke doelgroepen zijn in hoofdstuk 2 beschreven. Niet alle notarissen zijn overtuigd van de noodzaak van een sociaal notariaat. Deels omdat ze de doelgroep niet tegenkomen in hun praktijk, of weinig tegenkomen en zelf wel een regeling treffen. Deels omdat ze er vanuit gaan dat mensen met weinig vermogen geen notaris nodig hebben. 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 die worden genoemd bij een financieringssysteem zijn: het instellen van een inkomens- en vermogenstoets en de reikwijdte van de regeling wat betreft rechtsgebieden. Verder vinden notarissen het belangrijk te zorgen voor een gelijke verdeling tussen kantoren, zodat deze lasten niet door een klein deel van de kantoren worden gedragen. Tevens moeten de administratieve lasten van het systeem niet te groot zijn. Daarnaast wordt ook gewezen op het leren communiceren met deze nieuwe doelgroep en worden communicatieve trainingen aanbevolen. Verder is het van belang dat een eventuele regeling ook voorziet in bijkomende financiële drempels, zoals de kosten voor een tolk of vertalingen van documenten, het inschakelen van ipr-expertise dan wel de kosten voor toetsing van wilsbekwaamheid door een arts.

[114] WWR 2017. Zie ook https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen, geraadpleegd maart 2024.

Naast de financiële toegankelijkheid zijn ook andere aspecten van toegankelijkheid van belang. Door het chique, dure imago van het notariaat, een gebrek aan kennis over het nut en de rol van de notaris bij burgers en (eerstelijns)hulpverlening en problemen rond de begrijpelijkheid van notariële dienstverlening, komen vragen en problemen van burgers nu niet altijd bij de notaris terecht. Ook voor deze vormen van toegankelijkheid 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 het Juridisch Loket en de sociale advocatuur kan deze toegankelijkheid verder worden vergroot. Door samen te werken met eerstelijnshulpverleners en bijvoorbeeld spreekuren te organiseren op locaties waar doelgroepen gemakkelijker binnenkomen dan bij een notariskantoor, kunnen drempels worden verlaagd. Geïnterviewden wijzen daarbij op het belang van een centraal loket waar mensen terecht kunnen bij 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 medewerkers in de eerste lijn, schuldhulpverleners en bewindvoerders op dit moment nog niet altijd adequaat herkennen wanneer een situatie een notarieel advies of een akte vereist. Aanvullende voorlichting of training van deze medewerkers is dan ook van belang. Ook is het belangrijk dat ook professionals de mogelijkheid krijgen om namens een cliënt notarieel advies te kunnen inwinnen.

Een andere oplossingsrichting die uit de interviews naar voren komt, 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. Als belangrijk probleemgebied wordt vaak het afwikkelen van nalatenschappen genoemd. Ook hier worden voorstellen gedaan om dit makkelijker en toegankelijker te maken door het faciliteren van deelgeschillenprocedures en het vereenvoudigen van bevoegdheden tussen de rechtbank en kantonrechter.

6 Conclusie

In dit onderzoek naar de toegankelijkheid van het notariaat stonden de volgende vragen centraal:

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 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?

In deze conclusies bespreken we aan de hand van deze vragen de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek en mogelijke oplossingsrichtingen voor de gevonden knelpunten. Daarbij schetsen we verschillende scenario's voor de instelling van een sociaal notariaat en alternatieven in de vorm van aanpassingen in wetgeving voor het familievermogensrecht.

6.1 Vraag en aanbod notariële dienstverlening

Hoe ziet het aanbod van notariële dienstverlening eruit?
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; b) het type kantoren en specialisaties; c) het aanbod van algemene (eerstelijns)informatie of hulp voor notariële vraagstukken.
Op basis van gegevens van de KNB en informatie uit de interviews wordt duidelijk dat er bij het aanbod van de notariële dienstverlening sprake is van schaalvergroting. Het aantal (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen werkzaam in Nederland is tussen 2014 en 2024 gestegen. Het aantal kantoorvestigingen daalt juist gedurende deze periode, wat betekent dat het aantal beroepsbeoefenaren per kantoor is toegenomen. De daling van het aantal kantoorvestigingen betekent tevens dat er minder locaties zijn waar burgers terecht kunnen. Er zijn in de interviews geen problemen gemeld dat burgers geen notaris konden vinden. Wel werd in interviews een enkele keer gemeld dat op sommige locaties het aantal kantoren is afgenomen dat bepaalde diensten op het gebied van het familievermogensrecht aanbiedt. Dit lijkt op een ontwikkeling waar bij de aanloop naar de Wet op het notarisambt voor werd gevreesd: dat kantoren zouden kiezen voor de meer winstgevende onroerendgoedpraktijk. De Commissie Hammerstein concludeerde in 2005 dat er destijds geen sprake was van het op grote schaal afstoten van de familiepraktijk. Gezien de stijgende en grote vraag naar akten op het gebied van het familievermogensrecht en juist dalende vraag naar onroerendgoedakten, lijkt deze ontwikkeling zich ook nu niet op grote schaal voor te doen.
De notariskantoren die burgers als klant hebben, richten zich soms op specifieke doelgroepen door het aanbieden van hulp in een andere taal of voor grensoverschrijdende zaken in bijvoorbeeld Suriname, Marokko of Turkije. Het aantal (toegevoegd) notarissen of kandidaat-notarissen met een migratieachtergrond is echter nog gering. Enkele kantoren richten zich op specifieke doelgroepen zoals expats of LHBTI-ouders. De specialisatieverenigingen in het notariaat liggen vooral op rechtsgebieden die gericht zijn op dienstverlening

aan bedrijven. Twee specialisatieverenigingen - op het gebied van mediation en *estate planning* - hebben betrekking op dienstverlening aan burgers, waarbij het bij *estate planning* vooral om de vermogende burger gaat.
Daarnaast kunnen burgers informatie vinden op diverse websites en kunnen ze met hulpvragen over notariële kwesties terecht bij eerstelijnsorganisaties zoals de Notaristelefoon, het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, en rechtswinkels. Daarnaast kunnen burgers via sommige lidmaatschappen of bijvoorbeeld overlijdens- of rechtsbijstandsverzekeringen die ze hebben afgesloten, 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.

Hoe ziet de vraag naar notariële dienstverlening eruit?
Ten eerste is in kaart gebracht hoeveel akten de afgelopen jaren zijn gepasseerd. De vraag naar notariële akten steeg in het afgelopen decennium. Vooral tussen 2013 en 2021 nam het aantal gepasseerde akten sterk toe. Na 2021, waarin notarissen ongeveer 2 miljoen akten passeerden, is sprake van een daling naar ruim 1,7 miljoen akten in 2023. Die daling doet zich voor in de registergoederenpraktijk en is vooral afhankelijk van de ontwikkelingen op de woningmarkt. De vraag naar akten in familiepraktijk blijft stijgen, vooral voor testamenten en levenstestamenten. In 2023 is voor het eerst de omvang van het aantal akten in de familiepraktijk (42% van alle akten) groter dan die van de registergoederenpraktijk (38%). De stijging van testamenten en levenstestamenten zal voor een deel samenhangen met de vergrijzing in de samenleving.
Ten tweede is geprobeerd de algemene behoefte aan notariële dienstverlening in kaart te brengen onder de bevolking. In 2019 had ongeveer 45 procent van de Nederlanders wel eens een notaris bezocht. Een deel daarvan komt vooral bij de notaris omdat het nou eenmaal moet, bijvoorbeeld bij de aankoop van een huis. Een ander deel ziet duidelijk de toegevoegde waarde van de notaris en wil dat de notaris kritisch met ze meedenkt. Daarnaast is geprobeerd inzicht te krijgen in de behoefte aan notarisdiensten door eerstelijnshulpverleners hierover te interviewen. De omvang van hulpvragen met een notarieel aspect die bij deze hulpverleners binnenkomen is onbekend, maar is in vergelijking met andere hulpvragen bij deze organisaties niet omvangrijk.
Ten derde is de behoefte in kaart gebracht door na te gaan of er doelgroepen met bepaalde hulpvragen zijn die niet bij de notaris komen of afhaken en waarvoor een notaris wel meerwaarde biedt. Uit de interviews blijkt dat de grootste niet vervulde behoefte aan notariële dienstverlening bij burgers ligt op het gebied van het familievermogensrecht. Op dit rechtsgebied worden diverse situaties en doelgroepen genoemd die afhaken of helemaal niet bij de notaris komen terwijl dat wel raadzaam is. Behoeftes die worden benoemd betreffen bijvoorbeeld het afwikkelen van een nalatenschap en het regelen van een testament, levenstestament, samenlevingscontract of huwelijkse voorwaarden. Sommige hulpvragen kunnen via eerstelijnshulpverleners worden beantwoord, voor andere is advies, hulp of een akte van de notaris nodig. 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, curatele, beschermingsbewind) met betrekking tot diverse familievermogensrechtelijk 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.

6.2 Financiële toegankelijkheid

Om een beeld te krijgen van de financiële toegankelijkheid van de notariële dienstverlening zijn de onderstaande deelvragen gesteld:

- Hoe hebben tarieven van notariële akten zich ontwikkeld en in hoeverre verschillen de tarieven tussen kantoren?
- Hoe wordt de financiële toegankelijkheid ervaren?
- Onder welke voorwaarden kunnen burgers een beroep doen op artikel 56 Wna? Hoe vaak is er de afgelopen vijf jaar een beroep op die regeling gedaan en in hoeverre is deze regeling toegankelijk?
- Welk aanbod van sociale dienstverlening is er vanuit het notariaat?

Hoe hebben de tarieven van notariële akten zich ontwikkeld en in hoeverre verschillen de tarieven tussen kantoren?
Tot de invoering van de vrije tarieven in het notariaat in 1999 was er sprake van kruissubsidiëring: met de winsten in de registergoedpraktijk werden tarieven in de familiepraktijk laag gehouden. Sinds de invoering van de, door de overheid gewenste, marktwerking en deregulering in het notariaat zijn de tarieven in de familiepraktijk dan ook sterk gestegen. In de registergoedpraktijk was er tot 2015 sprake van een daling, daarna stegen ook hier de prijzen. Tussen 2015 en 2023 zijn de tarieven voor notariële diensten op alle rechtsgebieden sterker gestegen dan de prijzen van commerciële dienstverleners (dpi) in het algemeen (zie figuur 3.1). Door de stijging van de prijzen in de familiepraktijk is die dienstverlening ontoegankelijker geworden, zeker voor mensen met een kleine beurs. 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, wat de financiële toegankelijkheid vergroot.

Hoe wordt de financiële toegankelijkheid ervaren?
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. In sommige omstandigheden zijn er bovendien bijkomende kosten, bijvoorbeeld als er tolken nodig zijn, akten vertaald moeten worden, als sprake is van situaties waarin buitenlands recht een rol kan spelen, of wanneer de wilsbekwaamheid door een arts moet worden getoetst. 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. Dit doet zich vooral voor als er geen acuut probleem is en eventueel zaken voor de toekomst geregeld kunnen worden. Het kan zijn dat ze het geld er niet voor over hebben en andere prioriteiten stellen (bijvoorbeeld de keuze tussen nieuwe winterjassen voor de kinderen of een samenlevingscontract). Het kan ook zijn dat ze minder gericht zijn op zekerheid voor de toekomst, zoals uit onderzoek van Motivaction (2019) bleek (zie paragraaf 2.2.2), of ze verwachten dat er zich in de toekomst geen problemen zullen voordoen met een nalatenschap of in een relatie. Sommige geïnterviewden melden dat mensen soms de urgentie niet zien en te lang wachten met bijvoorbeeld het regelen van een levenstestament.

Onder welke voorwaarden kunnen burgers een beroep doen op artikel 56 Wna? Hoe vaak is er de afgelopen vijf jaar een beroep op die regeling gedaan en in hoeverre is deze regeling toegankelijk?
Artikel 56 Wna zou er voor moeten zorgen dat minderdraagkrachtigen (burgers die onder de Wrb 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 maximale tarief moeten minder draagkrachtigen eerst een verklaring omtrent inkomen en vermogen aanvragen bij Raad voor Rechtsbijstand en vervolgens een verzoek indienen bij de voorzitter van de relatief bevoegde kamer voor het notariaat. De kamer bepaalt vervolgens het tarief en wijst een notaris aan die de dienst moet verrichten. De kamer hanteert voor de bepaling van het tarief standaard de maximale eigen bijdrage volgens de Wrb (in 2024 € 952). Dit is een bedrag dat voor minderdraagkrachtigen erg hoog is. Bovendien ligt dat tarief doorgaans bóven het gemiddelde tarief voor akten in de familiepraktijk, waardoor de regeling voor veel mensen geen voordeel oplevert en er in de praktijk dus weinig gebruik van wordt gemaakt. In de periode 2018-2022 zijn jaarlijks slechts enkele verzoeken (12-13) ingediend bij de vier kamers voor het notariaat, waarvan het merendeel ook nog wordt ingetrokken. Dit is een te verwaarlozen aantal op de ongeveer 736.000 notariële akten op het gebied van het familievermogensrecht die in 2023 door notarissen in Nederland werden gepasseerd. De regeling functioneert dus onvoldoende om het notariaat toegankelijker te maken voor mensen met beperkte financiële middelen.
Naast de hoogte van het tarief dat minvermogenden moeten betalen, zijn er andere beperkingen.
Ten eerste is de regeling weinig bekend, ook onder professionals. Dit zal waarschijnlijk samenhangen met de voorgaande constatering dat het tarief hoog is en de regeling vaak geen uitkomst biedt. Er is dan ook weinig online informatie over de procedure van artikel 56 Wna te vinden. Mocht de regeling wel uitkomst bieden, dan is het dus voor burgers niet eenvoudig om er achter te komen dat de regeling bestaat en bovendien vergt het aanvragen de nodige zelfredzaamheid. Ze moeten een inkomensverklaring aanvragen bij de RvR, vervolgens er achter zien te komen welke Kamer voor het notariaat bevoegd is en dan zelf een verzoek indienen.
Ten tweede is de reikwijdte van de regeling beperkt. De regeling geldt alleen voor specifiek benoemde akten in het familievermogensrecht. Het levenstestament valt hier bijvoorbeeld niet onder. Ook notarieel advies maakt geen deel uit van de regeling. Bovendien kunnen ook op andere rechtsterreinen mensen met weinig financiële middelen notariële ondersteuning nodig hebben. Bijvoorbeeld bij de gedwongen verkoop van een woning ‘die onder water staat’ tijdens een echtscheiding waarbij schulden kunnen ontstaan.
Ten derde wijst de kamer voor het notariaat een notaris aan die deze diensten moet verrichten. Het is geen vrije keuze van de notaris en dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Tevens moet de betreffende notaris zijn diensten aanbieden voor een vastgesteld tarief. Als dat tarief niet kostendekkend is, wordt deze dus gedwongen onder de kostprijs te werken.

Welk aanbod van sociale dienstverlening is er vanuit het notariaat?
Met ‘sociale notariële dienstverlening’ doelen we op niet-gereguleerde vormen van dienstverlening door notarissen, bijvoorbeeld allerlei gratis vormen van (ad hoc) dienstverlening of dienstverlening tegen een gereduceerd tarief.
Op dit moment verlenen sommige notariskantoren verschillende vormen van sociale dienstverlening. Zo zijn er kantoren die een gratis spreekuur aanbieden en helpen sommige notarissen cliënten die weinig financiële middelen hebben met een gereduceerd tarief of een afbetalingsregeling. Ook zijn er kantoren die voor goede doelen, verenigingen en stichtingen geregeld gratis dan wel tegen gereduceerd tarief werk verricht. Er zijn ook kantoren die voorlichting of lezingen verzorgen. Deze activiteiten hoeven niet alleen een sociaal karakter te hebben maar kunnen ook worden ingezet als een vorm van klantenwerving.
Met uitzondering van enkele lokale initiatieven, zoals het ‘sociaal notariaat’ in Den Bosch, gaat het echter om informele oplossingen die het karakter van incidentele liefdadigheid hebben en waar notarissen ook weinig bekendheid aan geven. Dit betekent dat hoogstwaarschijnlijk slechts een klein deel van de mensen die behoefte hebben aan dergelijke diensten wordt bereikt. Verschillende geïnterviewde notarissen melden dat verzoeken om een gereduceerd tarief of afbetalingsregeling slechts sporadisch voorkomen. Ook bieden notarissen gereduceerde tarieven of regelingen aan omdat ze een goed lopende praktijk hebben. Als de markt voor hen minder gunstig is, komt deze vorm van dienstverlening zeer waarschijnlijk onder druk te staan. Een

deel van de notarissen gaf echter ook aan dat ze principieel tegen het aanbieden van gereduceerde tarieven zijn.

6.3 Niet-financiële vormen van toegankelijkheid

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?

Naast de financiële toegankelijkheid zijn ook andere vormen van toegankelijkheid van belang. In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste niet-financiële factoren en belemmeringen voor toegankelijkheid van het notariaat besproken. Vanuit de aanbodkant zijn dit factoren als de (on)begrijpelijkheid van notariële stukken, de ingewikkeldheid van bijvoorbeeld het afwikkelen van een nalatenschap en de beschikbaarheid en het overbrengen van begrijpelijke informatie. Ook het 'chique' imago van het notariaat en de fysieke en digitale toegankelijkheid vallen hieronder. Uit de interviews komt ook naar voren dat verschillende notarissen de behoeften van burgers uit de laagste inkomensgroepen niet op hun netvlies hebben staan. De gedachte is veelal dat deze groep niet veel heeft en daarom ook niet veel bij een notaris hoeft te regelen. Uit de interviews komt naar voren dat deze aanbodfactoren de toegang tot het notariaat kunnen belemmeren, met name voor groepen als laaggeletterden, mensen met een psychische of verstandelijke beperking, mensen met schulden, ouderen en langdurig zieken en mensen met een migratieachtergrond.

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 van iets regelen bij de notaris. Voordat mensen actie kunnen ondernemen moeten zij zich eerst realiseren dat het mogelijk raadzaam is iets te regelen en weten (of uit kunnen vinden) bij wie ze dan terecht kunnen. 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 rechtshulpverleners speelt hierbij een rol, maar ook het idee hebben dat ze er voor jou zijn. Evenals bij notarissen zelf, hebben ook veel burgers het idee dat de notaris vooral nuttig is voor mensen is met een zeker vermogen. Ook het gegeven dat er weinig notarissen met een migratieachtergrond zijn, kan er aan bijdragen dat bepaalde groepen in de samenleving zich minder vertrouwd voelen met het notariaat. Het niet spreken van de taal en onbekendheid met de rol van notarissen kan afstand creëren. Ook bepaalde culturele gewoonten kunnen een drempel vormen. Bijvoorbeeld ervan uitgaan dat een scheiding of nalatenschap binnen de familie geregeld moet worden. Ten vierde kunnen *persoonlijkheidskenmerken* een rol spelen. Sommige burgers missen bijvoorbeeld het zelfvertrouwen om contact te leggen met een notaris. Of, zoals uit het onderzoek van Motivaction (2019) blijkt, bepaalde mensen hebben behoefte aan zekerheid en willen zaken geregeld hebben, terwijl anderen van dag tot dag leven of bereid zijn risico's te nemen. Zij zullen pas bij een notaris komen als het moet. Ten slotte zijn de beschikbare *hulpbronnen* van belang. Zoals we in de inleiding beschreven, heeft het SCP het niet zozeer over *legal capablities*, maar over verschillende vormen van 'kapitaal' die mensen bezitten.[115] Het gebrek aan bepaalde vormen van kapitaal gaat vaak samen. Naast de eerder besproken financiële hulpbronnen kunnen ook het beschikken over sociale of technologische hulpbronnen van belang zijn. Bij sociale hulpbronnen gaat het over het beschikken over een sociaal netwerk dat kan helpen met bijvoorbeeld het erkennen van een probleem, het zoeken van een notaris of het invullen van formulieren. Bij technische hulpbronnen gaat het om het hebben van een computer, smartphone of andersoortig device met toegang tot internet. Het meest kwetsbaar zijn, wat het SCP noemt, de onzekere werkenden (10% van de bevolking) en

[115] Vrooman, e.a. (2023)

het precariaat (6,3%). Deze groepen scoren laag op zowel economisch, sociaal, cultureel als persoonlijk kapitaal en vormen bij elkaar toch een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking.

Naast *legal capabilities* of het beschikken over verschillende vormen van 'kapitaal' is ook het doenvermogen van mensen van belang. Het vermogen om (adequaat) in actie te komen, om het hoofd voldoende koel te houden, en om vast te houden aan goede voornemens. Het doenvermogen gaat vooral over zelfcontrole, 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. Hoewel in principe alle burgers moeite kunnen hebben met het begrijpen van notariële stukken of het ondernemen van actie op het moment dat de mentale belasting al groot is, is het voor burgers met meer hulpbronnen relatief gemakkelijker om informatie in te winnen of de juiste hulp te vinden. Laaggeletterdheid gaat bijvoorbeeld vaak samen met beperkte digitale vaardigheden. Door het imago van het notariaat, een gebrek aan kennis over het nut en de rol van de notaris bij burgers en eerstelijnshulpverlening en problemen rond de begrijpelijkheid van notariële dienstverlening, komen vragen en problemen van burgers nu niet altijd bij de notaris terecht. Doenvermogen alleen is echter niet genoeg. Daadwerkelijk tot actie overgaan, of zoals de WRR het verwoordt 'grip op de omgeving krijgen', vereist dat er ook voldoende financiële middelen en genoeg aanbod van adequate hulpverlening is.

6.4 Knelpunten en oplossingsrichtingen

Hoe kunnen eventuele knelpunten in de toegankelijkheid worden geadresseerd?

a. *Als bepaalde doelgroepen niet worden bereikt, welke mogelijkheden worden 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?*

Zoals uit hoofdstuk 3 en 4 blijkt zijn er dus knelpunten op het gebied van zowel de financiële als de niet-financiële toegankelijkheid van notariële dienstverlening. In hoofdstuk 5 worden voor deze knelpunten verschillende oplossingsrichtingen besproken: 1) het instellen van een nieuwe vorm van sociaal notariaat, dan wel een aanpassing van artikel 56 Wna en 2) aanpassingen in wetgeving waardoor een beroep op de notaris minder vaak noodzakelijk is.

6.4.1 Bereiken van doelgroepen

Er zijn diverse doelgroepen gesignaleerd van mensen die – onder andere vanwege financiële redeneren - nu nog te weinig worden bereikt. Dit gaat onder meer om ouderen, mensen met een slechte gezondheid, mensen met schulden, alleenstaanden, samenwoners en samengestelde gezinnen, kleine ondernemers of zzp'ers, mensen met een migratieachtergrond. Daarnaast zijn er mensen die een gebrek hebben aan een of meer *legal capabilities*.
Uit de interviews met notarissen blijkt dat er al allerlei initiatieven bestaan om de niet-financiële belemmeringen weg te nemen, zowel op landelijk niveau door de KNB als door individuele notariskantoren. Met name op het gebied van begrijpelijkheid en kennis worden allerlei activiteiten ontplooid, zoals het geven van voorlichtingsbijeenkomsten en lezingen voor specifieke doelgroepen, informatiecampagnes, het aanbieden van cursussen aan notarissen in begrijpelijk communiceren, en initiatieven op het gebied van het begrijpelijker maken van stukken, zoals het schrijven van bijsluiters in begrijpelijke taal en infographics. Een minderheid van de geïnterviewden probeert ook de taal in de akten zelf begrijpelijker te maken. Er is echter discussie over in hoeverre zulke aanpassingen ten koste gaan van de (juridische) kwaliteit.
Om de verschillende doelgroepen te bereiken is een structurele samenwerking met andere hulpverleners, zoals het juridisch loket, schuldhulpverlening, sociaal raadslieden of rechtswinkels van groot belang. Uit het

onderzoek komt naar voren dat de samenwerking tussen het notariaat en (eerstelijns)hulpverleners op dit moment - met uitzondering van enkele lokale initiatieven - nog beperkt is. Bij hulpverleners is vaak sprake van onvoldoende kennis op het gebied van familievermogensrecht en over het nut en de noodzaak om iets te regelen bij de notaris. Schuldhulpverleners en bewindvoerders herkennen bijvoorbeeld niet altijd adequaat wanneer in een situatie notarieel advies of een akte raadzaam is. Wanneer zij dit wel signaleren weten zij bovendien niet goed waar zij voor advies of overleg terecht kunnen. De notaristelefoon van de KNB voorziet deels in deze behoefte, maar kan geen uitspraken doen over individuele situaties. Dit betekent dat de (eerstelijns)hulpverlening op dit moment slechts beperkte mogelijkheden heeft om de drempels voor toegang tot het notariaat te verminderen, onder andere voor mensen met weinig *legal capabilities* of doenvermogen. Bij het ontplooien van nieuwe initiatieven wordt ook benadrukt dat bepaalde doelgroepen hierbij moeten worden betrokken, omdat deze zelf vaak het beste weten wat werkt. Dit is bijvoorbeeld ook gebeurd bij de voorlichtingsvideo's van steffie.nl. Ook wordt benadrukt om vooral aan te sluiten bij bestaande structuren van hulpverlening, of bij centra of bijeenkomsten waar bepaalde doelgroepen al (samen)komen.

6.4.2 Sociaal notariaat – voor en nadelen

Het instellen van een sociaal notariaat kan een oplossing vormen voor de financiële toegankelijkheid van de notaris voor mensen met weinig economische middelen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er een aantal groepen is voor wie notariële dienstverlening financieel niet haalbaar is, bijvoorbeeld mensen met lage inkomens of mensen met schulden, terwijl zij wel behoefte kunnen hebben aan deze dienstverlening. Een sociaal notariaat wordt wenselijk geacht voor preventie van problemen in de toekomst en daarmee ook toekomstige kosten te voorkomen voor mensen met een kleine beurs. Ook wordt de urgentie gezien voor hulp bij de afwikkeling van complexere nalatenschappen. Als nadelen worden mogelijke capaciteitsproblemen binnen het notariaat genoemd als de vraag naar diensten door een sociaal notariaat gaat toenemen. Hoe sterk die vraag naar notariële diensten zal toenemen is echter lastig te zeggen. Ook als de financiële barrières minder worden, blijft het de vraag of burgers ook daadwerkelijk een notaris zullen inschakelen en bereid zijn hun geld te besteden aan notariële aktes die eventueel toekomstige problemen voorkomen. Ook wordt verwacht dat er -gezien de problemen bij de sociale advocatuur- weinig animo zal zijn onder notarissen om onder vergelijkbare voorwaarden en omstandigheden als in de sociale advocatuur hun diensten te verlenen. Een sociaal notariaat zou naast het verlagen van financiële drempels bovendien ook bij kunnen dragen aan de andere vormen van toegankelijkheid van het notariaat. Hierbij is het van belang om – ongeacht welke invulling of financieringsstructuur gekozen wordt - aan te sluiten bij de bestaande infrastructuur van (eerstelijns juridische) hulpverlening. Het werken met doelgroepen die traditioneel weinig bij de notaris komen en over weinig *legal capabilities* beschikken, zoals laaggeletterden, mensen met een licht verstandelijke beperking of anderstaligen vereist vaardigheden die op dit moment niet iedere notaris bezit. Door bij het inrichten van een sociaal notariaat gebruik te maken van de bestaande infrastructuur van eerstelijnshulpverlening, zoals het Juridisch Loket, sociaal raadslieden of spreekuren in wijkcentra kan ook de niet-financiële toegankelijkheid verder worden vergroot. Door bijvoorbeeld spreekuren te organiseren op locaties waar doelgroepen gemakkelijker binnenkomen dan bij een 'chique' notariskantoor, kunnen drempels worden verlaagd. Belangrijk daarbij is dat er een centraal loket is waar mensen terecht kunnen bij juridische vragen en problemen, zodat zij niet zelf een inschatting hoeven te maken bij welke juridische professional een vraag thuishoort. Uit de interviews blijkt echter ook dat medewerkers in de eerste lijn, schuldhulpverleners en bewindvoerders op dit moment nog niet altijd adequaat herkennen wanneer in een situatie een notarieel advies of een akte raadzaam is. Aanvullende voorlichting of training van (eerstelijns)hulpverleners op het gebied van familievermogensrecht en notariële diensten is dan ook van belang. Bovendien is het belangrijk dat ook professionals de mogelijkheid krijgen om namens een cliënt notarieel advies te kunnen inwinnen toegespitst op de individuele casus.
Voor het aansluiten bij de behoeften van verschillende doelgroepen is het ook van belang contact te leggen met (belangen)organisaties die deze groepen vertegenwoordigen. Deze organisaties hebben het beste zicht

op wat deze groepen nodig hebben en hoe deze groepen bereikt kunnen worden. Zoals ook uit recent onderzoek van het SCP blijkt, is het niet voldoende om alleen laagdrempelige loketten te organiseren om kwetsbare doelgroepen te bereiken. Het is belangrijk na te gaan waarom sommige mensen niet worden bereikt (Plaisier e.a., 2024). Zoals we hebben geconstateerd, spelen daarbij verschillende financiële en niet-financiële factoren een rol en kunnen deze factoren verschillen per doelgroep en de soort notariële dienstverlening.

Financieringsmogelijkheden voor een sociaal notariaat

Uit het onderzoek zijn verschillende scenario's naar voren gekomen voor het financieren van een sociaal notariaat:

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

Ook een combinatie van bijvoorbeeld financiering door de overheid en het notariaat wordt genoemd.
Wij zullen deze financieringsopties hieronder bespreken.

Scenario 1 – aanpassing / uitbreiding van artikel 56 Wna

In het eerste scenario blijft de huidige regeling van artikel 56 Wna bestaan, maar worden er aanpassingen doorgevoerd om de bestaande toegankelijkheidsproblemen te verbeteren. Daarvoor is in de eerste plaats noodzakelijk dat de eigen bijdrage wordt aangepast aan het inkomensniveau van de rechtzoekende. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door niet uit te gaan van de maximale eigen bijdrage uit Bebr, maar aan te sluiten bij de verschillende niveaus van eigen bijdragen uit die regeling. Afhankelijk van het inkomensniveau van de rechtzoekende kent Bebr vijf niveaus, variërend van 226 euro voor de laagste eigen bijdrage tot 952 euro voor de hoogste categorie.
Ten tweede is een uitbreiding van de situaties/akten waarop de regeling van toepassing is van belang. Zo zouden bijvoorbeeld het levenstestament en het vragen van notarieel advies kunnen worden toegevoegd aan de regeling. Ook kan gedacht worden aan ondersteuning bij het afhandelen van beneficiair aanvaarde nalatenschappen dat vaak als knelpunt wordt genoemd.
Ten derde zou de procedure toegankelijker kunnen worden door minder handelingen van de rechtzoekende te vragen. De huidige procedure vergt de nodige zelfredzaamheid en is niet voor iedere rechtzoekende zelfstandig uit te voeren. Hulp via rechtshulpverleners en een betere informatievoorziening is daarbij van groot belang.
Ten vierde is van belang dat, zeker als het aantal mensen dat een beroep op deze regeling doet na wijzigingen zou gaan toenemen, dat er een mogelijkheid komt om deze verzoeken te verdelen over de beroepsgroep. De verantwoordelijkheid hiervoor zou bijvoorbeeld kunnen worden gelegd bij de kamers van het notariaat. Bij de verdeling zouden ook de voorkeur van de rechtzoekende en de expertise van de betreffende notaris een rol kunnen spelen.

Voor- en nadelen

Het voordeel van dit scenario is vooral dat het relatief eenvoudig te realiseren is; er is sprake van relatief kleine wijzigingen in de bestaande regeling. Er hoeft geen nieuw stelsel te worden ingevoerd. Het belangrijkste nadeel is dat - net als in de huidige situatie - de kosten voor de regeling bij individuele notariskantoren kunnen terechtkomen als het tarief niet kostendekkend is. Die kans wordt groter naarmate het aantal diensten dat onder de reikwijdte van de regeling valt groter wordt en het tarief dat ze in rekening mogen brengen lager uitvalt dan het tarief dat de burger in het nieuwe systeem moet gaan betalen. Daarnaast worden via deze regeling nog steeds notarissen aangewezen door een kamer voor het notariaat.

Dat betekent dat de (verhoogde) lasten volledig voor rekening komen van de dienstverlenende beroepsgroep. Beide, de lage beloning en de gedwongen deelname, kunnen leiden tot kwalitatief minder goede dienstverlening. Het ligt bovendien voor de hand dat de lasten ongelijk verdeeld zullen zijn; een kantoor dat in een wijk met veel armoede is gevestigd, zal hoogstwaarschijnlijk meer aanvragen/toewijzingen krijgen dan een kantoor op de Zuidas. Als hier geen voorziening voor wordt getroffen, bijvoorbeeld door de kamer van het notariaat de verzoeken te laten verdelen, bestaat er een risico dat deze situatie ertoe leidt dat notariskantoren dienstverlening gaan beperken of weigeren, zeker in ingewikkelde gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een ipr-component.

Scenario 2 – aansluiten bij het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand

In het tweede scenario wordt het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand ook van toepassing op notarissen. De eigen bijdrage die de rechtzoekende verschuldigd is, is gelijk aan die in scenario 1. Verschil met dit scenario is dat notarissen op basis van vrijwilligheid deelnemen en dat ze bovenop de eigen bijdrage een vergoeding ontvangen vanuit de overheid. Voor eventuele complexe gevallen (bijvoorbeeld ingewikkelde nalatenschappen) zou voor de vergoeding worden kunnen worden aangesloten bij de extra-urenregeling.[116] Bij dit voorstel wordt niet alleen voorzien in de financiering van notariële diensten, maar kan ook voor de bijkomende kosten, zoals de kosten voor tolk/vertalingen of het inschakelen van expertise zoals een toetsing wilsbekwaamheid door een arts, worden aangesloten bij de regelingen die daar nu al voor bestaan binnen de Wrb.[117]

Bij sommige geïnterviewden leeft de wens om, naast een inkomens- en vermogenstoets, verdere beperkingen in te voeren voor het soort notariële diensten waarvoor een beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Bijvoorbeeld dat de regeling, zoals in artikel 56 Wna het geval is, slechts op een beperkt aantal akten uit het familievermogensrecht van toepassing is. Het is echter niet ondenkbaar dat er zich situaties kunnen voordoen waarin rechtzoekenden met weinig financiële draagkracht notarieel advies of een akte nodig hebben op het gebied van onroerend goed, bijvoorbeeld bij gedwongen verkoop van onroerend goed waarbij de hypotheek hoger is dan de waarde van de woning. Wanneer de notariële dienstverlening wordt beperkt tot het familievermogensrecht vallen dit soort situaties buiten het bereik van de regeling. Ook is het van belang dat in hulp bij het afwikkelen van nalatenschappen wordt voorzien. Daarnaast zou notarieel advies dat niet uitmondt in een akte ook onder de regeling moeten vallen.

Voor- en nadelen

Voor dit voorstel bestaat bij de beroepsgroep veel steun.[118] Het belangrijkste voordeel van aansluiten bij het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat de financiële toegankelijkheid van notariële dienstverlening wordt vergroot, notarissen op basis van vrijwilligheid deelnemen en naast de eigen bijdrage van de rechtzoekende ook een vergoeding van de overheid krijgen. Bovendien wordt in dit systeem de samenwerking met de eerstelijnshulpverlening versterkt. Een goede samenwerking met de eerstelijnshulpverlening kan ook andere vormen van toegankelijkheid van het notariaat verder versterken (zie boven).

---

[116] Zie Besluit vergoeding rechtsbijstand 2000 en Staatscourant nr. 50442, 24 december 2021; https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/extra-uren/extra-uren-toekennen/eerste-aanvraag/, geraadpleegd juni 2024.

[117] Voor advocaten en mediators bestaat op dit moment al een regeling voor tolk- en vertaaldiensten binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar voor een toetsing wilsbekwaamheid bestaat deze mogelijkheid nog niet. Wel kan de Raad voor Rechtsbijstand subsidie verstrekken voor een medisch haalbaarheidsonderzoek in letselschadezaken, of voorzien in een rentevrije lening wanneer een uitgebreider medisch deskundigenbericht noodzakelijk is. Zie: https://www.rechtsbijstand.nl/@4900/aanvraag-geldlening/, geraadpleegd mei 2024.

[118] Bijna 70 procent van de bevraagde notarissen was voorstander van door de overheid gefinancierde rechtshulp voor het notariaat (KNB, 2022b). https://www.knb.nl/nieuwsberichten/onderzoek-naar-maatschappelijke-rol-notaris-hoe-bereik-je-kwetsbare-doelgroepen, geraadpleegd maart 2024. Uitkomsten verkregen via de KNB.

Dit scenario heeft ook nadelen. Zo is het de vraag of er – in de huidige tijden van tekorten op de arbeidsmarkt – voldoende notarissen bereid zullen zijn om tegen een gesubsidieerd tarief diensten te verlenen. Tevens betekent dit voor deelnemende notarissen een toename van de administratieve lasten omdat zij, net als bij de advocatuur, verantwoordelijk zullen worden voor het aanvragen van toevoegingen voor hun cliënten. Tevens vergt dit scenario een ingrijpender wijziging dan de aanpassing van artikel 56 Wna in scenario 1. Zo zullen er - conform de puntentoekenningen in de advocatuur - forfaitaire vergoedingen moeten worden vastgesteld voor specifieke typen akten en andere werkzaamheden. Verder betekent dit scenario - afhankelijk van politieke keuzes - een stijging van de maatschappelijke kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand en toenemend gebruik van een systeem dat toch al sterk onder druk staat. Er is al jaren discussie over een redelijke beloning voor sociaal advocaten[119] en de terugloop van het aantal advocaten dat bereid is op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand te werken, stemt ook niet gunstig.[120] De problemen rond de sociale advocatuur kunnen echter niet een op een naar een nog op te richten systeem voor sociaal notariaat worden vertaald. Zo zijn sommige notariële diensten, zoals het opmaken van akten, inhoudelijk gemakkelijker af te bakenen dan de vraag naar rechtsbijstand.

Scenario 3 – het opnemen van notariële diensten in een rechtsbijstandsverzekering of andere verzekerings- of abonnementsvormen

Op dit moment bestaan er al enkele mogelijkheden voor burgers om - gratis of tegen een gereduceerd tarief - notariële dienstverlening te krijgen via verzekeringen of lidmaatschappen (zie paragraaf 2.1.2 en 3.1.2).

Voor- en nadelen

Nadeel van deze optie is dat voor mensen met de minste financiële draagkracht of schulden deze optie relatief duur is en zij waarschijnlijk geen geld hebben voor of zullen besteden aan dergelijke verzekeringen of abonnementen. Rechtsbijstandsverzekeraars vergoeden bovendien alleen onzekere voorvallen en geen preventieve rechtshulp, zoals notarieel advies om problemen te voorkomen. Voor de toegankelijkheidsproblemen zoals die in dit rapport zijn geschetst biedt dit scenario dan ook geen echte oplossing.

Scenario 4 – het verdelen van de kosten onder notariskantoren

In het vierde scenario worden de kosten voor een sociaal notariaat niet gedragen door individuele kantoren of de overheid, maar worden deze kosten verdeeld onder alle notariskantoren in Nederland. Uit de interviews met de beroepsgroep komt een sterke wens naar voren om bij de instelling van een sociaal notariaat te zorgen voor een gelijke verdeling tussen kantoren, zodat de lasten van een sociaal notariaat niet door slechts een klein deel van de kantoren worden gedragen. Dit kan bijvoorbeeld door een fonds op te richten waarin per kantoor of per gepasseerde akte een bijdrage wordt gestort en waaruit notarissen worden gecompenseerd die op basis van artikel 56 Wna diensten verlenen. Een combinatie met een bijdrage van de overheid aan dit fonds wordt door sommige geïnterviewden ook als optie genoemd. Voor dit scenario zijn dan wel dezelfde aanpassingen nodig aan artikel 56 Wna als in scenario 1. Enkele geïnterviewden opperden ook de mogelijkheid van een bijdrage in natura, waarbij kantoren een notaris en/of juridisch medewerker voor een bepaald aantal uren per maand beschikbaar stellen voor sociale dienstverlening. Afhankelijk van de invulling van de regeling kan worden gedacht aan de huidige principes van artikel 56 Wna waarbij een notaris wordt aangewezen door een kamer voor het notariaat is of een systeem waarbij kantoren zich vrijwillig aanmelden voor sociale dienstverlening (in lijn met de gesubsidieerde rechtsbijstand).

[119] Zie Commissie Van der Meer (2017); commissie Wolffsen (2015).

[120] https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/actueel/nieuws/2024/jonge-sociaal-advocaten-verlaten-steeds/, geraadpleegd juni 2024

Voor- en nadelen
Het belangrijkste voordeel van deze regeling is dat deze de lasten van een sociaal notariaat gelijkmatiger verdeelt over de beroepsgroep. Anders dan bij de huidige regeling van artikel 56 Wna (en scenario 1) is het dan niet het notariskantoor dat door de kamer wordt aangewezen dat de kosten van de regeling draagt. Dit voorkomt een overbelasting van notariskantoren die op basis van hun locatie relatief veel klanten uit lagere inkomensgroepen hebben. Verder biedt een dergelijke regeling ruimte voor individuele notarissen en notariskantoren om te kiezen hoe zij hun bijdrage aan een sociaal notariaat willen invullen, door zelf notariële diensten te verlenen en bijvoorbeeld de samenwerking op te zoeken met eerstelijns juridische hulpverlening of door een financiële bijdrage. Het organiseren van een dergelijk systeem is echter niet eenvoudig en kan een administratieve belasting vormen – zeker wanneer gewerkt zou worden met een combinatie van financiële bijdragen en bijdragen in natura. Bovendien kan deze laatste optie ook kwetsbaar zijn, wanneer slechts weinig kantoren meedoen en rechtzoekenden ver moeten reizen voor een sociaal notaris, gaat dat ten koste van de toegankelijkheid. Ook betekent het opzetten en regelen van het fonds extra administratieve lasten voor de KNB en voor notariskantoren en daarmee (mogelijk) een prijsstijging voor reguliere diensten om de kosten voor het sociaal notariaat te dekken. Bij het doorberekenen van de kosten aan klanten betalen deze uiteindelijk dus mee aan deze vorm van sociaal notariaat.

Scenario 5 – financiering vanuit de overheid via bijzondere bijstand van de gemeente
Tot slot, wordt door enkele geïnterviewden de optie van financiering vanuit de bijzondere bijstand door de gemeente naar voren gebracht. Gemeenten verstrekken nu geen bijzondere bijstand voor notariële diensten omdat preventieve rechtshulp hier niet onder valt. Bijzondere bijstand wordt alleen verstrekt voor noodzakelijke, dringende, onverwachte uitgaven waarvoor niet gespaard kan worden. Ook bij deze optie is het van belang dat de samenwerking met de bestaande eerstelijs hulpverlening wordt versterkt en dat er een regeling wordt getroffen voor bijkomende kosten als tolken en verklaringen van artsen.

Voor- en nadelen
De belangrijkste voordelen van het instellen van een sociaal notariaat (zie boven) gaan ook op bij deze optie. Door notarissen toegankelijker te maken voor burgers met weinig financiële draagkracht kunnen toekomstige problemen en extra kosten voor zowel de burger als de samenleving worden bespaard. Een specifiek voordeel van financiering via de bijzondere bijstand is dat dit een relatief kleine aanpassing is die geen herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vraagt. Bovendien zijn gemeenten relatief gemakkelijk bereikbaar voor burgers. Soms hebben ze bijvoorbeeld al contact met maatschappelijk werk of sociaal raadslieden in een gemeente wat de drempel verlaagt. Tot slot is deze regeling voor notarissen relatief gunstig omdat zij tegen hun gebruikelijke tarieven diensten kunnen blijven verlenen. Een nadeel is dat dit systeem gepaard gaat met een stijging van kosten voor gemeenten. Tevens bestaan er in Nederland verschillen tussen gemeenten in hoe zij omgaan met bijzondere bijstand, wat mogelijk kan leiden tot een verschil in toepassing van de regeling tussen gemeenten. Bovendien is het de vraag hoe gemeenten kunnen vaststellen in welke gevallen een bezoek aan een notaris noodzakelijk is en hoe dit wordt beoordeeld.

6.4.3 Aanpassingen wetgeving

Naast het toegankelijker maken van het notariaat zijn er in het onderzoek ook een aantal suggesties gedaan voor het aanpassen van wetgeving, met name in het familievermogensrecht, waardoor een beroep op de notaris minder vaak noodzakelijk zou zijn. Er zijn de afgelopen jaren al enkele wetswijzigingen geweest die hieraan hebben bijgedragen, zoals de mogelijkheid die sinds 2014 bestaat om door middel van een aantekening in het gezagsregister een voogd aan te wijzen voor een kind na overlijden van de ouders waardoor ouders hiervoor geen notariële akte meer nodig hebben of het nieuwe huwelijksvermogensrecht dat sinds 2018 van kracht is. Sinds deze wet geldt voor gehuwden een beperkte gemeenschap van goederen, waardoor voor sommige mensen huwelijkse voorwaarden niet meer nodig zijn. In de interviews zijn

verschillende voorstellen gedaan voor wijzigen van het familievermogensrecht voor samenwoners of het vergemakkelijken van het afhandelen van nalatenschappen. Op deze terreinen doen zich op dit moment verschillende problemen voor, onder andere omdat de bestaande regelingen een (te) groot beroep doen op het doenvermogen van burgers, zoals bij vereffeningsprocedures in complexe nalatenschappen. Het gaat echter om potentieel ingrijpende wetswijzigingen waarvoor eerst uitvoerig onderzoek noodzakelijk is voordat deze kunnen worden ingevoerd. De door de WRR ontwikkelde doenvermogenstoets – zie paragraaf 4.6 - kan een nuttig instrument zijn bij het beoordelen van de impact en de effectiviteit van dergelijke wetswijzigingen en de vergelijking met de huidige situatie.[121]

Concretere voorstellen voor aanpassingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen zijn vooral gericht op het goedkoper en simpeler regelen van 'standaardgevallen' bij het levenstestament of een samenlevingscontract zonder dat daarbij een beroep gedaan hoeft te worden op een notaris. Zo zouden rechtzoekenden bijvoorbeeld een modelformulier voor een samenlevingscontract of levenstestament kunnen invullen dat dan via de burgerlijke stand in landelijke registers kan worden opgenomen zonder dat daarbij een notaris betrokken is.[122] Het idee is dat rechtzoekenden gratis of voor een klein bedrag een modelakte/formulier zouden kunnen invullen met daarin een standaardregeling. Voor afwijkende wensen of ingewikkelde situaties kan alsnog een volledige akte worden opgemaakt bij een notaris. Daarnaast zijn er voorstellen gedaan voor het vereenvoudigen en toegankelijker maken van het afhandelen van nalatenschappen, bijvoorbeeld door het faciliteren van deelgeschillenprocedures en het vereenvoudigen van bevoegdheden tussen de rechtbank en kantonrechter.

Voor- en nadelen
Door de vereffeningsprocedure te vergemakkelijken zou een deel van de huidige problemen rond nalatenschappen kunnen worden opgelost. De complexiteit ervan hangt echter ook samen met de belangen van schuldeisers en dat maakt vereenvoudiging lastig. Het betreft een vrij fundamentele en daarmee tijdrovende ingreep in het Nederlandse recht, waarvoor zoals hierboven besproken eerst uitvoerig onderzoek nodig is naar potentiële gevolgen. De voorstellen om deelgeschillenprocedures te faciliteren en bevoegdheden tussen de rechtbank en kantonrechter te vereenvoudigen lijken gemakkelijker uitvoerbaar.

Het voordeel van de voorgestelde modelformulieren is dat zij een relatief eenvoudige en goedkope oplossing bieden voor een deel van de doelgroep. Bovendien zou het bestaan van dergelijke regelingen, ook bij een eventuele invoering van een sociaal notariaat, het notariaat kunnen ontlasten. Een belangrijk nadeel is dat deze standaardregelingen niet in alle situaties voldoen. Voor mensen in ingewikkeldere situaties, zoals samengestelde gezinnen of situaties met internationale aspecten, blijft toegang tot een notaris hoe dan ook noodzakelijk omdat een standaarddocument in hun situatie niet mogelijk is.[123] Voor minder draagkrachtige mensen in deze situaties worden de bestaande toegankelijkheidsproblemen dan ook niet opgelost met de invoering van een dergelijke optie.

Daarnaast missen dergelijke modellen het persoonlijke advies en betrokkenheid van een notaris. In de huidige situatie hebben notarissen een zorgplicht. Zij zijn verantwoordelijk voor onder meer het geven van advies over mogelijke gevolgen van bepaalde keuzes, het inschatten van de wilsbekwaamheid van de betrokkenen

[121] WWR (2017). Zie ook https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen, geraadpleegd maart 2024.
[122] Te vergelijken met de Duitse *Vorsorgevollmacht*. Zie voor meer informatie: https://www.bmj.de/DE/themen/vorsorge_betreuungsrecht/vorsorgevollmacht/vorsorgevollmacht_node.html, geraadpleegd maart 2024. Zie ook: Hack e.a. (2016.); Stelma-Roorda (2024). NB notariële samenlevingsovereenkomsten worden op dit moment alleen ingeschreven in het Centraal Testamentenregister wanneer de overeenkomst een verblijvingsbeding bevat.
[123] Zie in dit kader bijvoorbeeld ook de uitspraak van het College van de Rechten van de Mens over de - niet langer aangeboden - notarisservice van de HEMA. Deze goedkope tarieven waren niet beschikbaar voor mensen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse. Het College oordeelde dat hierbij geen sprake is van verboden onderscheid.

en het voorkomen van misbruik.[124] Omdat bij dergelijke regelingen geen notaris betrokken is, valt deze adviesfunctie weg. Het is dan ook van belang om vooraf zorgvuldig te onderzoeken wat de mogelijke gevolgen zijn en welke situaties en welke soort regelingen zich al dan niet zouden lenen voor de invoering van modeldocumenten, waarbij ook aandacht is voor de informatievoorziening aan burgers. Daarbij zouden ook ervaringen in andere landen betrokken moeten worden, bijvoorbeeld met de zogeheten *Vorsorgevollmacht* in Duitsland.

6.5 Afsluitende overwegingen

Een verbeterde toegang tot notariële dienstverlening kan op de langere termijn problemen van burgers en kleine bedrijven en daarmee ook toekomstige juridische procedures voorkomen. Het instellen van een sociaal notariaat kan een oplossing vormen voor de financiële toegankelijkheid van de notaris voor mensen met weinig economische middelen. Daarnaast zijn uit de interviews enkele voorstellen naar voren gekomen voor aanpassing van wetgeving waardoor een beroep op de notaris minder vaak noodzakelijk zou kunnen zijn. In dit afsluitende hoofdstuk zijn op basis van de bevindingen van dit onderzoek verschillende scenario's geschetst om een sociaal notariaat te organiseren en financieren, met daarbij verschillende voor- en nadelen. Ongeacht welk scenario wordt gekozen, is daarbij een goede samenwerking met de eerstelijnshulpverlening noodzakelijk. Een versterkte eerste lijn, met voldoende expertise over notariële vraagstukken en de mogelijkheid om advies in te roepen bij een notaris kan drempels voor burgers verlagen zonder een nieuw loket toe te voegen aan de al aanwezige opties.
Verder is voldoende aandacht voor de randvoorwaarden van belang: een goed onderbouwde argumentatie van de reikwijdte van de regeling wat betreft rechtsgebieden en type dienstverlening; een gelijke verdeling van de lasten onder notariskantoren; de administratieve lasten van het systeem moeten niet te groot zijn en een eventuele regeling moet ook voorzien in oplossingen voor bijkomende financiële drempels, zoals de kosten voor een tolk of vertalingen, het inschakelen van ipr-expertise dan wel de kosten voor toetsing van wilsbekwaamheid door een arts.

[124] Zie o.a. Waaijer (2018) naar aanleiding van het ingetrokken consultatiewetsvoorstel Voorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het wegnemen van notariskosten voor paren die in algehele gemeenschap van goederen willen trouwen (Wet wegnemen notariskosten bij algehele gemeenschap van goederen).

Literatuur

Boom, van, W.H., Bruggen, G. van der, Cramwinckel, T., Pander Maat, H., Sanders, T. en Verburg, A. (2023). *Klare taal.* Deventer: Wolters Kluwer

Brink, van den-Baggerman, E, (2014). Begrijpelijke taal in notariële akten, kan dat? Onbegrijpelijke taal in notariële akten, mag dat? *WPNR* 7029, 742.

Bruggen, G. van der, Pander Maat, H. en Lent, L. van (2023). 'Recht spreken én schrijven', *Recht der Werkelijkheid*, 1, 63-95

Commissie Hammerstein (2005). *Het beste van twee werelden. Rapport Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt.* Den Haag: Ministerie van Justitie.

Commissie Van der Meer (2017). *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.*

Commissie Wolfsen (2015). *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.*

Consumentenbond (2023). Zelf aan de slag met je testament. *Geldgids*, oktober/november, 10-13.

Coppens, P. (2022). *Toevoeging van de notaris, van toegevoegde waarde of voegt het weinig toe*? Nijmegen: Scriptie Radboud Universiteit

Deursen, A.J.A.M. van en Helsper, E.J. (2020). *Digitale vaardigheden: een onderzoeks- en beleidsagenda*. Enschede: Centrum voor digitale inclusie, Universiteit Twente.

Galanter, M. (1974). Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law and Society Review*, 9 (1), 95-160

Groot-van Leeuwen, L. de, Laemers, M. en Sportel, I. (2015). *Het vonnis beter uitgelegd?: maatschappelijke effecten van beter motiveren in de strafrechtspraak.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Gutteride, E., Huisman, M. en Broeckaert, V. (2023). *Evaluatie pilot uitgebreide dienstverlening het Juridisch Loket*. Utrecht: Significant public.

Hack, J., Buecking, B., Lopez, C.L., Ruchholtz, S., en Kühne, C.A. (2016). Patientenverfügung, Vorsorgevollmacht und gesetzliche Betreuung im unfallchirurgischen Alltag. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 49(8).

Hillen-Muns, M.I.W.E. (2023). Toegankelijkheid notariële dienstverlening. De notaris voor iedereen. *Tijdschrift voor Schuldsanering*, 1, 16-18.

International Union of Notaries (2024). *Notarial guide of good practices for people with disabilities. The notary as an institutional support and public authority*. Human Rights Commission, International Union of Notaries

KNB (2020). *Strategische Agenda Notariaat '20-'25.* Vastgesteld door de Ledenraad van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie op 29 januari 2020.

KNB (2022a). *Plan van Aanpak meerjarenprogramma 'Toegang tot het (notariële) recht voor iedereen'*. KNB, 8 september 2022

KNB (2022b). *KNB-ledenonderzoek Toegang tot het recht*. Den Haag: KNB.

Laclé, Z.L. en Voert, M. ter (2008). *Trendrapportage notariaat 2006*. Den Haag, WODC, O&B 265

Melis-Waaijer (Melis, J.C.H., bewerkt door Waaijer, B.C.M.) (2019). *De Notariswet*. Deventer: Wolters Kluwer (negende, herziene druk)

Motivaction (2019). *De Mentality-milieus over het regelen van notariële akten*. Onderzoek in opdracht van de KNB.

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

Pleasence, P. en Balmer, N.J. (2019). Development of a general legal confidence scale: A first implementation of the Rasch measurement model in empirical legal studies, *Journal of Empirical Legal Studies,* 16(1), 143-174.

Plaisier, I., Reijnders, M. en Schotel, A.L. (2024). *Zien, luisteren en helpen. Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein.* Den Haag: SCP

Rechtspraak (2021). *Richtlijnen vereffening nalatenschappen*, versie 3.1 (juli 2021)

Redactie Notariaat Magazine (2023) 'Sociaal notariaat, ja of nee?' *Notariaat magazine*, 1

Schols, F.W.J.M., Geld, L.A.G.M. van der, Roes, J.S.L.A.W.B., Hoens, F.M.H. Amersfoort, E.M.A. van, Rheinfeld, J.W.A. *Rapport Legitieme portie*. Een eerstelijns - en nader voort te zetten - veldonderzoek naar de wenselijkheid van de legitieme portie in het hedendaagse erfrecht. Nijmegen: Centrum voor Notarieel Recht Radboud Universiteit en Netwerk Notarissen.

Spijkstra, A.N. (2024). The New Paupers': A Historical Analysis of Social Security Law and the Rise of Automation. *Tilburg Law Review* 29(1).

Stelma-Roorda, H.N. (2024). *In anticipation of a future period of incapacity: The Dutch 'levenstestament' from a legal, empirical and comparative perspective.* [Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam].

Stollenwerck, A.H.N. (2006). *Vereffening van de nalatenschap*, mede-preadviseur voor de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie 2006, preadvies "Nieuw Erfrecht in de praktijk". SDU Uitgevers.

Verburg, D.A. (2018). De rechter tussen straattaal en jargon: op weg naar begrijpelijke uitspraken. *Ars Aequi,* 2, 169-173.

Verstappen, L.C.A. (2020). *Notariaat*. In: A. Akkermans, C. Bijleveld, M. Malsch, B. Marseille, M. Smit (eds.). Nederlandse encyclopedie voor Empirical Legal Studies. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 185-214

Verstappen, L.C.A. (ed.) (2021). Toekomstscenario's voor het notariaat. KNB preadviezen. *WPNR*

Voert, M.J. ter (2016). *Juridische beroepen in de toekomst*. Den Haag: WODC, Cahier 2016-13.

Voert, M.J. ter en Ewijk, M. van (2004). *Eerste trendrapportage notariaat*. Den Haag: WODC, cahier 2004-12.

Voert, M.J. ter en Hoekstra, M. (2020). *Geschilbeslechtingsdelta 2019*. Den Haag: WODC, cahier 2020-18

Voert, M.J. ter en Zwenk, F. (2011). *Kwaliteit in zware tijd, marktwerking, vraaguitval en notariële dienstverlening.* Den Haag: WODC, Onderzoek en beleid 269

Vogels, R.J.M., Jong, J.P.J. de, Zeijden, P.Th. van der, Snel D. en Mosselman, M. (2002). *Gegevensverzameling ten behoeve van de Commissie Monitoring Notariaat: Eindrapportage* Zoetermeer: EIM

Vrooman, C., Boelhouwer, J., Iedema, J., en Torre, A. van der (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: SCP.

Waveren, B. van, Mack, A., Gorter, M. en Leemans, A. (2021). *Evaluatie pilot '*Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand'. Amsterdam: Regioplan.

Waaijer, B.C.M. (2018) Waarom moeilijk doen als het makkelijk kan? *Ars Aequi,* december, 996-999

WWR (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag: WRR-rapport nr. 97

WWR (2023). *Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle*. Den Haag: WRR-rapport nr. 108

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter:

Nick Huls	Emeritus hoogleraar Rechtssociologie

Leden:

Corine van Ginkel	Projectbegeleider WODC
Barend Sluijter	Directie Rechtsbestel, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Boudewijn Waaijer	Of counsel Dentons Europe LLP, oud-notaris en oud-hoogleraar notarieel recht
Mies Westerveld	Emeritus hoogleraar Sociale rechtshulp en Sociaal verzekeringsrecht

De samenstellers van het rapport hebben vijf bijeenkomsten gehad met de begeleidingscommissie en van de commissieleden ook schriftelijk suggesties en opmerkingen gekregen. De verantwoordelijkheid voor het rapport ligt geheel bij de samenstellers daarvan en de inhoud geeft niet de visie van de begeleidingscommissie weer. De begeleidingscommissie heeft alleen een adviserende functie.

Bijlage 2 Informatieformulier en topiclijsten interviews

Onderzoek Toegankelijkheid notariële dienstverlening

Inleiding
U bent uitgenodigd om mee te doen aan een onderzoek van de Radboud Universiteit. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door prof dr. Marijke ter Voert, dr. Iris Sportel en prof. mr. Sebastiaan Roes. U wordt verzocht de informatie en de onderstaande toestemmingsverklaring te lezen.

Waarover gaat het onderzoek?
Doel van deze studie is te onderzoeken hoe de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening zich de afgelopen vijf jaar heeft ontwikkeld en of het wenselijk is de toegankelijkheid van de notariële dienstverlening voor rechtzoekenden te verbeteren.
Aanleiding voor dit onderzoek zijn vragen in de Tweede Kamer over de staat en toegankelijkheid van het notariaat. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Radboud Universiteit in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het rapport zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Wat wordt er van u verwacht?
Voor dit onderzoek vragen we u mee te werken aan een interview. Het interview zal een half uur tot een uur duren en kan online plaatsvinden of op een plaats die uw voorkeur heeft. Voorafgaand aan het interview krijgt u een lijst toegestuurd met de onderwerpen waarover we met u willen spreken. Aan het begin van het interview vragen wij u toestemming om een geluidsopname te maken. U kunt ook deelnemen zonder dat een geluidsopname wordt gemaakt. Geluidsopnames worden gewist zodra het gespreksverslag klaar is. U krijgt het gespreksverslag toegestuurd en kunt daar eventueel nog wijzigingen in aanbrengen.

Vrijwilligheid
Deelname aan het onderzoek is vrijwillig. U hoeft geen vragen te beantwoorden waar u liever geen antwoord op geeft, en u kunt op elk moment tijdens het interview uw deelname stoppen en uw toestemming intrekken. U hoeft niet aan te geven waarom u stopt. U kunt tot twee weken na afronding van het gespreksverslag ook uw verslag laten verwijderen door een mail te sturen naar marijke.tervoert@ru.nl.

Wat gebeurt er met mijn gegevens?
Uw deelname aan dit onderzoek is vertrouwelijk en anoniem. Het gespreksverslag wordt bewaard op de beveiligde servers van de Radboud Universiteit, volgens het protocol van de universiteit. Dit protocol is in lijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De geanonimiseerde gespreksverslagen worden tien jaar opgeslagen om wetenschappelijke integriteit te waarborgen. Alleen de onderzoekers krijgen toegang tot het gespreksverslag en het verslag wordt niet voor andere doeleinden gebruikt dan dit onderzoek.

Toestemmingsverklaring
Door toestemming te geven, geeft u aan dat u de bovenstaande informatie heeft gelezen en begrepen en vrijwillig instemt met de hieronder beschreven punten.

- Ik geef toestemming voor deelname aan dit interview als onderdeel van het onderzoek.
- Ik geef toestemming voor het gebruik van de geanonimiseerde transcriptie, incl. citaten, voor onderzoeksdoeleinden.
- Ik begrijp dat deelname aan dit onderzoek vrijwillig is en dat ik op elk moment tijdens het interview mijn recht behoud om mijn deelname aan dit onderzoek in te trekken zonder enige gevolgen.
- Ik begrijp dat alle persoonlijke gegevens uit het interview geanonimiseerd worden en dat de eventuele audio-opname van het interview direct wordt verwijderd na transcriptie.

Vragen of klachten
Mocht u vragen of klachten hebben dan kunt u altijd contact opnemen met de hoofdonderzoeker:
Prof. dr. Marijke ter Voert
marijke.tervoert@ru.nl

Topiclijst notarissen

Intro
- Doel onderzoek, anonimiteit, terugkoppelen verslag, informed consent, toestemming tot opname

Functie/kantoortype
- Hoe lang bent u werkzaam als notaris/kandidaat-notaris?
- Type kantoor: grootte, type klanten, specialisatie (doelgroep, rechtsgebied, taal), regio, samenwerkingsverband, tariefhoogte (laag, midden, hoog naar rechtsgebied)
    - Kenmerken van klanten [Burgers, overheid, bedrijven (grootte, regionaal/nationaal/internationaal)]

Toegankelijkheid
- Hoe komen klanten bij uw kantoor terecht?
    - Verschillen per rechtsgebied?
    - Verschillen per type klant?
- Maakt u gebruik van internetplatformen (bv. degoedkoopstenotaris.nl, notaristarieven.nl) om klanten te werven?
    - Tariefdifferentiatie (goedkoper tarief voor standaardakten)
- Biedt u bepaalde 'sociale diensten' aan: bv. gratis spreekuur, laag tarief voor bepaalde klanten, …?
- Zijn er klanten die zich bij uw kantoor melden maar die u niet verder kunt helpen?
    - Waarom lukt dat niet?
    - Gaat dit om specifieke typen zaken of klanten?
        - Soort rechtsvraag
        - Acute kwesties of afspraken voor de toekomst
    - Bij welke klanten?
        - Burgers, bedrijven (soort en grootte)
        - Vaardigheden: taal, kennis, zelfredzaamheid
        - Financiële situatie, woonsituatie, levensfase
- Zijn er bepaalde doelgroepen die zich niet melden, waarvoor een notaris wel meerwaarde biedt?
- Hoe beoordeelt u de toegankelijkheid van notarissen in het algemeen? Welke factoren belemmeren/ vergemakkelijken de toegang?
    - Betaalbaarheid, transparantie over kosten
    - Bereikbaarheid/toegankelijkheid contactmogelijkheden
    - Begrijpelijkheid
    - Bezien vanuit klanten
    - Bezien vanuit het aanbod van het notariaat
- Bij problemen bij het bieden van hulp: welke mogelijke oplossingen ziet u voor welk probleem?
    - Zou een regeling voor een sociaal notariaat (zoals bv. sociale advocatuur) kunnen bijdragen aan een oplossing? Hoe zou die regeling eruit moeten zien?
    - Gebruik art 56 Wna?

Ontwikkelingen in vraag en aanbod
- Hoe heeft de vraag naar dienstverlening zich de afgelopen 5 jaar ontwikkeld bij uw kantoor?
    - Akten per rechtsgebied, advies, mediation
    - Type rechtsvragen
- Zijn de behoeften van klanten veranderd?
    - Acute kwesties/ voor toekomst
- Zijn er veranderingen in typen klanten?
- Heeft u uw aanbod aan dienstverlening veranderd de afgelopen vijf jaar?
    - Aanbod van soorten diensten/producten, digitale dienstverlening
    - Tarieven
    - Openingstijden, (digitale) bereikbaarheid
    - Voorlichting, begrijpelijkheid van informatie

Topiclijst eerstelijnsvoorziening

Intro
- Doel onderzoek
- Anonimiteit
- Terugkoppelen verslag
- Informed consent: toestemming tot opname

Functie
- Hoe lang bent u werkzaam bij [organisatie]?
- Welke functie bekleedt u bij [organisatie]?
- Welke doelgroep biedt u hulp?

Vraag naar (mogelijke) notariële dienstverlening
- Komen er bij uw organisatie vragen binnen die naar een notaris kunnen worden doorverwezen?
    - Soort hulpvragen
        - Onderwerp en rechtsgebied
        - Soort hulpverzoek
        - Acute kwesties/voor toekomst
    - Kenmerken van klanten
        - Burgers, bedrijven (zzp, soort)
        - Vaardigheden: taal, kennis, zelfredzaamheid
        - Financiële situatie
        - Woonsituatie: (samengesteld) gezin, alleenstaand
        - Levensfase
- Hoe vaak komt dit voor?
- Komen er situaties voor waarin problemen voorkomen hadden kunnen worden als een beroep was gedaan op een notaris?

Soort hulp dat wordt geboden
- Welke hulp biedt u bij behoefte aan notariële dienstverlening aan?
- Kunnen klanten verder met die hulp?
- Bij problemen bij bieden van hulp: mogelijke oplossingen

Toegankelijkheid notariaat
- Redenen die mensen hebben om vervolgens wel/niet naar de notaris te gaan?
- Hoe beoordeelt u de toegankelijkheid van notarissen voor uw cliënten?
    - Bereikbaarheid, betaalbaarheid, begrijpelijkheid, …
- Welke factoren belemmeren / vergemakkelijken de toegang?
    - Kijkend vanuit behoeften client
    - Kijkend vanuit aanbod notariaat
- Bij knelpunten/aandachtspunten:
    - Welke oplossingsrichtingen denkt u aan?
    - Zou een regeling voor een sociaal notariaat (zoals bv. sociale advocatuur) kunnen bijdragen aan de problemen die u tegenkomt? Op welke manier?

Topiclijst advocaat familierecht

Intro
- Doel onderzoek
- Anonimiteit
- Terugkoppelen verslag
- Informed consent, Toestemming tot opname

Algemeen
- Soort kantoor, cliënten, rechtsgebieden, soorten procedures
- Opleiding en ervaring

Ervaringen met notariaat en aktes
- Komt u in uw praktijk problemen tegen van cliënten rondom notariële aktes, bijvoorbeeld bij scheidingen, huwelijk/samenwonen, erfenis kwesties of andere zaken? (voor/na wijziging huwelijksvermogensrecht 2018).
    - Over welke situaties/problemen gaat het dan?
    - Wie worden hierdoor getroffen?
        - Burgers, bedrijven (zzp, mkb, ..)
        - Vaardigheden: taal, kennis, zelfredzaamheid
        - Financiële situatie, gezinssituatie
    - Mogelijke oplossingen?
    - Hoe vaak komt dit ongeveer voor?
- Komt u in uw praktijk problemen tegen van cliënten door het *ontbreken* van notariële aktes, bijvoorbeeld bij scheidingen, huwelijk/samenwonen, erfenis kwesties of andere zaken? (voor/na wijziging huwelijksvermogensrecht 2018).
    - Over welke situaties/problemen gaat het dan?
    - Wie worden hierdoor getroffen?
        - Burgers, bedrijven (zzp, mkb, ..)
        - Vaardigheden: taal, kennis, zelfredzaamheid
        - Financiële situatie, gezinssituatie
    - Mogelijke oplossingen?
    - Hoe vaak komt dit ongeveer voor?

Toegankelijkheid notariële dienstverlening
- Komen er vragen binnen in uw praktijk die naar een notaris kunnen worden doorverwezen? Weten burgers waarvoor ze bij een notaris dan wel een advocaat moeten zijn?
- Redenen die mensen hebben om wel/geen huwelijkse voorwaarden/testamenten/ andere notariële akten te laten opstellen?
- Hoe beoordeelt u de toegankelijkheid van notarissen voor uw cliënten? (bv. betaalbaarheid, begrijpelijkheid, bereikbaarheid). Welke factoren belemmeren/ vergemakkelijken de toegang?
- Bij problemen mbt toegankelijkheid: welke mogelijke oplossingen ziet u voor welk probleem?
    - Zou een regeling voor een sociaal notariaat (zolas bv. sociale advocatuur) kunnen bijdragen aan de problemen die u tegenkomt/ uw cliënten kunnen helpen?

Topiclijst schuldhulpverlening/financieel beheer

Intro
- Doel onderzoek
- Anonimiteit
- Terugkoppelen verslag
- Informed consent: Toestemming tot opname

Functie
- Hoe lang bent u werkzaam bij [organisatie]?
- Welke functie bekleedt u bij [organisatie]?

Vraag naar (mogelijke) notariële dienstverlening
- Komt u situaties tegen waarbij uw cliënten de hulp van een notaris kunnen gebruiken?
  - Soort hulpvragen
    - Onderwerp en rechtsgebied
    - Soort hulpverzoek
    - Acute kwesties/voor toekomst
  - Kenmerken van klanten
    - Burgers, bedrijven (zzp, soort)
    - Vaardigheden: taal, kennis, zelfredzaamheid
    - Financiële situatie
    - Woonsituatie: (samengesteld) gezin, alleenstaand
    - Levensfase
  - Hoe vaak komt dit voor?
- Komen er situaties voor waarin problemen/schulden voorkomen hadden kunnen worden als een beroep was gedaan op een notaris?

Toegankelijkheid notariaat
- Redenen die mensen hebben om vervolgens wel/niet naar de notaris te gaan?
- Hoe beoordeelt u de toegankelijkheid van notarissen voor uw cliënten?
  - Bereikbaarheid, betaalbaarheid, begrijpelijkheid, …
- Welke factoren belemmeren / vergemakkelijken de toegang?
  - Kijkend vanuit behoeften client
  - Kijkend vanuit aanbod notariaat
- Bij knelpunten/aandachtspunten: Welke oplossingsrichtingen zijn er denkbaar?
  - Zou een regeling voor een sociaal notariaat (zoals bv. sociale advocatuur) kunnen bijdragen aan de problemen die u tegenkomt? Op welke manier?

Bijlage 3 Aantal gepasseerde notariële akten naar rechtsgebied

Aantal gepasseerde notariële akten naar rechtsgebied (x 1.000), 2015-2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal akten	1.428	1.555	1.675	1.688	1.785	1.950	2.000	1.912	1.734
Registergoederenpraktijk	646	739	826	801	820	948	962	864	649
Familiepraktijk (excl. testamenten)	199	218	242	268	310	334	345	367	393
Openbare testamenten	237	246	258	269	299	308	312	322	343
Ondernemingspraktijk	155	159	165	172	175	178	200	195	201
Algemeen	191	192	184	178	181	183	181	164	148

Bron: Monitor Rechtspleging civiel en bestuur, 2015-2021 peildatum 1 oktober; KNB, 2022-2023 peildatum 31 december.

Summary

The Minister for Legal Protection made a commitment in the Dutch Parliament to commission research into the state of the notarial profession and the accessibility of notarial services in particular. Questions raised in the Dutch Parliament included whether less affluent people have sufficient access to notarial services and whether a social notarial office should be established. These questions prompted this study and the following research questions:

1. How accessible are notarial services for citizens and businesses?
    a. What is the supply of notarial services on offer?
    b. What does the demand for notarial services look like?
    c. What is the financial accessibility of notarial services?
    d. What is the status of other forms of accessibility (such as comprehensibility and accessibility) of notarial services, also in relation to citizens' legal capabilities and capacity to act?
2. How can potential accessibility issues be addressed?
    a. If certain target groups are not reached, what options are identified to address them?
    b. Would the establishment of a social notarial office be a solution to promote accessibility? If so, what are the advantages and disadvantages?

To get a clear picture of the accessibility of notarial services, the supply of services, demand for services, affordability, accessibility, and comprehensibility were examined. From the demand side of the client, we also looked at legal capabilities (knowledge, skills, attitudes, personality traits, available financial, social, cultural resources) and the capacity to act of citizens.
The term ‘social notarial office’ was defined as a regulated form of financing for the notarial profession to provide notarial services to people who are unable to pay a market-based price for them. The term ‘social notarial services’ has been used for non-regulated forms of service provision by notaries, for example all kinds of free services or services provided at a reduced rate.

Research methods

Several sources were used for data collection. Data and documents from the Royal Dutch Association of Civil-law Notaries (KNB) and data from Statistics Netherlands (CBS) were collected. Existing research, literature and information on websites were also used. A total of 48 semi-structured interviews were conducted with representatives of different organisations. Interviews were held with a) (deputy) notaries, employees of different types of (notary) offices or platforms for notarial services; b) representatives of various interest groups; c) social workers or offices where people can go with legal issues, or with professionals who come into contact with specific types of problems; d) representatives of the KNB, the Central Government Real Estate Agency and the Netherlands’ Cadastre, Land Registry and Mapping Agency.

The supply of notarial services

To map the supply of notarial services, a description of: a) the development of the number of (added) notaries, deputy notaries, and office branches over the past five years; b) the types of offices and specialisations; c) the supply of general (first-line) information or help for notarial issues.
In 2024, the Netherlands had a total of 3,427 (added) notaries and deputy notaries: an increase of 77 compared to five years earlier. The number of offices decreased by 23 over the same period to 889 in 2024. So there has been an increase in scale: the number of professionals per office has increased. The number of offices has been decreasing since 2009: there are therefore fewer locations for citizens to visit.

Citizens can choose offices with different specialisations, e.g. for specific areas of law, cross-border cases in specific countries, or services in different languages. Some offices focus on specific target groups such as expats or LGBTQ parents.
For other offers of general (front-line) information or help on notarial issues, citizens can consult various websites, or consult front-line organisations such as the Notary Telephone (Notaristelefoon), the Legal aid counter (Juridisch Loket), social counsellors, and legal shops. They can also get advice or assistance through some memberships or, for instance, death or legal expenses insurance policies. This assistance is often limited to specific topics, such as drafting a will, or is only provided in the case of legal conflicts.

The demand for notarial services

The demand for notarial services was mapped out by describing a) the development of the number of notarial deeds over the past five years; b) the need for notarial services among the population; c) target groups that do not consult a notary or drop out, for which a notary does offer added value.
Between 2013 and 2021, the number of deeds passed rose sharply. In 2021, about 2 million deeds were passed, then that number dropped to over 1.7 million in 2023. This decline is mainly in the registry practice. The demand for deeds in family practice has been rising for years, especially for wills and living wills. In 2023, for the first time, the number of deeds passed in family practice (42% of all deeds) exceeds that in registry estate practice (38% of all deeds).
Population research shows that about 45 per cent of Dutch people have visited a notary at some point in their lives. Some of these people visit the notary mainly because they have to, for example in connection with the purchase of a house.
For front-line social and legal aid workers, demand for notarial services is low compared to the total number of requests for help they receive. However, the exact volume of requests for assistance with a notarial aspect is not known. Some requests for assistance can be answered by front-line social and legal aid workers themselves, while others require advice, assistance, or a deed from the notary. The unmet need for notarial services is mainly in the area of family property law. Various target groups and situations are mentioned where people drop out or do not consult a notary at all even though it is advisable, also for people with few financial assets.
Needs that are identified concern, for example, the settlement of an inheritance and arranging a will, living will, cohabitation contract or prenuptial agreement. On the one hand, it concerns situations where problems in the future can be avoided by arranging a will, living will, prenuptial agreement or cohabitation contract with the notary. On the other hand, it concerns situations in which citizens are faced with a problem, such as settling an inheritance, get stuck in it and have no means of calling in a notary. This may apply, for example, to minor children or people with debts who have to accept an inheritance on a beneficial basis.
Target groups that do not consult notaries or drop out are, according to interviewees: people with few economic resources (low income, debts, the partner has debts, people dealing with protective guardianship, or mentorship) in relation to various family property law matters; elderly people and people with disabilities in connection with the prevention of problems in case of incapacity or prevention of problems after death; singles, cohabitants and blended families in order to prevent problems in case of inheritance and/or divorce; small entrepreneurs or self-employed persons in connection with preventing problems in case of debts and inheritance and people with a migration background who are not familiar with the added value of notarial deeds or prefer to arrange matters differently. Also mentioned are groups that lack certain skills and therefore do not consult notaries or drop out, such as people with low literacy.

Financial accessibility

Financial accessibility was described using the following characteristics: a) the development of fees for notarial services; b) perceived financial accessibility; c) the functioning and accessibility of Article 56 Wna; d) the provision of social services from the notarial profession.

Between 2015 and 2023, fees for notarial services in all legal areas increased by about 35 percent. This is a stronger increase than the prices of service providers in general; these increased by 22 percent. However, the variation in fees for the same type of deeds is large and cheaper options exist for standard deeds through online platforms. Clients can also get wills at low rates through some funeral or healthcare organisations.
Cost can be a major barrier for people to engage a notary. This is especially true for people from lower income groups and in the area of family property law. Sometimes there are also additional costs (for interpreters, translations, private international law issues, medical tests of capacity to make a will). There are groups who cannot pay, such as people on welfare or those in debt. There are also citizens who can, but do not want to, or have other priorities, do not see the urgency and are less focused on security for the future.
Article 56 Wna should ensure that citizens covered by the Legal Aid Act can arrange certain deeds in family property law at a notary by setting a capped fee. To qualify for that fee, less well-off persons must apply for a declaration of income and assets from the Legal Aid Board and then submit a request to the president of the competent notarial chamber. During the period 2018-2022, only a few requests (12 to 13) were submitted annually to the four notarial chambers. Moreover, most requests were withdrawn prematurely by the applicants. This is because for the amount of this capped fee, the chambers use the maximum co-payment according to the Wrb (952 euro in 2024). This amount is very high for the less well-off and, moreover, this fee is usually above the average fee for deeds in family practice. Therefore, for many people, the scheme does not provide any benefit. Other disadvantages of the scheme are the required self-reliance of citizens to apply, the unfamiliarity of both citizens and professionals with the scheme, the limited scope of the scheme (limited type of deeds, no advice). In addition, the scheme designates a notary. This may come at the expense of service quality and if the fixed fee does not cover costs, a notary is forced to work below cost.
Notary offices provide various forms of social services. For instance, there are offices that offer free consultation hours (in a community centre or otherwise) and some offices help clients who have limited financial resources with a reduced fee or instalment scheme. There are also offices that do work for charities, associations, and foundations for free or at reduced rates. However, these initiatives are local, mostly ad hoc (the client must ask for it) and dependent on notaries' goodwill. Moreover, some notaries are opposed on principle to offering reduced rates.

Non-financial accessibility

Non-financial accessibility factors from the supply side are the (in)comprehensibility of notarial documents and the availability and conveyance of comprehensible information, the 'posh' image of the notarial profession that may deter certain groups, and physical accessibility for people with disabilities. The interviews suggest that these supply factors can hinder access to the notarial profession. Digital tools can both worsen and enhance accessibility.
In addition to the supply of services from the notarial practice, citizens' legal capabilities play a role in accessing it. These factors from the 'demand side' include, first, knowledge about the usefulness and necessity of arranging something at the notary's office. Second, consulting service providers requires certain skills: to find and understand information or make contact, certain language, social or digital skills are required. Not all citizens possess these. Third, the attitude of the citizen matters. Having confidence in notaries and feeling that they are there for you. Citizens have the idea that notaries are mainly there for people with a certain wealth. Some cultural habits can also be a barrier. Fourth, personality traits may play a role. For example, some citizens lack the self-confidence to contact a notary. Some people need certainty and want things settled, while others live from day to day and are willing to take risks. They will only visit a notary when they have to. Finally, available resources are important. Besides the financial resources discussed earlier, having social (network that can provide help) or technological resources (internet access, availability of devices) can also be important. About 16 percent of the Dutch population is found to have low economic as well as social, cultural and personal capital.
Besides legal capabilities or having various forms of 'capital', people's capacity to act is also important, the extent to which people can effectively manage their own behaviour. And this capacity to act is diminished in

stressful situations, such as the death of a loved one or divorce. However, the capacity to act on its own is not enough. Actually, taking action, 'getting a grip on the environment', requires that there are also sufficient financial resources and enough availability of adequate assistance. For people with little legal capabilities and capacity to act, a good cooperation of notaries and front-line legal assistance, such as the legal aid office (Juridisch loket), debt assistance, social counsellors, or legal clinics, is therefore of significant importance. However, cooperation between the notarial profession and front-line legal aid is still limited. Moreover, front-line legal aid workers do not always have sufficient knowledge of family property law and about the value and necessity of settling something with a notary. Settlement of inheritances is often mentioned as a key problem area. Settling inheritances can be complex and often beyond the abilities of many citizens.
Especially debt relief providers and legal representatives such as guardians express a strong need for financial support for notarial services. Notaries themselves and front-line legal aid workers do not have many people coming forward with requests for notarial legal aid. If the financial barriers become less, the question remains whether citizens will turn to notaries. As described above, a financial resource is only one of the legal capabilities that play a role.

Addressing bottlenecks

For the reported bottlenecks around both financial and non-financial accessibility of notarial services, several directions for solutions are discussed.
Various initiatives exist at the national level (by the KNB) and by individual notary offices to remove barriers to access. Especially in the field of comprehensibility and knowledge, all kinds of activities are being developed, such as holding information meetings, information campaigns, offering courses in comprehensible communication for notaries, and making deeds more comprehensible. Cooperation between the notarial profession and the legal aid office has also started. In addition, there are local initiatives for social services.
A social notary office is considered desirable for prevention of problems of certain groups of citizens in the future and, consequently, prevention of future costs for citizens with small budgets. The urgency is also seen for help in settling difficult inheritances, especially a settlement procedure is beyond the capacity of many citizens. Not all notaries are convinced of the need for a social notary office. Partly because they do not or rarely encounter the target group in their practice and, when the occasion arises, make arrangements themselves. The disadvantages mentioned are expected capacity problems within the notarial practice if the demand for services by a social notarial office increases. It is also expected that there will be little enthusiasm for it among notaries, given the problems with legal aid solicitors.
Interviewees mention several funding options for a social notarial office:

- adapting Section 56 Wna so that it better suits the needs of the target group;
- adding the notary to the system of subsidised legal aid;
- including notarial services in legal expences insurance or other forms of insurance or subscription;
- sharing the costs between notary offices through a fund or other form of financing
- government funding through special social assistance benefits from the municipality.

A combination of, for example, government and notarial funding is also mentioned.
Points of attention for a new financing system are: the establishment of an income and assets test, the scope of the scheme in terms of areas of law, an equal distribution of costs between notary offices, limited administrative burdens of the system and the reimbursement of additional costs (e.g. for an interpreter, translations).
Besides financial accessibility, other aspects of accessibility are also important. Here, too, the establishment of a social notary office can be a solution. By linking up with the existing infrastructure of (first-line) legal aid workers when setting up a social notary office and, for instance, organising consulting hours at locations where target groups can walk in more easily than at a notary's office, thresholds can be lowered. A counter where people can go with legal questions and problems, without having to make their own assessment of which legal professional a question belongs to. However, the interviews also show that currently, legal aid

workers do not always adequately recognise when a situation requires notarial advice or a deed. Additional education or training of these staff is therefore important.
Another direction of solution that was put forward is to amend legislation, especially in family property law, so that matters are already preventively regulated by law and fewer people need the services of a notary. For example, cheaper and simpler arrangements for ‘standard cases’ for a living will or cohabitation contract that can be entered in national registers without involving a notary. Proposals are also made to make the settlement of inheritances easier and more accessible by facilitating partial dispute procedures and simplifying powers between the court and subdistrict court. For any legislative changes, it is advised that these should also be evaluated against the bar of the WRR's capacity to act (*doenvermogen*) test. Furthermore, it is recommended that research is done on the possible (negative) effects on legal certainty and legal protection of proposals to amend legislation for ‘standard cases’, in which the notary's duty-of-care role is removed.