

Vergaderjaar 2013–2014

33 569

Wijziging van de Wet op het notarisambt en enkele andere wetten in verband met onder meer een gewijzigde regeling van de legalisatie van handtekeningen van notarissen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 februari 2014

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties die in het voorlopig verslag aan het woord zijn, de fracties van VVD, CDA, D66 en SGP, waarbij de fractie van D66 zich aansluit bij enkele vragen van de fractie van de VVD. De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de vereenvoudiging en versoepeling van de werkervaring die vereist is om benoemd te kunnen worden tot notaris en waarnemer. De leden van de fracties van VVD, CDA en SGP hebben enkele vragen over de vervaltermijn voor de ontvankelijkheid van klachten bij de tuchtrechter. Graag ga ik hieronder in op de vragen van de in het verslag aan het woord zijnde fracties.

Parttimers en de benoeming tot notaris en tot waarnemer

De leden van de fractie van de VVD hebben terecht begrepen dat de eis van twee jaar werkervaring in de laatste drie jaar komt te vervallen, en dat daarvoor in de plaats komt het vereiste dat de betrokkene gedurende de laatste twee jaren voorafgaand aan zijn verzoek tot benoeming per jaar gemiddeld ten minste 21 uur per week werkzaam moet zijn geweest. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of met de voorgestelde wijziging voor parttimers van een verzwaring gesproken moet worden. In zijn algemeenheid is dat niet het geval. Voor kandidaat-notarissen die fulltime werken maakt de voorgestelde wijziging geen verschil, zij zullen in de huidige en in de voorgestelde regeling na twee jaren voldoen aan het werkervarings-criterium. Voor degenen die parttime werken maar meer dan 21 uur per week betekent het criterium zelfs een versoepeling. Immers, in de huidige regeling zou de werkervaringstermijn worden verlengd, in de voorgestelde regeling niet. Voor degenen die minder dan 21 uur per week werken, zou het criterium een verzwaring kunnen betekenen. Hierbij geldt de overweging dat personen die tot notaris of waarnemer benoemd willen worden over voldoende substantiële werkervaring beschikken op het moment van benoeming, en tevens dat die ervaring voldoende recent is. Praktijkkennis en ervaring verouderen immers iets sneller dan vroeger in het notariaat het geval was. Het eisen van voldoende substantiële en recente werkervaring komt de kwaliteit van

de beroepsuitoefening ten goede en is daarmee in het belang van degenen die gebruik maken van de diensten van notarissen. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de voorbereidingstijd om vanuit een niet-werksituatie een nieuwe standplaats te beginnen kan worden aangegeven dat het aanbrengen van een wijziging ter zake geen oogmerk is van de voorliggende regeling.

De werkervaring moet zijn opgedaan in het Koninkrijk in Europa, zo constateren de leden van de VVD-fractie terecht. Dit is in artikel 6 van de Wet op het notarisambt opgenomen bij de Wet van 29 september 2011 tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Stb. 2011, 470, hierna: evaluatiewet). Dit had te maken met de toenemende divergentie tussen de rechtsstelsels in het Koninkrijk in Europa en het Caribische deel van het Koninkrijk.

Relativering vervaltermijn voor ontvankelijk van de klacht

De leden van de fracties van de VVD en D66 zien het goed wanneer zij stellen dat artikel 99, vijftiende lid, de tuchtrechter de mogelijkheid geeft om een overschrijding van de termijn van drie jaar voor de indiening van een klacht te accepteren. Dit is mogelijk indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest. De omstandigheden die hebben geleid tot deze opvatting, de leden van de fracties van de VVD en D66 vragen daar naar, is dat uit uitspraken van de tuchtrechter is gebleken dat deze voor de aanvang van de termijn doorslaggevend acht wanneer een klager van het handelen of nalaten van de notaris kennis heeft genomen, en niet het moment dat klager tot de conclusie is gekomen dat dit handelen of nalaten onjuist is (zie ook Gerechtshof Amsterdam: 6 november 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:4379; 3 mei 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ7852; 19 april 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ3167). Deze strikte uitleg van de vervaltermijn kan onwenselijke gevolgen hebben. Deze kan namelijk tot gevolg hebben dat een klacht niet-ontvankelijk wordt verklaard als een klager zich pas later dan drie jaar na het kennisnemen van de klachtwaardige handeling van de notaris bewust is geworden van het tuchtwaardige karakter daarvan. Het kan zich zeer wel voordoen dat een cliënt van een notaris kennis heeft van een gedraging, maar er op dat moment – bijvoorbeeld als gevolg van een niet-verwijtbaar kennisgebrek – niet van op de hoogte is dat deze gedraging aanleiding kan geven tot een tuchthandeling. Het niet tijdig binnen de huidige vervaltermijn indienen van de klacht kan hem in dat geval niet worden aangerekend. Bovendien blijkt van tuchtwaardig handelen van een notaris soms pas juist wanneer zijn gedrag over een langere periode, van meerdere jaren, in ogenschouw wordt genomen. Het zou onwenselijk zijn wanneer in dergelijke gevallen de strikte handhaving van artikel 99, vijftiende lid, leidt tot niet-ontvankelijkheid van klachten tegen tuchtwaardig handelen. Dit geldt te meer, nu het bepaalde in de Wet op het notarisambt – dit ook naar aanleiding van een vraag van de leden van de fracties van VVD, D66 en SGP – tot doel heeft het mogelijk te maken om enig handelen van de notaris dat schadelijk is voor de eer en het aanzien van zijn ambt, aan de tuchtrechter voor te leggen. De vraag van de aan het woord zijnde leden of het probleem gelegen is in de capaciteit van het Bureau Financieel Toezicht, kan ik negatief beantwoorden. Zoals hierboven al is aangegeven, kan bepaald tuchtwaardig handelen van notarissen pas blijken uit gedrag over het verloop van enkele jaren. Daarbij kan iedere afzonderlijke handeling soms niet opvallen, maar kan juist het geheel van handelingen, of het bestendige karakter ervan over een langere periode, wijzen op een tuchtwaardige gedraging. Daarbij kan gedacht worden aan schijnconstructies die zich

over meerdere jaren afspelen of het over een langere periode witwassen van gelden, waarbij iedere afzonderlijke transactie onder de grensbedragen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) blijft. De werkwijze van het Bureau bestaat er dan ook mede uit de over een langere periode verzamelde gegevens te bewaren en te vergelijken, waarna alsnog – ook na verloop van meer dan drie jaar na een bepaalde handeling – kan blijken van tuchtwaardig handelen.

De aan het woord zijnde leden vragen of het wetsvoorstel er niet toe leidt dat een fatale termijn wordt omgezet in een adhortatieve (aansporende) termijn, en wat dan nog de zin is van het stellen van een termijn. De hoofdregel is dat een klacht moet worden ingediend binnen drie jaren na de dag waarop klager kennis heeft genomen van gedragingen die tot tuchtrechtelijke maatregelen aanleiding kunnen geven. Alleen indien het overschrijden van de termijn van drie jaar redelijkerwijs niet aan klager kan worden verweten, kan de tuchtrechter bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de ingediende klacht afwijken van de vervalttermijn. In zoverre is nog steeds sprake van een fatale termijn, en niet van een termijn die de belanghebbende slechts aanspoort tot actie. Het stellen van een termijn is vanuit een oogpunt van rechtszekerheid nuttig en nodig omdat de notaris niet tot in lengte van jaren moet kunnen worden achtervolgd met onderzoeken over zijn handelen. Daar staat echter tegenover dat het onwenselijk is wanneer een notaris die – achteraf gezien – evident en soms zelfs opzettelijk tuchtwaardig heeft gehandeld een tuchtzaak kan ontlopen als gevolg van het feit dat de klager op het moment van kennisname van de gedraging redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn van het tuchtwaardige karakter ervan. Wanneer dergelijke gevallen geheel buiten het bereik van het tuchtrecht zouden vallen, worden de mogelijkheden om te werken aan het schoon houden van de beroepsgroep van ongewenste uitwassen beperkt, hetgeen afbreuk kan doen aan het maatschappelijk vertrouwen in het beroep en de bijzondere positie die het beroep binnen onze rechtsorde inneemt.

De aan het woord zijnde leden informeren waarom niet is gekozen voor een verlenging van de termijn met een bepaalde periode. Tevens vragen zij waarom de regering ervoor heeft gekozen de beslissing in handen van de tuchtrechter te leggen. Een verlenging van de periode is niet aan de orde omdat in het algemeen de periode van drie jaar voor het indienen van een klacht toereikend is. Alleen in bepaalde uitzonderingsgevallen is het wenselijk dat een klacht na de overschrijding van de termijn ontvankelijk kan worden verklaard. Dat rechtvaardigt echter niet dat de termijn over de gehele linie wordt verlengd. Het is vervolgens aan de tuchtrechter om te oordelen of klager redelijkerwijs in verzuim is geweest met het indienen van een klacht buiten de termijn. De tuchtrechter moet in iedere klachtprocedure oordelen over de ontvankelijkheid van de klacht. Het ligt dan ook voor de hand dat de tuchtrechter daarbij beziet of sprake is van een overschrijding van die termijn en of klager redelijkerwijs niet in verzuim is geweest. De tuchtrechter kan dit het beste beslissen omdat hij alle relevante informatie bijeen kan brengen en alle daarbij betrokken belangen, waaronder ook de gerechtvaardigde belangen van beklagde, en bijzondere omstandigheden van het geval kan afwegen.

De leden van de fracties van de VVD en D66 informeren of zij het goed zien dat de strafrechtelijke en de civielrechtelijke rechtsgangen open blijven naast de tuchtrechtelijke procedure. Die veronderstelling is juist. De drie genoemde procedures bestaan naast elkaar en dienen elk een ander doel. Het tuchtrecht is er primair voor om de beroepsstandaard, zoals vastgelegd in de binnen het notariaat levende beroeps- en gedragsregels, te handhaven. De maatregelen die de tuchtrechter kan opleggen zijn gericht op de notaris, toegevoegd notarissen en kandidaat-notaris,

teneinde nakoming van de beroeps- en gedragsregels af te dwingen. Het tuchtrecht heeft niet tot doel om te komen tot individuele genoegdoening van de klager (hoewel deze in de praktijk een tuchtrechtelijk veroordeling vaak wel als zodanig zal ervaren). Het civiel recht kan wel dienen voor individuele genoegdoening. Iemand die persoonlijk gedupeerd is door gedragingen van een notaris kan een civiele procedure beginnen teneinde zijn schade te vergoed te krijgen. Als voorts voldaan is aan een wettelijke delictsomschrijving in het Wetboek van strafrecht, naast het tuchtrecht, ook het strafrecht van toepassing op de gewraakte handeling van de notaris. Het doel van het strafrecht is het beschermen van de rechtsorde tegen (ernstige) inbreuken. Het strafrecht is niet gericht op kwaliteitsbewaking van de beroepsuitoefening. Het tuchtrecht, civiele recht en het strafrecht hebben dus verschillende functies en kunnen alle drie in een zaak naast elkaar van toepassing zijn.

De leden van de VVD-fractie en van de D66-fractie vragen of de regering verwacht dat een eventuele verlenging van de klachttermijn zou kunnen leiden tot extra kosten voor het notariaat, onder meer door een langere bewaartermijn van relevante gegevens, en of in dat verband een indicatie kan worden gegeven van te verwachten extra kosten. Omdat in de praktijk in het algemeen de periode van drie jaar voor het indienen van een klacht toereikend is gebleken, is niet gekozen voor een algehele verlenging van de klachttermijn. Bedacht moet worden dat het gaat om een driejaarstermijn die pas begint te lopen na de dag waarop de klager kennis heeft genomen van gedragingen van de notaris die tot tuchtrechtelijke maatregelen aanleiding kunnen geven. Een algehele verlenging zou het verweer tegen een klacht kunnen bemoeilijken omdat de feiten en omstandigheden in een steeds verder verleden komen te liggen. Het kostenaspect is hierbij geen dragende overweging geweest en dus ook niet in kaart gebracht. Een stringente toepassing van de driejaarstermijn kan anderzijds in uitzonderingsgevallen onredelijk uitpakken. Een redelijk compromis is derhalve gezocht door in gevallen van verschoonbare termijnoverschrijding een klacht toch ontvankelijk te kunnen laten verklaren ook al is die na de driejaarstermijn ingediend.

Door de aan het woord zijnde leden wordt geïnformeerd of de regering bereid zou zijn af te zien van de inwerkingtreding van artikel 99, vijftiende lid. Voor het afzien van de inwerkingtreding zie ik geen reden. Het zou niet opportuun zijn, nu de bepaling juist bevordert dat de binnen het notariaat levende beroeps- en gedragsregels worden gehandhaafd en een oplossing biedt voor gevallen waarin een klager, om redenen die hem redelijkerwijs niet hadden kunnen worden aangerekend, pas op langere termijn dan drie jaar na het bekend zijn met een handeling, de tuchtwaardigheid daarvan inziet. De leden van de fractie van het CDA vernemen graag een reactie van de regering op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de betreffende bepaling van het onderhavige wetsvoorstel. De Afdeling heeft geadviseerd om in te gaan op mogelijke alternatieven voor een afwijking van de hoofdregel van een vervaltermijn, zoals de verlenging ervan, en het voorstel zo nodig aan te passen. In het voorgaande ben ik al ingegaan op een dergelijk alternatief en heb ik aangegeven wat de redenen zijn geweest om daar niet voor te kiezen. Het lid van de fractie van de SGP ziet het juist dat de betrokken bepaling is te beschouwen als een uitzondering op de hoofdregel dat een klacht binnen de termijn van drie jaar moet worden ingediend. In voorkomende gevallen is het aan de tuchtrechter om, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, een afweging te maken omtrent de toepassing van deze uitzondering.

Het lid van de fractie van de SGP informeert of de regering het bezwaar onderkent dat een beklagde bij het vernietigen van dossiers er steeds op mocht rekenen dat – na ommekomst van de vervaltermijn van drie jaren –

de tuchtrechter een eventuele klacht over een langer dan drie jaar van tevoren zich voorgedaan hebbend handelen of nalaten dat tot tuchtrechtelijke maatregelen aanleiding zou hebben kunnen geven, niet-ontvankelijk zou verklaren. Vernietiging van dossiers is niet aan de orde in het notariaat. In de Wet op het notarisambt is in artikel 12 vastgelegd dat een notaris verplicht is zijn protocol (dat zijn de minuten, notariële verklaringen, registers, afschriften, repertoria en kaartsystemen die onder de notaris berusten) op ordelijke wijze te bewaren op een tegen brand en andere gevaren beveiligde plaats. Een notaris is bevoegd om het gedeelte van de onder hem berustende protocollen dat ouder is dan twintig jaar over te brengen naar het centraal archief in Winschoten. Protocollen die ouder zijn dan vijfenzeventig jaar – behoudens uiterste willen – worden naar het Nationaal Archief gebracht. De genoemde stukken worden mitsdien niet vernietigd. Het lid van de fractie van SGP vraagt naar de opvatting van de regering over de terugwerkende kracht van de maatregel. De regeling van artikel 99, vijftiende lid, heeft tot doel te bereiken dat gedragingen waarmee de klager weliswaar al bekend was, doch pas na verloop van drie jaar na het bekend worden met de gedraging het tuchtwaardige karakter ervan duidelijk wordt, binnen het bereik van het tuchtrecht kunnen vallen. Voor zover daarbij sprake kan zijn van een vorm van terugwerkende kracht, is van belang de achtergronden van het tuchtrecht scherp voor ogen te houden. Het primaire doel van het tuchtrecht is het schoonhouden van het beroep tegen ongewenste uitwassen. Dat doel draagt bij aan het in stand houden van het maatschappelijk vertrouwen in het beroep van notaris en het behoud van diens gepriviliegeerde positie binnen onze rechtsorde. Het heeft niet primair leedtoevoeging tot doel, hoewel een tuchtrechtelijke veroordeelde beroepsbeoefenaar het in de praktijk vaak wel zo zal ervaren. Ook de uitzondering op de hoofdregel van de vervaltermijn in het tuchtrecht voor notarissen moet in het licht van de doelstelling van het tuchtrecht worden gezien. Daarmee worden belangen van zowel de samenleving als geheel als van de beroepsgroep gediend. Vanzelfsprekend dient tevens rekening te worden gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de individuele beroepsbeoefenaar die op enig moment erop moet kunnen vertrouwen dat in het verleden door hem verrichtte handelingen in de beroepsuitoefening hem niet tot in lengte van jaren kunnen worden nagedragen. In die verschillende belangen moet een balans worden gevonden. Die balans ligt erin dat als hoofdregel de genoemde vervaltermijn van drie jaar geldt, en uitsluitend in uitzonderingssituaties ook rekening kan worden gehouden met na verloop van die termijn ingediende klachten. Gelet op de gerechtvaardigde belangen van beklagden en het feit dat hierover op voorhand geen in beton gegoten regels kunnen worden gegeven, daarvoor is de praktijk te divers, wordt er met de aanvulling op artikel 99, vijftiende lid, voor gekozen de tuchtrechter in voorkomende gevallen te laten oordelen over de mogelijkheid tot toepassing van de uitzondering. Daarbij zal hij alle omstandigheden van het geval moeten betrekken. De hoofdregel blijft evenwel dat een klacht moet worden ingediend binnen drie jaren na de dag waarop de klager tot de conclusie komt dat het handelen of nalaten van een notaris tot tuchtrechtelijke maatregelen aanleiding kan geven. De verwachting is ook niet dat er in de praktijk vaak toepassing gegeven zal worden aan de uitzondering op de hoofdregel. Evenwel is het juist voor het uitzonderingsgeval van termijnoverschrijding die niet aan de klager kan worden toegerekend, en waarin er sprake kan zijn van ernstig tuchtwaardig handelen van een notaris wenselijk om de tuchtrechter deze uitweg te bieden.

Gelet op het voorgaande ben ik er ook geen voorstander van om de werking van de bepaling zodanig te wijzigen dat deze wordt beperkt tot handelen of nalaten dat zich heeft voorgedaan na de inwerkingtreding, dit naar aanleiding van een vraag van het aan het woord zijnde lid.

Voorts stelt het lid van de SGP-fractie de vraag of de regering andere klacht- of tuchtprocedures kan noemen waarin een met de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling van vervaltermijnen en het buiten werking verklaren daarvan vergelijkbare regeling is opgenomen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de beklagprocedures in het penitentiaire recht (zie de artikelen 66, zevende lid, van de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen, 58, vijfde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en 61, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet) en de beklagprocedure in het militaire tuchtrecht (zie artikel 80d, tweede lid, van de Wet militair tuchtrecht).

Het lid van de fractie van SGP informeert waarom in de Algemene wet bestuursrecht voor de behandeling door bestuursorganen van klachten over die organen een vervaltermijn van één jaar wordt aangehouden. Deze termijn is destijds ontleend aan de termijn die gold voor het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman en had als reden dat een onderzoek naar de feiten die lange tijd geleden hebben plaatsgevonden lastiger is uit te voeren dan naar meer recente gebeurtenissen. Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder b, bepaalt echter slechts dat een bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen als deze betrekking heeft op een gedraging die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden. Uitdrukkelijk is destijds in de memorie van toelichting aangegeven dat afwijking van de eenjaarstermijn in de rede kan liggen als een gedraging pas later merkbaar effect heeft, mits de burger dan niet talmt met het indienen van zijn klacht (Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, blz. 17). Een klachtbehandeling door bestuursorganen is overigens minder goed vergelijkbaar met de behandeling van klachten door de tuchtrechter op grond van de Wet op het notarisambt. Achtergronden en doelstellingen van de beide klachtbehandelingen verschillen immers.

Het aan het woord zijnde lid informeert of bij de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt in 1999 niet is aangenomen dat de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht die betrekking hebben op besluiten buiten toepassing zijn verklaard voor de notaris en dat verder de ambtshandelingen van de notaris uitgesloten zouden zijn van bezwaar en beroep. Voorts geeft het aan het woord zijnde lid aan dat de klachtenregeling van – toen – hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing was verklaard, en vraagt wanneer en waarom is gekozen voor een afwijkende regeling in de Wet op het notarisambt. Bij de inwerkingtreding van de Wet op het notarisambt is de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht aanvankelijk onderbelicht gebleven. Na gerezen onduidelijkheid is toen via de wet van 20 juni 2002 tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet en enkele andere wetten in verband met enige technische aanpassingen (Stb. 2002, 318) per 1 december 2002 in artikel 16a van de Wet op het notarisambt vastgelegd dat de artikelen 2:1 en 2:2 en de hoofdstukken 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zijn op de wettelijke en daarmee samenhangende werkzaamheden van de notaris. Eveneens zijn toen in artikel 8:4 van de Algemene wet bestuursrecht de ambtshandelingen van notarissen uitgezonderd van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter (zie het huidige artikel 8:4, vierde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht). Via de evaluatiewet is per 1 januari 2013 de klachtbehandeling van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing verklaard op de wettelijke werkzaamheden van de notaris. De reden hiervoor was dat een bijzondere klachtenregeling is ingevoerd voor het notariaat door de instelling van een klachten- en geschillencommissie

(zie Kamerstukken II 2009/10, 32 250, nr. 3, blz. 19). De mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de tuchtrechter is onverminderd blijven bestaan.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven