

4

Aanpassing legalisatie handtekeningen van notarissen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (33569).**

De **voorzitter**:

Ik heet de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. Het wetsvoorstel dat nu aan de orde is, komt voort uit een evaluatie van de Wet op het notarisambt, de Wna, en gaat hoofdzakelijk over een drietal onderwerpen: ten eerste de legalisatie van handtekeningen van notarissen, ten tweede de benoemingseisen van notarissen en ten derde een — door de Raad van State als zodanig aangeduide — hardheidsclausule met betrekking tot de ontvankelijkheid van een tuchtklacht tegen een notaris. De discussie in deze Kamer heeft zich toegespitst op het derde onderwerp, een wijziging van art. 99 Wna. Het voorstel houdt in dat een beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring van een klacht op grond van de afloop van een termijn van drie jaar achterwege blijft als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest.

In 1997 heeft de wetgever ervoor gekozen, met betrekking tot de klachtenprocedure een vervaltermijn van drie jaar aan te nemen, omdat de notaris "niet in lengte van jaren moet kunnen worden achtervolgd met klachten waarvan de feiten door het verstrijken van een te lange termijn nog zeer moeilijk naar behoren zijn vast te stellen." In het rechtsverkeer is het ook een vast uitgangspunt dat bepaalde handelingen na tijdsverloop van een bepaalde termijn als beëindigd en afgesloten worden beschouwd. Dan is het einde oefening. Over en sluiten. In dit wetsvoorstel wordt deze zekerheid weggenomen door de termijn relatief te maken.

Nu geldt dat de vervaltermijn bij tuchtklachten tegen een notaris in werkelijkheid al flexibel is. Die flexibiliteit zit in het aanvangstijdstip van de termijn. Deze termijn begint namelijk op het moment dat de belanghebbende — dat wil zeggen degene die de klacht indient — kennis heeft genomen van het handelen van de notaris. Niet het moment van handelen van de notaris is dus van belang, maar het moment dat de klager op de hoogte was of redelijkerwijze op de hoogte kon zijn van het handelen van de notaris. De termijn is daarom feitelijk al langer dan drie jaar vanaf het moment van handelen van de notaris. Als dan — zoals nu wordt voorgesteld — de termijn ook nog aan het einde wordt verlengd, omdat een overschrijding van de termijn verschoonbaar kan zijn, voor het geval dat de klager zich niet eerder bewust was van een verwijtbaar handelen of nalaten, dan loopt de termijn nooit meer af en kan de notaris tot in eeuwigheid met klachten worden geconfron-

teerd. Daarmee gebeurt wat de staatssecretaris nu juist wil voorkomen wanneer hij opmerkt op blz. 3 van de memorie van antwoord: "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." In het wetsvoorstel blijkt nu sprake te zijn van een verlenging van de termijn tot in het oneindige en dit maakt het buitengewoon moeilijk om tegen een klacht verweer te voeren.

Deze Kamer is de "chambre de réflexion", zoals wij zo vaak zeggen. Dat betekent dat wij precies moeten zijn waar het gaat om de rechtspositie van burgers. Hier is de rechtspositie van de notaris in het geding, omdat zijn bewijspositie in een procedure onevenredig wordt bemoeilijkt. Nu kan ik me wel voorstellen dat het Bureau Financieel Toezicht de mogelijkheid wil hebben om over een langere termijn dan drie jaar onderzoek te doen. Met alle waardering voor de positie en werkwijze van het BFT, vraag ik mij toch af of het BFT zo'n langere termijn nu echt nodig heeft. In de in de stukken aangegeven voorbeelden, zoals bij witwassen, zal toch ook sprake zijn van strafbare feiten of van situaties waarbij de Belastingdienst actief zal zijn betrokken. Er kunnen dan bovendien meer uitgebreide bevoegdheden worden benut. Het betreft in die gevallen ook een ruimer terrein dan alleen de integriteit van een beroepsgroep.

Wij willen daarom de staatssecretaris uitdrukkelijk vragen lid 15 van art. 99 Wna gedurende een periode van drie jaar niet in werking te laten treden. In die periode kan onderzoek worden gedaan naar nut en noodzaak van de voorgestelde bepaling. Mijn fractie laat voor de bepaling van haar uiteindelijke standpunt met betrekking tot dit wetsvoorstel een toezegging hieromtrent zwaar wegen. Ik wacht daarom het antwoord van de staatssecretaris op onze vraag met belangstelling af.



De heer **Schouwenaar** (VVD):

Voorzitter. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het notarisambt en enkele andere wetten is door de VVD-fractie positief ontvangen. Wij hebben enkele vragen gesteld en wij danken de staatssecretaris voor zijn beantwoording. Mijn fractie is het eens met alle wijzigingen die worden voorgesteld: art. 11 t/m V en art. 1 van A tot Z, met één uitzondering, te weten punt X art. 99, het 15e lid. Dit betreft de termijn waarbinnen een klacht over een notaris kan worden ingediend. Die termijn blijft drie jaar. Is de klacht te laat, dan volgt niet-ontvankelijkverklaring. Maar het wetsontwerp voegt er iets aan toe, want bij overschrijding van de termijn krijgt de tuchtrechter de mogelijkheid om de klacht toch in behandeling te nemen, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest. Dat oogt ruimhartig en sympathiek en het voorziet in een behoefte, voor individuele klagers en voor de toezichthouders, het Bureau Financieel Toezicht, BFT, en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, KNB.

Tot dusver begint de klachttermijn van drie jaar te lopen vanaf het moment waarop de klager kennisneemt van de handeling van de notaris waarover hij een klacht heeft. Kende de klager die handeling wel maar zag hij hierin geen kwaad, dan liep de termijn door. Komt hij pas na drie jaar tot de conclusie dat de handeling klachtwaardig was, dan is de klager te laat. De voorgestelde regeling brengt hierin verandering. Het geeft de klager de gelegenheid om te

verklaren waarom hij het klachtwaardige niet van het begin af aan in de gaten had en ook niet in de gaten behoefde te hebben. Dan is hij niet in verzuim. Een en ander is ter beoordeling van de tuchtrechter.

Voor de professionele klagers BFT en KNB komt er nog iets bij. Zij hebben q.q. kennis van meerdere handelingen van notarissen. Het kan zijn dat ieder van die handelingen op zich niet klachtwaardig is, maar al die handelingen samen en in onderling verband wel. Het verkrijgen van inzicht in dit onderlinge verband kan enkele jaren duren, maar ondertussen heeft het kennis hebben van de afzonderlijke onderdelen de termijn van drie jaar in werking gesteld. Dan komt de klacht te laat. Dit maakt het moeilijk voor BFT en KNB om een informatiepositie op te bouwen en het geschikte moment voor daden af te wachten. De termijn van drie jaar dwingt om meteen in actie te komen of om van actie af te zien. Met dit laatste is het toezicht niet gediend.

In een brief van 14 september 2012 heeft BFT gemeld de termijn van drie jaar als knellend te ervaren. Verder wijst BFT erop dat deze termijn van drie jaar veel korter is dan andere termijnen. De Belastingdienst kan binnen vijf jaar tot navordering overgaan, de AFM en de Nederlandsche Bank hanteren termijnen van acht jaar en voor witwassen staat twintig jaar. Dat pleit voor een uitbreiding van de klachttermijn ...

De heer **Franken** (CDA):

Ik wil hier graag een vraag over stellen. De heer Schouwenaar zegt dat de andere klachttermijnen langer zijn. Maar hoe zit het met bestuursambtenaren? Volgens de Awb is de klachttermijn daar maar één jaar. Daarbij is er geen hardheidsclausule.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Maar ik citeer hier BFT. Ik vind het toch moeilijk om namens BFT te antwoorden.

De heer **Franken** (CDA):

Dan wil ik graag van de heer Schouwenaar horen wat hij ervan vindt.

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Ik denk dat iedere situatie, ieder rechtsgebied en iedere beroepsgroep specifieke termijnen verdienen, zoals dat over het algemeen ook gebruikelijk is in ons rechtsstelsel. Er zijn heel veel beroepstermijnen en klachttermijnen en die lopen nogal uiteen. Het lijkt misschien handig en overzichtelijk om die allemaal gelijk te trekken, maar als iemand al in de fase zit van een klacht, is hij al bezig met studeren, opzoeken, zich beraden, formuleren enzovoorts. Dan kan het zoeken naar de juiste bijpassende termijn er nog wel bij.

Voorzitter. Dit pleit volgens BFT voor een uitbreiding van de klachttermijn van drie jaar, ter beoordeling van de tuchtrechter. Zo beschouwd is het wetsvoorstel een oplossing voor een bestaand probleem. Echter, het is een oplossing die aanzienlijke bezwaren met zich meebrengt. En er zijn alternatieven die misschien beter zijn.

Het voornaamste bezwaar is de rechtszekerheid of, liever gezegd, de rechtsonzekerheid. De mogelijkheid om een klacht in te dienen wordt eindeloos. De heer Franke wees daar al op. Die mogelijkheid wordt eindeloos naar de toekomst toe, want een klager kan nog na tientallen jaren tot de ontdekking komen dat een notaris klachtwaardig handelde. Die mogelijkheid wordt ook eindeloos naar het verleden toe, want handelingen uit een ver verleden waarvan de klager nu pas de klachtwaardigheid ziet, kunnen alsnog aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Mijn fractie lijkt dat van het goede wat veel, te veel. Het is goed dat er een klachtrecht is, maar de notaris moet niet eindeloos achtervolgd kunnen worden en daardoor gedwongen worden om allerlei bewijsmiddelen eindeloos te blijven bewaren, niet alleen de verplichte stukken, maar vooral ook de onverplichte stukken zoals gespreksnotities of concepten van akten. Een keer moeten de zaken vaststaan. Iedereen moet weten waar hij of zij aan toe is.

Een tweede bezwaar is dat de regeling aan klagers geen zekerheid biedt. Verlengen van de termijn kan, maar het hoeft niet. Wat betekent "redelijkerwijs"? Hoe streng is de tuchtrechter? Het kan ertoe leiden dat de toezichthouders BFT en KNB afzien van een klacht.

Een derde bezwaar is dat het om slechts enkele gevallen gaat. In 2013 werden 6 klachten niet-ontvankelijk verklaard wegens termijnoverschrijding op een totaal van 426. Dat is 1,4%. Alle zes de klachten waren van individuele klagers, want BFT laat het niet aankomen op een niet-ontvankelijkverklaring. Ook de staatssecretaris verwacht dat er weinig gebruik zal worden gemaakt van de nieuwe regeling, zie de memorie van antwoord, blz. 5, laatste alinea. Er is dus sprake van weinig toepassing van de nieuwe regeling versus een grote rechtsonzekerheid en terugwerkende kracht. Mijn fractie is dan ook van mening dat het de voorkeur verdient om voorlopig af te zien van artikel 99, lid 15, en om te kijken naar alternatieven die minder bezwaarlijk zijn.

Een viertal alternatieven zouden wat ons betreft in aanmerking kunnen komen. Het eerste alternatief is een verlenging van de klachttermijn. Zo luidt ook het advies van de Raad van State. Mijn fractie sluit zich daarbij aan. De klachttermijn kan bijvoorbeeld worden verlengd van drie jaar naar vijf jaar. Deze vijfjaarstermijn is algemeen bekend dankzij de Belastingdienst. En het komt tegemoet aan de behoefte van het Bureau Financieel Toezicht, maar ook langere termijnen of andere termijnen zijn mogelijk.

Ik kom op het tweede alternatief. Welke termijn ook gekozen wordt, het zou moeten samengaan met een bepaling die terugwerkende kracht uitsluit. Notarissen mochten bij het schonen van hun archieven uitgaan van de termijn van drie jaar, die nu geldt. Het klachtrecht betreft dan de handelingen die verricht zijn na ingangsdatum van de wijzigingswet minus drie jaar.

Ik kom op het derde alternatief. Door KNB en BFT is voorgesteld dat voor hen bij wijze van uitzondering geen termijn geldt. Zij hebben een verantwoordelijkheid voor het vertrouwen dat in het notarisambt gesteld moet kunnen worden. Hun klachtrecht is gericht op beschermen en zo nodig herstellen van dat vertrouwen en op het beantwoorden van algemene vragen met betrekking tot het notariaat, zoals: mag een winkelketen aktes verkopen? Mag een notaris worsten verkopen? Mag een lager tarief berekend worden

wanneer de cliënt niet zelf verschijnt? Maar er zijn ook vragen waarop het antwoord niet meteen duidelijk is. Het valt te verwachten dat deze variant ook rechtsonzekerheid met zich mee zal brengen, maar kwantitatief bezien zal het veel minder rechtsonzekerheid met zich meebrengen dan het wetsvoorstel. Het gaat om slechts twee klagers, het Bureau Financieel Toezicht en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, elk met een specifieke taak. Kwalitatief bezien zal de rechtsonzekerheid zich toespitsen op slechts enkele dossiers of vraagstukken die toch al specifieke aandacht van de notaris vragen. De grote bulk valt erbuiten.

Als vierde alternatief zou gekeken kunnen worden naar de onderzoekscapaciteit van BFT. Wellicht biedt capaciteitsuitbreiding enig soelaas naast de verlenging van de klachttermijn. Wat de consequenties van deze of ook andere alternatieven zijn, valt niet goed te overzien. Op het eerste gezicht lijken deze alternatieven of combinaties daarvan méér rechtszekerheid te bieden dan het voorgestelde artikel 99, lid 15. Dat zou onze voorkeur hebben. Daarom vraagt de fractie van de VVD aan de staatssecretaris artikel 99, lid 15 voorlopig niet in werking te doen treden en eerst de mogelijke alternatieven te onderzoeken. Dat is voor mijn fractie een belangrijke vraag. Wij kijken uit naar het antwoord van de staatssecretaris.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. In het wetsvoorstel wordt onder meer de regeling omtrent de legalisatie van handtekeningen van notarissen die is ingevoerd bij de evaluatiewet van 29 september 2011, wegens praktische bezwaren gewijzigd. Voorts worden de eisen voor benoeming tot notaris en waarnemer versoepeld. Met deze onderdelen van het wetsvoorstel had mijn fractie geen moeite, zoals ook wel is gebleken uit onze bijdrage aan het voorlopig verslag.

Dat ligt anders wat betreft de hardheidsclausule — zo blijf ik die in navolging van de Raad van State noemen — bij de vervaltermijn voor ontvankelijkheid van een klacht. Daarover werden mijnerzijds kritische vragen gesteld. Ik dank de staatssecretaris en zijn ambtenaren voor de uitvoerige wijze waarop aan de vragen aandacht is besteed, met name in de memorie van antwoord. Op dit onderdeel concentreer ik mij bij deze plenaire behandeling.

Op grond van de huidige regeling kunnen klachten tegen notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen slechts worden ingediend gedurende drie jaren na de dag waarop de tot de klacht gerechtigde van het handelen of nalaten van een notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris dat tot tuchtrechtelijke maatregelen aanleiding kan geven, kennis heeft genomen, aldus artikel 99, twaalfde lid van de Wet op het notarisambt, dat na de inwerkingtreding van de evaluatiewet op 1 januari 2013 is vernummert tot het vijftiende lid. In feite is deze termijn al flexibel. De flexibiliteit zit in het aanvangstijdstip van de termijn. Deze termijn begint namelijk op het moment dat de belanghebbende — dus degene die de klacht indient — kennis heeft genomen van het handelen van de notaris. Niet het moment van het handelen van de notaris is van belang, maar het moment dat de klager redelijkerwijs op de hoogte kon zijn of op de hoogte was van het handelen van de notaris. De termijn is daarom in feite al langer dan drie jaar vanaf het

moment van het handelen of nalaten van de notaris. De rechter legt de bestaande vervaltermijn strikt uit.

Ingevolge het voorstel op dit punt tot wijziging van het vijftiende lid van artikel 99 kan door de tuchtrechter een uitzondering op de bestaande regel worden gemaakt op grond van een hardheidsclausule, inhoudende dat een beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring van een klacht wegens de afloop van de driejaartermijn achterwege blijft, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest. Het argument voor deze voorgestelde versoepeling is dat het kan voorkomen dat een klager zich pas later — misschien wel vele jaren later — dan drie jaar na het kennismaken van de klachtwaardige handeling van de notaris zich bewust is geworden van het tuchtwaardig karakter daarvan. Want, zo stelt de memorie van antwoord, bepaald tuchtwaardig handelen kan soms pas blijken uit gedrag over het verloop van een reeks van jaren, terwijl dat niet was opgevallen uit één of meerdere handelingen.

Het voorstel blijkt niet zozeer te berusten op incidentele klachten van cliënten, maar op een wens van het toezichthoudend orgaan, het Bureau Financieel Toezicht, dat de vervaltermijn als te kort ervaart voor het doen van een uitvoerig onderzoek dat zich over een reeks van jaren kan uitstrekken.

De Raad van State heeft er, mijns inziens terecht, op gewezen dat deze hardheidsclausule niet voldoet aan de kenmerken die zo'n clausule naar gangbare opvatting kunnen rechtvaardigen. Ook volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 131) wordt een hardheidsclausule slechts opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat de toepassing van betreffende regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorzien gevallen. Om een dergelijke situatie gaat het hier naar het oordeel van de Afdeling niet. In de situatie van het BFT is een hardheidsclausule naar het oordeel van de Afdeling geen doelmatig instrument om aan de bezwaren van het BFT tegemoet te komen. De Raad van State denkt veeleer in de richting van verlenging van termijn.

De eventuele verlenging van de vervaltermijn via de hardheidsclausule voor onzekere duur — door andere woordvoerders is het woord eendeloos of eeuwig gebruikt, maar laat ik mij maar beperken tot een onzekere duur — dus een verlenging aan het einde van de termijn, roept ook bezwaren van rechtsonzekerheid op. Zoals de staatssecretaris op pagina 3 van de memorie van antwoord erkent, is het stellen van een termijn vanuit het oogpunt van rechtszekerheid nuttig en nodig, omdat de notaris niet tot in lengte van jaren — ik zeg weer niet: tot in eeuwigheid — moet kunnen worden achtervolgd met onderzoeken naar zijn handelen. Welke garantie is volgens de staatssecretaris in het wetsvoorstel gelegen dat zo'n jarenlang durend onderzoek tot de onmogelijkheid behoort? En welke garantie bevat het voorstel dat geen oneigenlijk gebruik kan worden gemaakt van de geschapen mogelijkheid dat de klager zich verschoonbaar op overschrijding van de driejaarstermijn beroept? Alles lijkt af te hangen van de vrije rechterlijke beslissing.

Het is ook duidelijk dat de de facto verlenging van de vervaltermijn van onzekere duur voor de notaris onzekerheid oproept over de vraag hoe lang hij het complete dossier zal moeten aanhouden. Stukken die tot het protocol behoren, zoals aktes en repertoria, blijven wel bewaard, geen

zorg daarover. Maar dat geldt niet voor alle mogelijke relevante bescheiden, zoals aantekeningen van gesprekken met cliënten, concepten van niet-gepasseerde akten en dergelijke. Dossiers plegen na enige tijd geschoond te worden. Dat zal nu ook in een aantal gevallen plaatsgevonden hebben.

Een zowel aan het begin als aan het einde flexibele, onzekere einddatum van de vervaltermijn betekent dat bedoelde bescheiden, die zeer relevant kunnen zijn bij een tuchtklacht, dus ook bewaard zouden en hadden moeten worden, zelfs eventueel ten behoeve van een opvolger. Onmiskienbaar betekent dat een verzwarende van de last van iedere notaris en dat — ik herhaal nog maar eens — voor onbepaalde tijd. Het kan zelfs in een nadeel verkeren nu de notaris geen rekening heeft kunnen houden met de voorgestelde wijziging en de terugwerkende kracht daarvan. De staatssecretaris toont zich in de memorie van antwoord niet genegen om de wijziging alleen te laten gelden voor handelen dat zich voordoet na inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Hij ziet daartoe geen reden en acht dit compromis niet opportuun.

Een optie zou ook nog kunnen zijn om de mogelijke uitzondering op de thans geldende verjaringstermijn uitsluitend mogelijk te maken voor de toezichthouder en (eventueel) voor de KNB. Wanneer de flexibilisering van het einde van de vervaltermijn niet primair beoogt aan klachten van cliënten tegemoet te komen, maar aan de behoeften van de toezichthouder, zou dat het overwegen meer dan waard zijn. Het gaat bij het type onderzoeken over een reeks van jaren en meestal niet primair om belanghebbende cliënten als wel om het algemeen belang dat getoetst wordt of er sprake is geweest van voor de eer en het aanzien van het ambt schadelijk gedrag ofwel, in de woorden van de memorie antwoord: "het werken aan het schoonhouden van de beroepsgroep van ongewenste uitwassen", terwijl dan tevens in deze optie rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de individuele beroepsbeoefenaren. Naar het oordeel van mijn fractie is echter in het voorstel zoals het er nu ligt de balans van belangen zoek geraakt en te zeer afhankelijk gemaakt van de beslissing van de rechter. Ik wacht af of en, zo ja, welke beweging de staatssecretaris alsnog wenst te maken.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Dan schors ik de vergadering voor de lunchpauze. Ik wijs erop dat om 13.00 uur in deze zaal een kort lunchpauzeconcert zal plaatsvinden, verzorgd door het saxofoonkwartet van de Koninklijke Sofia's Vereniging uit Loon op Zand en het Chamber Choir of Smolny Cathedral uit Sint Petersburg.

De vergadering wordt van 12.33 uur tot 13.49 uur geschorst.