

Vergaderjaar 2022–2023

36 248

Initiatiefnota van het lid Van Nispen over «Op naar een Sociaal Notariaat»

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2023

Als Minister voor Rechtsbescherming is het mijn missie om de toegang tot het recht voor iedere Nederlander te behouden en te verbeteren. Dat geldt ook voor de toegang tot de juridische dienstverlening, en daarmee het notariaat.

Op 14 november 2022 heeft het lid van Nispen (SP) van uw Kamer zijn initiatiefnota «*Op naar een sociaal notariaat*» ingediend.¹ Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid d.d. 17 november 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 24, items 6 en 11) is gesproken over deze initiatiefnota. Ik heb uw Kamer toegezegd om u in het eerste kwartaal van 2023 te informeren over de voortgang van de verkenningen naar een sociaal notariaat. Met de deze brief doe ik die toezegging gestand en reageer ik ook op het verzoek van de Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid d.d. 24 november 2022.

In deze brief geef ik eerst een korte schets van de inhoud van voornoemde initiatiefnota van het lid Van Nispen en welke verzoeken hij aan mij in dat kader doet. Daarna zal ik verslag doen van de verkennende gesprekken die ik aan het voeren ben met partijen over een sociaal notariaat. Hierbij wordt aandacht besteed aan de vraag hoe een sociaal notariaat vorm dient te krijgen, hoe dit kan worden ingevuld en voor welke groep burgers dit de toegang tot het notariaat zal versterken. Vervolgens zal ik ingaan op de huidige voorziening voor minder draagkrachtigen op grond van artikel 56 van de Wet op het Notarisambt (hierna: Wna) en de uitwerking hiervan in de praktijk. Na het uiteenzetten van een tussentijdse conclusie informeer ik uw Kamer over de voortzetting van de verkenning naar een sociaal notariaat.

¹ Kamerstuk 36 248, nr. 2.

Het lid Van Nispen stelt in zijn initiatiefnota dat een bepaalde groep van de Nederlandse bevolking de weg naar een notaris niet kan vinden. Het gaat daarbij enerzijds om een groep die simpelweg niet weet wat een notaris kan regelen (vanwege bijvoorbeeld taalachterstand, handicap) en anderzijds om een groep met een gebrek aan financiële middelen.²

In de initiatiefnota worden diverse voorbeelden uit de praktijk van een notaris gegeven waaruit blijkt dat de toegang tot de notaris voor sommige mensen niet vanzelfsprekend is. Het is zaak om goed te kijken naar de verschillende oorzaken die ten grondslag liggen aan de verminderde toegankelijkheid van de notaris. Deze oorzaken vereisen ieder afzonderlijke oplossingsrichtingen.

In deze initiatiefnota verzoekt het lid Van Nispen de Minister voor Rechtsbescherming:

- a) Een principebesluit te nemen dat er een sociaal notariaat moet komen en dat dit wordt opgericht;
- b) Om voor de periode dat er geen sociaal notariaat is, door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: KNB) en alle notarissen actief wordt gewezen op de artikelen 54 en 56 van de Wna en wordt gestimuleerd hier gebruik van te maken;
- c) Met de KNB te gaan organiseren en ernaar te streven dat in iedere regio, of in ieder geval in de grote en middelgrote steden, minimaal één sociaal notaris beschikbaar is waar mensen naar verwezen kunnen worden in situaties die daar om vragen;
- d) Een startbudget beschikbaar te stellen van eenmalig 50 miljoen euro. Dat budget kan via de Raad voor rechtsbijstand, analoog aan het toevoegingsstelsel met inkomensgrenzen en eigen bijdragen dat voor de sociaal advocatuur geldt, beheerd en uitgekeerd worden aan sociaal notarissen.

In deze brief reageer ik onder paragraaf 1 op het verzoek om een principebesluit te nemen over de oprichting van een sociaal notariaat. Ik zal vervolgens onder paragraaf 2 de procedure van artikel 56 Wna bespreken en de uitwerking van deze voorzieningen in de praktijk. Daarmee reageer ik op het tweede verzoek van het lid van Nispen (onder b). Onder paragraaf 3 geef ik mijn tussentijdse conclusie. Tot slot schets ik het vervolg van mijn verkenning naar een sociaal notariaat en zal ik ingaan op de verzoeken onder c) en d) (paragraaf 4).

1. Verzoek een principebesluit over de oprichting van een sociaal notariaat (a)

Verkenning gesprekken

Het lid van Nispen verzoekt mij om een principebesluit te nemen dat er een sociaal notariaat moet komen en dat dit moet worden opgericht. Ik kan een dergelijk besluit uiteraard niet nemen voordat ik de praktijk hierover heb geraadpleegd en scherp heb wat (de omvang van) het probleem is.

Door mijn departement is in de maanden januari en februari 2023 over een sociaal notariaat gesproken met de Raad voor Rechtsbijstand, Juridisch Loket, de KNB en de Kamers voor het Notariaat. Daarbij is ook de initiatiefnota van het lid Van Nispen betrokken.

² Kamerstuk 36 248, nr. 2, p. 1–2.

In deze gesprekken komt naar voren gekomen dat in algemene zin een bredere toegang tot de notaris voor minder draagkrachtigen een voorstelbare wens is. Er zijn bij iedere organisatie praktijkvoorbeelden te noemen waarbij burgers nu niet de toegang tot het notariaat hebben, waar dat wel wenselijk is. Dit ziet met name op het terrein van het personen- en familierecht en wanneer er sprake is van belangrijke levensgebeurtenissen, zoals samenwonen of trouwen, het krijgen van kinderen en scheiden, maar ook bijvoorbeeld rondom ziekte en ouder worden. Denk bijvoorbeeld aan mensen die een levenstestament willen laten opstellen of advies willen over het al dan niet aanvaarden van een (negatieve) nalatenschap.

Bij deze gesprekken kwamen twee aandachtspunten naar voren voor een verdere verkenning voor een sociaal notariaat.

1. Wat wordt verstaan onder een sociaal notariaat?

In de eerste plaats is goed om stil te staan bij wat precies wordt verstaan onder een sociaal notariaat. Uit de gevoerde gesprekken komen drie onderwerpen naar voren die van belang zijn voor een sociaal notariaat:

1. Bekendheid: is de burger voldoende op de hoogte wat een notaris voor hem of haar zou kunnen betekenen?
2. Begrijpelijkheid: is de inhoud van de notariële stukken voor een burger te begrijpen en sluiten die aan bij de wensen van de burger?
3. Betaalbaarheid: ondervindt een bepaalde groep een drempel bij de toegang tot de notaris vanwege de verminderde draagkracht?

Problemen met de bekendheid, begrijpelijkheid en betaalbaarheid zijn verschillende redenen waardoor de burger de toegang tot het notariaat niet kan vinden. Deze onderwerpen kunnen elkaar (deels) overlappen. Zo kan een burger die niet bekend is wat een notaris kan regelen, ook problemen ondervinden met de betaalbaarheid van die notaris.

Uit de gesprekken met de KNB is naar voren gekomen dat de KNB al veel inspanningen verricht om de eerste twee onderwerpen te versterken; dat ziet de KNB als een van de taken van de beroepsgroep. Zo poogt de KNB *bekendheid* te genereren over de werkzaamheden van een notaris. Wat kan de burger bij de notaris regelen? In samenwerking met www.Steffi.nl wordt gewerkt aan het beschikbaar maken van audiovisuele video's om veelvoorkomende vraagstukken uit te leggen, zoals bijvoorbeeld het (beneficiair) aanvaarden van een nalatenschap of het opstellen van een testament. Bovendien werkt de KNB continu aan het bijwerken van informatie op www.notaris.nl, waar de rechtzoekende op een laagdrempelige manier informatie kan inwinnen over diverse notariële vraagstukken en is er de notaristelefoon waar burgers naar toe kunnen bellen met algemene vragen over onder andere erfenissen, testamenten en het kopen van een huis. Ook het Juridisch Loket vraagt op haar website aandacht voor de gang naar de notaris bij levensgebeurtenissen.

In het kader van de *begrijpelijkheid* werkt de KNB samen met een klankbordgroep van 15 notarissen, verspreid door heel Nederland. Zij zijn bereid zich in te zetten voor de doelgroep(en) die het notariaat thans moeilijk kunnen bereiken. Op het gebied van de begrijpelijkheid is de KNB in samenwerking met deze notarissen ook bezig met verkennen op welke wijze de notariële dienstverlening beter aansluit op de belevingswereld van burgers die een drempel ervaren, zodat de burger begrijpt wat hij bijvoorbeeld in een akte heeft geregeld.

Met betrekking tot de *betaalbaarheid* blijkt uit de gesprekken met de KNB, Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Kamers voor het notariaat dat in ieder geval de huidige voorziening van artikel 56 Wna niet het beoogde effect heeft, te weten het bevorderen van de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen. Onder punt 2 zal ik hier verder op ingaan.

Ik kan derhalve het lid Van Nispen volgen in de wenselijkheid van het versterken van de toegang tot het notariaat voor de financieel minder draagkrachtige burger. Ik zal dan ook mijn inspanningen gaan richten op de vraag hoe een sociaal notariaat vorm dient te krijgen, hoe dit kan worden ingevuld en voor welke groep burgers dit de toegang tot het notariaat zal versterken.

II. Voor welke groep?

Voordat wordt gedacht aan een vorm van een sociaal notariaat die draagvlak vindt in de samenleving en daadwerkelijk een oplossing biedt voor een probleem in de toegang tot het notariaat, moet worden vastgesteld voor welke groep Nederlanders zo'n notariaat is bedoeld. Daarbij is onder meer de volgende vraag van belang: welke groep Nederlanders die in het huidige stelsel geen toegang vinden tot een notaris, wordt gediend met een sociaal notariaat?

In een poging om hier nu al enig zicht op te verkrijgen, is door mij onder meer aan het Juridisch Loket gevraagd hoe vaak zij worden benaderd met vragen die zien op notariële dienstverlening. Het Juridisch Loket geeft aan dat zij veel verschillende vragen ontvangen op het gebied van het personen- en familierecht (met name over nalatenschap en alimentatie), maar dat er geen cijfers worden bijgehouden op welke rechtsvragen dat precies ziet. Er worden enkel doorverwijzingen geregistreerd naar een sociaal advocaat. Bovendien geeft het Juridisch Loket aan dat zij doorgaans worden benaderd door de burger wanneer een bepaald rechtsprobleem reeds is ingetreden. Het Juridisch Loket ontvangt zeer weinig vraagstukken die zien op het preventief regelen van potentiële (notariële) rechtsproblemen, zoals het opmaken van een testament of vragen over een samenlevingscontract.

Ook is aan de Raad voor Rechtsbijstand gevraagd of zij meer inzicht kunnen verschaffen in hoe vaak zij worden benaderd met vragen die zien op notariële dienstverlening. Uit de data die de Raad heeft, kan echter weinig informatie worden gehaald. De Raad registreert niet waarvoor een burger een inkomensverklaring opvraagt. Het is bij de Raad dus niet bekend hoe vaak dit voorkomt in het kader van een verzoek tot aanwijzing op grond van artikel 56 Wna. Met betrekking tot de toevoegingen die worden aangevraagd op het gebied van het personen- en familierecht valt er ook geen nadere informatie te halen. De Raad registreert niet wat de achtergrond van de aanvraag is, en of dit mogelijk op notariële dienstverlening ziet.

De Kamers voor het Notariaat geven aan dat slechts landelijk enkele keren per jaar een aanwijzing op grond van artikel 56 Wna daadwerkelijk tot stand komt. Hoeveel verzoeken er landelijk jaarlijks exact worden gedaan wordt nu niet bijgehouden.

2. Verzoek om gebruik van artikelen 54 en 56 van de Wet op het notarisambt te stimuleren (b)

Huidige voorziening voor financieel minder draagkrachtigen in de Wet op het notarisambt

Het lid Van Nispen verzoekt mij om voor de periode dat er geen sociaal notariaat is, te zorgen dat door de KNB en alle notarissen actief wordt gewezen op de artikelen 54 en 56 van de Wna en wordt gestimuleerd hier gebruik van te maken.

Zoals ik hiervoor al aangegeven was artikel 56 Wna bedoeld om de toegang tot de notaris voor minder draagkrachtigen mogelijk te maken. Onder andere Pasco Coppens heeft in het kader van zijn masterscriptie aan Radboud Universiteit Nijmegen onderzocht dat dit doel in de praktijk niet wordt behaald.³

Procedure

Artikel 56 Wna regelt kort gezegd dat financieel minder draagkrachtigen aan de voorzitter van de Kamer voor het notariaat (de tuchtrechter) een verzoek tot aanwijzing van een notaris kunnen doen. De verzoeker dient bij dit verzoek een inkomensverklaring te overleggen afkomstig van de Raad voor Rechtsbijstand waaruit het inkomen van de verzoeker blijkt. Indien het inkomen van verzoeker niet hoger is € 30.000 voor alleenstaanden of € 42.400 voor gemeenschappelijke huishoudens,⁴ kan de voorzitter een notaris aanwijzen die bepaalde ambtelijke werkzaamheden tegen een bedrag moet verrichten waarvan de maximumhoogte het bedrag is ten hoogste van de maximale eigen bijdrage.

Reikwijdte ambtelijke werkzaamheden

Op grond van artikel 56, tweede lid, Wna zijn de ambtelijke werkzaamheden die op basis van deze aanwijzing kunnen worden verricht beperkt, te weten een aantal notariële akten (bijvoorbeeld testament, huwelijkse voorwaarden, partnerschapsvoorwaarden, voogdijbenoeming, scheiding) en verklaringen van erfrecht (mits hetgeen wordt geërfd niet de inkomensgrens overschrijdt van € 30.000 voor alleenstaanden of € 42.400 voor gemeenschappelijke huishoudens). Het opstellen van bijvoorbeeld een levenstestament, uiterste wilsbeschikking en diverse notariële werkzaamheden in de vastgoedpraktijk (zoals in verband met de aankoop van een huis, het vestigen of overdragen van een beperkt recht op een onroerende zaak) en werkzaamheden van de notaris op het gebied van het ondernemingsrecht vallen buiten de reikwijdte van artikel 56 Wna.

Eigen bijdrage voor de burger

Artikel 56, eerste lid, aanhef Wna bepaalt dat de notaris ambtelijke werkzaamheden verricht tegen een bedrag waarvan de maximumhoogte het bedrag is van de eigen bijdrage op grond van artikel 35 Wrb.

³ Radboud Universiteit 7 december 2022, Masterscriptie Pasco Coppens: «*Toevoeging van de notaris, van toegevoegde waarde of voegt het weinig toe? De problematiek van artikel 56 Wet op het notarisambt als middel voor minder vermogenden in de notariële praktijk*».

⁴ Artikel 43 Wet op de Rechtsbijstand.

De hoogste eigen bijdrage bedraagt € 918.⁵ Voor het verrichten van de werkzaamheden op grond van artikel 56 Wna wordt in de praktijk standaard de maximum eigen bijdrage van € 918 opgelegd bij aanwijzing van een notaris. De Kamers voor het notariaat geven aan dat het huidige wettelijk kader op dit moment onvoldoende handvatten biedt om bij het opleggen van de eigen bijdrage maatwerk toe te passen.

Het bedrag van € 918 is voor een aantal werkzaamheden die artikel 56 lid 2 Wna noemt, veel hoger dan hetgeen een notaris in het commerciële verkeer in rekening zal brengen. Een notaris kan bijvoorbeeld voor een veel lager bedrag (tussen € 200 en € 500 euro) een eenvoudig testament opmaken, zodat een rechtzoekende met weinig financiële middelen goedkoper af is wanneer hij in dat geval geen beroep doet op artikel 56 Wna. In de praktijk adviseren de Kamers voor het notariaat dan ook de rechtzoekende om eerst direct bij een notaris naar keuze te informeren naar de tarieven voor de specifieke dienstverlening. Mede om die reden komt een aanwijzing door de Kamers voor het notariaat dan ook slechts een enkele keer per jaar tot stand en wendt een rechtzoekende zich meestal direct tot de betreffende notaris.⁶

Vergoeding notaris

De notaris ontvangt voor zijn werkzaamheden geen andere vergoeding dan de eigen bijdrage van de rechtzoekende van € 918. Er is, anders dan in de sociale advocatuur, geen aanvullende financiering voor de werkzaamheden.

Het notariaat geeft aan dat de regeling van artikel 56 Wna niet goed aansluit op de dagelijkse praktijk. De notaris ontvangt op grond van artikel 56 Wna enkel en alleen de maximale hoogte van de eigen bijdrage als vergoeding voor zijn werkzaamheden. Zoals eerder uiteengezet zal dit bedrag voor bijvoorbeeld een eenvoudig testament hoger zijn dan hetgeen in de dagelijkse praktijk door de notaris in rekening wordt gebracht. Voor andere, ingewikkeldere werkzaamheden zal het bedrag van € 918 weer geheel geen redelijke vergoeding zijn voor de te verrichten werkzaamheden. De huidige systematiek van artikel 56 Wna maakt het voor het notariaat, waar ondernemerschap en marktwerking centraal staan, niet eenvoudig om op deze basis werkzaamheden te verrichten.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat vanwege het (standaard) opleggen van de hoogste eigen bijdrage en de beperkte werkzaamheden waartoe een verzoek tot aanwijzing kan worden gedaan, zeer weinig gebruik wordt gemaakt van artikel 56 Wna. Het beoogde doel van de regeling wordt derhalve niet bereikt, te weten de toegang tot de notaris voor minder draagkrachtigen bereikbaar te maken. Ik zal de komende periode onderzoeken of het binnen de bestaande wettelijke kaders mogelijk is meer maatwerk toe te passen bij het opleggen van de hoogte van de eigen bijdrage op grond van artikel 56 Wna. Het is immers wenselijk dat de eigen bijdrage in relatie staat tot de tijdsbesteding van de te verrichten werkzaamheden van de notaris. Daarbij hoeft een eigen bijdrage niet geheel kostendekkend te zijn, maar wel meer in verhouding te staan tot de specifieke werkzaamheden.

⁵ Per 1 januari 2023 is het bedrag van de maximale eigen bijdrage voor een reguliere toevoeging vastgesteld op € 918,00. In 2022 was dit € 901,00.

⁶ Radboud Universiteit 7 december 2022, Masterscriptie Pasco Coppens, p. 28–31.

3. Tussentijdse conclusie

Een bredere toegang tot een notaris, en daarmee tot het recht, is een uitgangspunt waar ik mij hard voor wil maken. De voorbeelden die in de initiatiefnota worden aangehaald illustreren naar mijn mening de wens om ook voor burgers die minder draagkrachtig zijn een voorziening te treffen. De wetgever heeft deze wens tot uitdrukking willen brengen met invoering van artikel 56 Wna, maar uit de praktijk blijkt dat deze regeling nu niet het beoogde doel bereikt.

Uit alle tot op heden gevoerde gesprekken blijkt dat het op dit moment nog ontbreekt aan een duidelijke identificering van de groep(en) tot wie een sociaal notariaat zich zal moeten richten. Daar wil ik eerst een antwoord op te hebben, om vervolgens een door de samenleving gedragen oplossing te formuleren die daadwerkelijk resulteert in een bredere toegang tot een notaris voor de kwetsbare burger.

Samenloop met WODC onderzoek «Staat van het notariaat»

Naar aanleiding van een toezegging van mijn ambtsvoorganger is het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de Staat van het notariaat. In opdracht van het WODC gaat de Radboud Universiteit Nijmegen van start met de uitvoering van dit onderzoek naar de staat van de notariële dienstverlening. In het onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan de vraag of een sociaal notariaat wenselijk is. Het onderzoek wordt in het eerste kwartaal van 2024 afgerond.⁷

4. Voortgang

Ik onderschrijf de wens om de toegang tot de notaris te versterken voor de kwetsbare burger. Ik zal de verkenningen naar een sociaal notariaat dan ook voortzetten. De komende tijd richt ik mij eerst op het scherper krijgen van de groep burgers die nu geen toegang vindt tot het notariaat. Hiervoor blijf ik in gesprek met onder andere de KNB, Juridisch Loket, de Raad voor Rechtsbijstand en de Kamers voor het notariaat. Daarnaast ga ik ook in gesprek met partijen die nu reeds online notariële diensten aanbieden tegen lagere tarieven, om te bespreken welke groep zij bedienen en hoe zij aankijken tegen een sociaal notariaat. Ten slotte wil ik ook graag het perspectief van de burger betrekken bij deze verdere verkenning, nu zij de beoogde geadresseerde is van een sociaal notariaat.

Het lid Van Nispen heeft mij onder verzoek c) van zijn initiatiefnota verzocht om met de KNB te gaan organiseren en ernaar te streven dat in iedere regio, of in ieder geval in de grote en middelgrote steden, minimaal één sociaal notaris beschikbaar is waar mensen naar verwezen kunnen worden in situaties die daar om vragen. Een besluit hierop kan door mij pas worden genomen op het moment dat scherp is wat de doelgroep voor een sociaal notariaat is.

Het verzoek onder d), te weten een startbudget beschikbaar te stellen van eenmalig 50 miljoen euro, kan ik nu niet beantwoorden. De verkenning naar een sociaal notariaat geeft naar verwachting inzicht in de doelgroep voor een sociaal notariaat en de mogelijke oplossingsrichtingen voor het versterken van de toegang tot het notariaat. Nadat de verkenning en het onderzoek naar de staat van het notariaat is afgerond, zal ik een keuze maken op welke wijze de toegang tot het notariaat verder versterkt kan

⁷ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3382--staat-van-het-notariaat-toegang-tot-de-notariële-dienstverlening>.

worden. Alsdan zal ik via het reguliere begrotingsproces bekijken of de benodigde middelen hiervoor vrijgemaakt kunnen worden.

De verkenning naar een sociaal notariaat gaat nog enige tijd in beslag nemen. Ik ga daarom in de tussentijd onderzoeken hoe en op wat voor wijze meer maatwerk kan worden geboden ten aanzien van een aanwijzing van een notaris en de daarvoor in rekening te brengen eigen bijdrage.

Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang van de ontwikkelingen in de verkenning naar een sociaal notariaat. Ik verwacht uw Kamer in het najaar nader te kunnen informeren over de door mij gemaakte voortgang.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind