

Aan de Voorzitter van de
Staten van Curaçao
Wilhelminaplein 4
Curaçao

Onderwerp: Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening Notarisambt (Zittingsjaar 2022-2023-210)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 30 mei 2023 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 21 augustus 2023, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. Inleiding

De onderhavige initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening op het notarisambt (Zittingsjaar 2022-2023-210) (hierna: het initiatiefontwerp) beoogt het wettelijk vastgestelde maximaal aantal notariële standplaatsen op Curaçao van 10 naar 15 te verhogen.

De Raad heeft bij het opstellen van dit advies kennisgenomen van de brief van 22 maart 2023, met kenmerk MvJ2303/378 (zaaknummer 2022/001782), van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Staten. Uit de schriftelijke beantwoording van vragen van een Statenlid door de Minister van Justitie blijkt dat ook de minister een dergelijke wetswijziging beoogt en dat hij op dit moment onderzoek doet naar oplossingen voor het ontstane probleem binnen het notariaat.

2. De kwaliteit van het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting

De kwaliteit van het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting zijn zowel inhoudelijk als wetstechnisch voor verbetering vatbaar. Volgens de beleidsregels¹ van de Raad van Advies behoren de Staten slechts voldragen initiatiefontwerpen aan de Raad ter advisering voor te leggen. De Raad constateert dat de toelichting op het initiatiefontwerp geen blijk geeft van een grondige analyse van het vraagstuk over uitbreiding van het aantal notarisstandplaatsen dat aanleiding gaf tot het aanhangig maken van het initiatiefontwerp. Voor de Raad is het aldus niet duidelijk hoe de initiatiefnemers tot het aantal van vijftien standplaatsen zijn gekomen. De motivering om tot de slotsom te kunnen komen dat het onderhavige aantal standplaatsen moet worden vastgesteld, ontbreekt.

¹ Deze beleidsregels – die op 6 maart 2017 zijn vastgesteld – zijn bij brief van 30 oktober 2017, met kenmerk RvA no. OV/46-17, aan de Voorzitter van de Staten toegestuurd.

3. Het begrip ‘notarisstandplaats’²

Een notaris heeft enkel bevoegdheid binnen zijn standplaats, namelijk binnen Curaçao. De Landsverordening op het notarisambt is gericht op het notarisambt binnen het Curaçaose rechtsgebied nu de notaris een openbare ambtenaar van het land Curaçao is. Een aantal vragen die hier rijzen is of niet overwogen moet worden om het begrip ‘notarisstandplaats’ te wijzigen en uit te gaan van de vestigingsplaats van de notaris en zijn bevoegdheden daaraan te koppelen. Uiteraard zullen onbedoelde gevolgen van deze wijziging onderzocht moeten worden en welke consequenties die hebben voor de uitoefening van het notarisambt.³ Het begrip ‘notarisstandplaats’ is een begrip dat ten tijde van het land de Nederlandse Antillen, bestaande uit zes eilandgebieden, is ingevoerd en nog steeds in de huidige Landsverordening op het notarisambt wordt gebruikt.

In het verlengde van het vorenstaande en met het oog op gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten wordt door de Raad aan de initiatiefnemers in overweging gegeven om te analyseren of het begrip ‘notarisstandplaats’ in de Landsverordening op het notarisambt moet worden gehandhaafd. Daarbij moet in ieder geval rekening worden gehouden met het toepassingsbereik van en de bedoeling van de wetgever met het begrip ‘notarisstandplaats’ in de Landsverordening op het notarisambt. Het initiatiefontwerp moet indien nodig op dit punt worden gewijzigd.

De Raad adviseert hoger bedoelde analyse te verrichten en het initiatiefontwerp indien nodig op dit punt aan te passen.

4. Overleg met derden

De Raad van Advies is het volkomen eens met de initiatiefnemers dat de Curaçaose bevolking op een goed werkend notariaat moet kunnen vertrouwen en dat de toegang tot de notariële documenten binnen afzienbare tijd mogelijk moet zijn opdat andere belangrijke (juridische en economische) processen niet stagneren.

In de memorie van toelichting wordt niet objectief gestaafd of de (maatschappelijke) gevoelens van de andere actoren zijn aangehoord.

De Raad adviseert de initiatiefnemers met de betrokken derden (stakeholders) c.q. belangengroeperingen in overleg te treden, alsook de oplossingsmogelijkheden die deze groepen in dezen zullen aandragen, mee te nemen in dit traject. Hierbij kan gedacht worden aan de notarissen met standplaats Curaçao, de kandidaat-notarissen, de professionele partijen die met notarissen samenwerken, de Kamer van Toezicht (zie ook het volgende onderdeel van dit advies), het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van

² Bij de Landsverordening op het notarisambt met Zittingsjaar 1990 – 1991-1324 (P.B. 1994, no. 6) heeft de wetgever in artikel 4 van die landsverordening het aantal notarisstandplaatsen voor het voormalige eilandgebied Curaçao vastgesteld. Het woord ‘standplaats’ duidt het gebied aan waarbinnen bepaalde functies worden uitgeoefend. In de Nederlandse Wet op het notarisambt is bij de herziening van deze wet onder andere besloten om in het besluit de plaats van vestiging aan te geven, waarbij de notaris wordt toegestaan buiten zijn plaats van vestiging ambtelijke werkzaamheden te verrichten, mits op het grondgebied van Nederland. Het woord ‘standplaats’ wordt aldus na de bedoelde herziening niet meer gebruikt. Zie hiervoor artikel 13 van de Wet op het notarisambt. In België is bij wet van 6 juli 2017 de wettelijke woonplaatsverplichting geschrapt en bleef de verplichting om in de aangewezen ‘standplaats’ kantoor te houden in stand.

³ Voor het wegvallen van notarissen op Sint Eustatius en Saba werd toentertijd gezocht naar een duurzame oplossing. Naar aanleiding hiervan is de bevoegdheidsgrens van de notaris met standplaats Sint Maarten wettelijk verlengd. Artikel 79, tweede lid, van de Wet op het notarisambt BES bepaalt dat het Sint Maartense notariaat bevoegd is het ambt in de openbare lichamen uit te oefenen zolang er geen notaris is benoemd door de Minister van Veiligheid en Justitie van Nederland. Dit laatste werkte wel averechts nu de notarissen van Sint Maarten door de grensverruiming een achterstand in eigen land opliepen. De mogelijkheid om dit artikel dusdanig aan te passen zodat ook notarissen die in andere delen van het Koninkrijk zijn gevestigd, al dan niet tijdelijk, diensten kunnen verlenen aan de inwoners van Sint Eustatius en Saba, is door een aantal Tweede Kamerleden bij de Minister voor rechtsbescherming aangekaart.

In de beleidsagenda 2021-2025 (Justitie en Veiligheid, bekend als JenV) voor Caribisch Nederland <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-989037.pdf>, wordt op pagina 9, in de eerste alinea, beoogd het werkgebied van notarissen uit te breiden naar Saba en Sint Eustatius (hierbij wordt ook gedacht aan digitale dienstverlening en toegevoegde notarissen).

Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Ministerie van Justitie dat betrokken is in het traject over de benoeming van notarissen.

II. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

a. De considerans

In de aanhef van een regeling worden, volgens aanwijzingen 90 en 91 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: de Awr), de overwegingen voor het voorstel opgenomen. In de overwegingen worden de strekking van en, indien daartoe aanleiding is, het motief tot de vaststelling van de regeling in hoofdzaak kort weergegeven. Bij het initiatiefontwerp ontbreekt een considerans.

De Raad adviseert om een considerans in het initiatiefontwerp op te nemen.

b. Een inwerkingtredingsbepaling

Aan het slot van het initiatiefontwerp ontbreekt een afzonderlijk artikel waarin de inwerkingtreding van de onderhavige (initiatief)landsverordening wordt geregeld. Op grond van artikel 11 van de Bekendmakingsverordening treden landsverordeningen in werking, indien een aanduiding daaromtrent in de regeling ontbreekt, met ingang van de dertigste dag na datum van bekendmaking. Volgens de toelichting op aanwijzing 133 van de Awr biedt voornoemd artikel een vangnet. De Raad is van oordeel dat het initiatiefontwerp, in overeenstemming met aanwijzing 133 en in samenhang bezien met aanwijzingen 73, onderdeel e, en 140 van de Awr moet voorzien in zijn inwerkingtreding.

De Raad adviseert aan het slot van het initiatiefontwerp een inwerkingtredingsbepaling op te nemen.

2. De memorie van toelichting

Volgens de initiatiefnemers is het huidige aantal van tien notarissen niet voldoende om aan de toenemende vraag aan notariële werkzaamheden te kunnen voldoen en zien de initiatiefnemers het als taak van de overheid om zorg te dragen voor een goed functionerend notariaat.

De Raad begrijpt het standpunt van de initiatiefnemers dat er een oplossing moet worden gezocht voor de opgelopen achterstanden binnen het notariaat. In de memorie van toelichting is echter niet op een gedegen wijze invulling gegeven aan de motiveringsfunctie van een toelichting (zie aanwijzingen 5 en 157 van de Awr).

Geconstateerd wordt dat de initiatiefnemers in de memorie van toelichting niet of onvoldoende op het volgende zijn ingegaan.

a. Een objectieve onderbouwing van het voorgestelde maximaal aantal notarisstandplaatsen⁴

Curaçao kent een beperkt aantal notarissen (het numerus clausus-beginsel⁵), namelijk tien. In de memorie van toelichting (pagina 1) volstaan de initiatiefnemers met de constatering dat de praktijk uitwijst dat tien notarissen niet voldoende zijn om alle notariële werkzaamheden binnen redelijke termijn te kunnen uitvoeren en dat de vraag naar notariële bijstand steeds toeneemt. De initiatiefnemers stellen daarom voor, rekening houdend met de huidige vertragingen bij notarissen, het aantal notarisstandplaatsen voor Curaçao uit te breiden naar ten hoogste vijftien.

De hiervoor bedoelde onderbouwing is door de initiatiefnemers onvoldoende objectief bepaald. Het is van belang dat de voorgestelde uitbreiding van de notarisstandplaatsen naar ten hoogste

⁴ Bij de Landsverordening op het notarisambt met zittingsjaar 1990 – 1991-1324 (P.B. 1994, no. 6) heeft de wetgever in artikel 4 van de landsverordening het aantal notarisstandplaatsen voor het voormalige eilandgebied Curaçao op tien vastgesteld. Een toelichting hierop ontbreekt.

⁵ Nederland heeft dit beginsel losgelaten.

vijftien objectief wordt onderbouwd. De gemaakte keuze in het aantal standplaatsen dient hierbij met statistische gegevens of door middel van een wetenschappelijk onderzoek te worden verantwoord. Daarbij dient in ieder geval een duidelijke probleemstelling en de daarvan afgeleide doelstellingen voor de toekomst en de oorzaak van de hieraan verbonden knelpunten te worden beschreven (deugdelijke probleembeschrijving en -aanpak). Ook dient een afweging te worden gemaakt van de verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie. In dit verband wordt ook verwezen naar aanwijzing 5 van de Awr.

Voorts ontbreekt in de memorie van toelichting een rechtsvergelijking met andere landen binnen het Koninkrijk en/of een objectieve vergelijking van het Curaçaose bevolkingsaantal met het aantal notarissen die hiervoor nodig zou moeten zijn.

Een objectieve onderbouwing zoals hierboven voorgesteld, is van belang nu een voorgenomen uitbreiding van het maximumaantal notarisstandplaatsen de toegang tot de notaris voor de burger moet blijven borgen. Ook de onderlinge concurrentie tussen notarissen moet in balans blijven opdat de kwaliteit van de geleverde diensten gewaarborgd blijft. Dit laatste vooral gezien de kleinschalige Curaçaose samenleving. Transparantie, kwaliteit van het notariaat en controle op het notariaat moeten kunnen blijven worden verzekerd. Indien ervoor wordt gekozen om niet meer een wettelijk maximumaantal notarisstandplaatsen vast te stellen, dan dient tevens het effect daarvan te worden onderzocht.

De Raad adviseert om de memorie van toelichting ten aanzien van het bovenstaande aan te vullen.

b. Standplaatsen die vrij zullen komen door het defungeren van een aantal notarissen

1°. *De verhouding tussen de op korte termijn te verwachten open standplaatsen en de voorgestelde extra vijf standplaatsen*

De memorie van toelichting laat het aantal standplaatsen dat binnenkort vrij zal komen door het defungeren van een aantal notarissen, onbesproken. Hierbij rijst de vraag hoe de invulling van deze standplaatsen zich verhoudt tot de extra voorgestelde standplaatsen. Een onderzoek naar de invulling van deze standplaatsen door gekwalificeerde notarissen, naast de voorgestelde nieuwe vijf standplaatsen, volgt niet uit de memorie van toelichting.

De Raad adviseert de initiatiefnemers rekening te houden met het bovenstaande en de memorie van toelichting aan te vullen met het resultaat van een verricht onderzoek naar de verhouding tussen het defungeren van een aantal notarissen, de extra (door de initiatiefnemers als noodzakelijk beschouwde) vijf standplaatsen en de door de initiatiefnemers verwachte (positieve) resultaten voor de praktijk.

2° *De verhouding tussen een eventuele verhoging van de wettelijke maximumleeftijdsgrens voor notarissen en de voorgestelde toe te voegen nieuwe standplaatsen⁶*

In artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening op het notarisambt is de maximumleeftijdsgrens voor notarissen gesteld op 65 jaar. In bijvoorbeeld Nederland is de wettelijke maximumleeftijdsgrens voor notarissen gesteld op 70 jaar. Door de initiatiefnemers wordt niet ingegaan op de vraag of een eventuele verhoging van de wettelijke maximumleeftijdsgrens voor het als notaris blijven fungeren – naast de beoogde uitbreiding –, ook als oplossing voor de huidige problematiek kan dienen en hoe hiermee om te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan kennisoverdracht die moet plaatsvinden, eventuele opgebouwde netwerken die door dit defungeren teloor kunnen gaan of bijkomende achterstanden. Dit punt laten de initiatiefnemers onbesproken.

De Raad adviseert ook een eventuele verhoging van de huidige maximumleeftijdsgrens voor notarissen in de te verrichten grondige analyse van het vraagstuk over uitbreiding van het aantal notaris standplaatsen te betrekken, opdat het resultaat van de analyse kan zorgen voor een

⁶ Op pagina 2, onder punt 4 van de brief van 22 maart 2023 van de Minister van Justitie, met kenmerk MvJ2303/378 (zaaknummer 2022/001782) blijkt dat Curaçao met een tekort aan kandidaat-notarissen kampt.

duurzame oplossing voor de problemen binnen het notariaat. Ook wordt geadviseerd om in de memorie van toelichting hierop in te gaan.

c. Notariskantoren die over meerdere standplaatsen beschikken

Op Curaçao zijn er meerdere notarissen binnen eenzelfde kantoor werkzaam. Van belang is zich te laten informeren over de bedrijfseconomische en financiële situatie van de notariskantoren en andere factoren die een rol kunnen spelen en die van invloed kunnen zijn op de haalbaarheid van de voorgestelde wijziging opdat de geschiktheid van het middel in zijn geheel kan worden beoordeeld.

De Raad adviseert rekening te houden met het bovenstaande en de memorie van toelichting ten aanzien van dit punt aan te vullen.

III Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefontwerp en adviseert om het niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast

Willemstad, 22 augustus 2023

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/08-23-LV

Zowel het initiatiefontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Algemeen

Voorgesteld wordt om het opschrift van het ontwerp en de memorie van toelichting te wijzigen in “Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening op het notarisambt”.

Voorgesteld wordt om, gezien artikel 7 van de Bekendmakingsverordening, in de aanhef de woorden “IN NAAM VAN DE KONING!” in de woorden “In naam van de Koning!” te wijzigen.

Voorgesteld wordt om de aanhef naar links uit te lijnen.

2. Het ontwerp

Artikel I

Voorgesteld wordt om de woorden “De Landsverordening Notarisambt” in de aanhef van artikel I te vervangen door de woorden “De Landsverordening op het notarisambt”.

In artikel I van het initiatiefontwerp wordt slechts artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening op het notarisambt gewijzigd. Om deze reden wordt voorgesteld om de aanduiding “A” en het cijfer “1” uit het initiatiefontwerp te schrappen.

In het voorgestelde artikel I van het initiatiefontwerp wordt artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening op het notarisambt gewijzigd, door de woorden “ten hoogste tien” te wijzigen in de woorden “ten hoogste vijftien”. Bij wijziging van een bepaling wordt, volgens aanwijzing 171 van de Awr, ten minste een gehele lees- of begripseenheid vervangen door een nieuwe lees- of begripseenheid.

Voorgesteld wordt om de wijzigingsinstructie in het initiatiefontwerp overeenkomstig deze aanwijzing te formuleren.

Onderschrift

Voorgesteld wordt om, gezien artikel 10 van de Bekendmakingsverordening, het volgende onderschrift in het initiatiefontwerp op te nemen:

“Uitgegeven de ...
De Minister van Algemene Zaken”.

3. De memorie van toelichting

Pagina 1

Voorgesteld wordt om in het eerste tekstblok, vierde zin, van onderdeel “Algemeen deel” de woorden “De notaris” te vervangen door “Een notaris” en “op belangen” te vervangen in “op de belangen”.