

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2025

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2024

Inleiding en aanleiding

Als Staatssecretaris Rechtsbescherming heb ik het privaatrecht in mijn portefeuille. Mede vanuit mijn eigen beroepsmatige achtergrond draag ik dat rechtsgebied een warm hart toe. Op woensdag 23 oktober a.s. gaat de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer met mij in debat over civielrechtelijke onderwerpen. Deze gelegenheid biedt mij de mogelijkheid om uw Kamer te informeren over de privaatrechtelijke (wetgevings)agenda waarvoor ik de verantwoordelijkheid draag. En om, meer algemeen, uw Kamer mee te nemen in mijn visie op de rol, positie en toekomst van het privaatrecht, zowel in nationaal als internationaal verband. In deze brief ga ik hierop nader in.

De rol van het privaatrecht in de samenleving

Het privaatrecht regelt de juridische verhouding tussen burgers, bedrijven en tussen burgers en bedrijven. Daarmee ordent het de manier waarop we samenleven. Iedereen in Nederland krijgt ermee te maken. Of je nu boodschappen doet bij de supermarkt, een huis koopt of huurt, in het huwelijk treedt of een geregistreerd partnerschap aangaat, afspraken moet maken met een ex-partner, een onderneming wilt oprichten of tot de conclusie komt dat je je schulden niet langer kan betalen. Het privaatrecht regelt het en vervult daarmee een cruciale rol in onze samenleving.

Het privaatrecht faciliteert, stelt grenzen en beschermt personen in kwetsbare of zwakkere posities, zoals minderjarigen of werknemers in de verhouding tot hun werkgever. Het privaatrecht biedt burgers en bedrijven rechtszekerheid, bijvoorbeeld over hun eigendommen. Tegelijkertijd is het flexibel en veerkrachtig door open normen als de redelijkheid en billijkheid. Via de redelijkheid en billijkheid kunnen in concrete gevallen

bepaalde hardheden worden weggenomen. Het privaatrecht functioneert over het algemeen goed. Daar mogen we trots op zijn. Dit neemt niet weg dat er altijd ruimte is voor verbetering. Regels moeten onderhouden worden en meegaan met de tijd. Het privaatrecht moet mee-ademen met de samenleving en tegelijkertijd een constante bieden als het gaat om het beschermen van kernwaarden van onze samenleving, zoals een goede toegang tot het recht en het beschermen van kwetsbare groepen burgers. Het regeerprogramma bevat ook maatregelen die gevolgen hebben voor het privaatrecht. Daarnaast worden lopende wetgevingstrajecten voortgezet.

Met deze brief informeer ik u over een aantal hoofdpunten uit de privaatrechtelijke (wetgevings)agenda. Daarbij is het mijn insteek om u aan de hand van enkele concrete (wetgevings)trajecten te laten zien waar ik mij in de komende kabinetsperiode op zou willen richten. Dit doe ik vanuit drie uitgangspunten, die voor mij rode draden vormen bij de uitvoering van dat wetgevingsprogramma: 1. het verbeteren van de toegang tot het recht voor burgers en bedrijven 2. het beschermen van partijen met een zwakke(re) positie en kwetsbaren in de samenleving en 3. het moderniseren en vereenvoudigen van wet- en regelgeving.

De privaatrechtelijke (wetgevings)agenda

1. Het verbeteren van de toegang tot het recht voor burgers en bedrijven.

Het is in de eerste plaats mijn ambitie om het privaatrecht dichterbij burgers en bedrijven te brengen, ook als het gaat om de procedures om recht te kunnen halen. Daartoe werk ik onder meer aan het verbeteren van de rechtsbescherming, waaronder een laagdrempelige en effectieve geschiloplossing. Zo onderzoek ik of we de procedures in het burgerlijk procesrecht in eerste aanleg en hoger beroep kunnen vereenvoudigen. Ik verwacht hierover eind 2024 het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. Ook start ik een experiment met de Regelrechter (voorheen de Nabijheidsrechter). Het ontwerpbesluit is in beide Kamers voor kennisgeving aangekomen en zal nu ter advisering worden voorgelegd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State. Daarnaast is de evaluatie van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) gestart. Ik verwacht in dat kader in het voorjaar van 2025 de uitkomsten van het rechtsvergelijkend onderzoek met betrekking tot ideële acties.

Bij de burgerlijke rechter kunnen partijen in steeds meer civiele zaakstromen digitaal procederen. Dit juich ik van harte toe en ondersteun ik, waar nodig, met wet- en regelgeving. Voor professionals kan elektronisch procederen verplicht worden gesteld indien blijkt dat het op vrijwillige basis elektronisch procederen goed werkt. Zo lopen er trajecten over verplichte elektronische communicatie door professionele wettelijke vertegenwoordigers (curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren) en verplicht elektronisch procederen voor advocaten in verzoekschriftprocedures inzake conservatoir beslag. Ook werk ik aan een regeling om het gebruik van videoconferentie in civiele procedures van een structurele wettelijke grondslag te voorzien. In EU-verband zet ik in op het verder brengen van een voorstel tot herziening van het EU-kader voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting voor consumenten (herziening ADR-richtlijn).

2. Het beschermen van burgers met een zwakke(re) positie en kwetsbaren in de samenleving

De komende kabinetsperiode heeft het beschermen van burgers met een sociaal of economisch zwakke(re) positie en kwetsbaren in de samenleving mijn bijzondere aandacht. Dit speelt op allerlei gebieden. Van het personen- en familierecht (bescherming van kinderen) en het verbintenissenrecht (bescherming van slachtoffers) tot aan het burgerlijk procesrecht (procedurele waarborgen voor intimiderende rechtszaken tegen o.a. journalisten) en het auteursrecht (bescherming van de belangen van auteurs en uitvoerend kunstenaars).

Bescherming van slachtoffers

Het privaatrecht, en meer in het bijzonder het verbintenissenrecht, speelt een belangrijke rol in de bescherming van slachtoffers. Bijvoorbeeld van criminaliteit of een verkeersongeval. Het verdeelt maatschappelijke risico's en biedt burgers en bedrijven mogelijkheden tot herstel, zoals een schadevergoeding. Om de bescherming van slachtoffers te verbeteren, werk ik onder meer aan een uitbreiding van de vergoeding van affectieschade naar broers en zussen. De evaluatie van de Wet vergoeding affectieschade is naar verwachting eind 2024 gereed. Op basis daarvan zal ik bezien hoe de wet kan worden aangepast. Zoals in het regeerprogramma staat, zal het wetsvoorstel hierover eind 2025 in consultatie gaan.

Bescherming van kinderen

Op het terrein van het personen- en familierecht ga ik verder met de afbouw van interlandelijke adoptie. Zoals aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer van 1 oktober jl. zal ik uw Kamer zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk dit najaar, nader informeren over de afbouw van interlandelijke adoptie.¹ In het kader van deze afbouw pas ik de wetgeving voor interlandelijke adoptie aan. Het wetsvoorstel hiervoor zal ook een regeling bevatten voor het beheer van adoptiedossiers door het Nationaal Archief en voor de toegang en inzage voor geadopteerden in hun dossier. Daarnaast verken ik andere voorzieningen ter ondersteuning van (volwassen) geadopteerden die een wettelijke verankering behoeven. Tegelijkertijd werk ik aan verbetering van de wetgeving voor binnenlandse adoptie na afstand. Het belang van het kind staat bij al deze onderwerpen voorop.

Bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers

Op EU-niveau is een richtlijn aangenomen om personen die zich uitspreken over zaken van algemeen belang te beschermen tegen onrechtmatige rechtszaken die bedoeld zijn om hen het zwijgen op te leggen. Personen die het doelwit zijn van zogenoemde strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPPS), doorgaans journalisten en mensenrechtenverdedigers, kunnen rekenen op een aantal procedurele waarborgen en maatregelen. De komende tijd wordt gewerkt aan de implementatie van de richtlijn in ons nationale recht, dat voor een groot deel reeds in de door de richtlijn vereiste maatregelen voorziet. Een implementatievoorstel is op 1 oktober jl. in consultatie gegaan. Dit traject draagt bij aan het versterken van de democratische rechtstaat. Het vrijelijk kunnen deelnemen aan het publieke debat behoort tot de kern daarvan.

¹ Kamerbrief van 1 oktober 2024 over uitstel van de aanbieding van het afbouwplan interlandelijke adoptie, met Kamerstuk 31 265, nr. 130.

Tot slot wil ik het wetsvoorstel Wet versterking auteurscontractenrecht voortzetten. Het doel van dit voorstel, dat momenteel in uw Kamer aanhangig is, is het verbeteren van de contractuele positie van de maker van een beschermd werk (bijvoorbeeld een schrijver) ten opzichte van de exploitant (bijvoorbeeld een uitgever) van zijn werken. Daarmee stimuleren we makers om meer werken te scheppen en bevorderen we dat zij voor de exploitatie van hun werk een eerlijke vergoeding ontvangen. Binnenkort kunt u de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel van mij verwachten.

3. Het moderniseren en vereenvoudigen van privaatrechtelijke wet- en regelgeving

Door de toenemende internationalisering, digitalisering en nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals AI, verandert onze samenleving voortdurend. Met het oog op het waarborgen en verstevigen van het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van Nederland, ga ik verder met het – waar nodig en mogelijk – moderniseren en vereenvoudigen van privaatrechtelijke wet- en regelgeving. Dit doe ik met aandacht voor de werking van wetten voor burgers en bedrijven, bijvoorbeeld door waar mogelijk administratieve lasten te verlagen.

In het kader van de modernisering van het ondernemingsrecht worden de wetgevingstrajecten rond modernisering van de personevennootschappen en de digitale algemene vergadering privaatrechtelijke rechtspersonen voortgezet. De Expertgroep modernisering NV-recht heeft recent haar laatste adviezen uitgebracht. Naar aanleiding daarvan zal worden gekeken of modernisering van het NV-recht op onderdelen vorm kan krijgen. Het wetsvoorstel opheffing verpandingsverboden faciliteert de kredietverlening aan met name het midden- en kleinbedrijf (mkb). Dit wetsvoorstel is onlangs aanvaard door uw Kamer en is op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer. Om het voor ondernemingen goedkoper te maken krediet aan te trekken, overweeg ik om het pandrecht op enkele punten verder te actualiseren, waaronder het wettelijk faciliteren van de digitalisering van de registratie van een stil pandrecht. Wat betreft het burgerlijk procesrecht verheugt het mij dat de Wet vereenvoudiging en modernisering bewijsrecht met ingang van 1 januari 2025 in werking zal treden.

Op het terrein van het insolventierecht wil ik mij de komende jaren inzetten voor een efficiëntere en rechtvaardigere afwikkeling van faillissementen, met oog voor de belangen van alle betrokkenen. Ik werk daarom verder aan het wetsvoorstel Wet overgang van onderneming in faillissement (WOVOF). Dat wetsvoorstel voorziet in maatregelen om de positie van werknemers in faillissementen te versterken, met name in geval van een doorstart van een onderneming, waarbij ook werknemers zijn betrokken. Hiermee wil ik ook de weg vrij maken voor de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Wet continuïteit ondernemingen I (WCO I). Dat wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis voor de in de praktijk ontwikkelde «pre-pack methode», een mogelijkheid om een faillissement in relatieve rust voor te bereiden. De uit het faillissement voortvloeiende schade voor de betrokken schuldeisers, werknemers en afnemers kan daardoor zo veel mogelijk worden beperkt. Dit wetsvoorstel is op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft de behandeling daarvan aangehouden in afwachting van de WOVOF. Daarnaast is voor mij een prioriteit het vinden van een oplossing voor de lege boedelproblematiek. Een lege boedel betekent dat er geen geld is om de curator te betalen. Voor een goede afwikkeling van faillissementen is

adequate financiering van de taken van de curator onontbeerlijk. Ik wil de resultaten van lopend WODC-onderzoek gebruiken om te bekijken hoe dit beter gewaarborgd kan worden. De Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA) maakt het voor een onderneming in financiële moeilijkheden makkelijker om te reorganiseren en te herstructureren. Bij de kabinetsreactie op de evaluatie van de WHOA betrek ik ook mogelijke verbeteringen om de procedure aantrekkelijker te maken voor met name het mkb.²In een afzonderlijke brief, die ik u in het eerste kwartaal van 2025 zal doen toekomen, zal ik dieper ingaan op mijn plannen ten aanzien van modernisering van het insolventierecht. Ook burgers in financiële problemen hebben mijn aandacht. Over de aanpak van problematische schulden bij natuurlijke personen stuurde het kabinet op 11 oktober jl. aan uw Kamer een kabinetsreactie naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek problematische schulden.³

Het moderniseren van wet- en regelgeving komt ook tot uitdrukking in het bieden van ruimte aan nieuwe (technologische) ontwikkelingen. In het voorgaande noemde ik hiervan al voorbeelden. Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel tot invoering van het elektronisch cognossement, dat ik binnenkort bij uw Kamer zal doen indienen. Een cognossement is een waardepapier dat bij goederenvervoer over zee wordt afgegeven door de vervoerder. Door in de toekomst een elektronische variant mogelijk te maken, dragen we bij aan het toekomstbestendiger (techniekneutraal) maken van het Burgerlijk Wetboek (BW).

Rol en taakopvatting ten aanzien van het privaatrecht

In het voorgaande heb ik u meegenomen in belangrijke wetgevingstrajecten op het terrein van het privaatrecht die reeds lopen of die ik binnenkort in gang wil zetten. Daarnaast heb ik als Staatssecretaris Rechtsbescherming de grondwettelijke zorg voor de algemene wetboeken. Dit betreft het BW en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), maar ook andere privaatrechtelijke wetten zoals de Auteurswet en de Faillissementswet. Deze taak omvat ook de algemene wetboeken van Caribisch Nederland: de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Het uitgangspunt van «*comply or explain*» is hierbij leidend. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat deze eilanden elk een geheel eigen context hebben. Zo werken we op dit moment aan de voorbereidingen van de modernisering van Boek 1 BW BES (personen- en familierecht).

Vanuit de hiervoor beschreven rol zet ik mij in voor het bewaken van de kwaliteit, innerlijke consistentie en gelaagde structuur van de algemene wetboeken, waaronder het BW. Daarbij bewaak ik voortdurend of aanpassing van privaatrechtelijke regels nodig, wenselijk en mogelijk is. Een van de uitgangspunten daarbij is het waarborgen en versterken van de toekomstbestendigheid van de algemene wetboeken door het gebruik van (techniek)neutrale formuleringen en open normen. Regelmatig blijkt dat een aanpassing niet nodig is, omdat het BW door zijn structuur en open normen voldoende ruimte biedt om ook antwoorden te geven op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Een ander belangrijk aandachtspunt is het doenvermogen van burgers en het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van administratieve lasten en regeldruk voor burgers en het bedrijfsleven.

Het komt geregeld voor dat andere bewindspersonen een (eerste) beleidsverantwoordelijkheid hebben op onderwerpen die rechtstreeks

² Deze evaluatie werd eerder dit jaar aan uw Kamer aangeboden. *Kamerstuk* 35 249, nr. 27.

³ *Kamerstuk* 24 515, nr. 770.

raken aan het privaatrecht. Voorbeelden zijn het consumentenrecht, huurrecht en arbeidsrecht. Vanuit mijn rol ben ik medeondertekenaar van wetten van andere bewindspersonen die (ook) het privaatrecht wijzigen. Tezamen met de Rijksbrede wetgevingstoetsing JenV, draagt dit bij aan het centraal bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de algemene wetboeken.

Het privaatrecht is van oudsher onderhevig aan internationale invloeden, van verdragen gesloten in internationale samenwerkingsverbanden zoals de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht tot aan het recht van de Europese Unie. In het voorgaande, bij het schetsen van verschillende lopende trajecten, heb ik hiervan al enkele voorbeelden aangehaald. De laatste decennia wordt het privaatrecht steeds meer beheerst door het recht van de Europese Unie. Dit zien we met name in het consumentenrecht, auteursrecht, ondernemingsrecht en insolventierecht, maar ook het aansprakelijkheidsrecht ondervindt deze invloed van het Unierecht. Deze Europese benadering laat zich goed verklaren door het steeds sterker wordende grensoverschrijdende karakter van het rechtsverkeer. Steeds vaker kopen we online over de grenzen heen. Bedrijven en werknemers zijn ook steeds vaker over de grenzen actief. Hierdoor reiken ook de gevolgen van bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken en faillissementen steeds vaker over de grenzen heen. Daarom werken we ook in de Europese Unie en in overig internationaal verband voortdurend samen aan een privaatrecht dat er is voor burgers en bedrijven.

Niet in elke situatie is Europese wet- en regelgeving noodzakelijk. Een van de uitgangspunten is dat verdergaande Europese samenwerking op het terrein van het privaatrecht wenselijk is, wanneer dit daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft voor de Nederlandse burger en het bedrijfsleven. Een ander uitgangspunt is dat steeds opnieuw moet worden bekeken op welk niveau een regeling het beste kan worden belegd (internationaal, Europees of nationaal). Een voorwaarde voor een eventueel optreden op Europees niveau is altijd dat een bevoegdheid daartoe bestaat op grond van de toepasselijke EU-verdragen en dat in meer algemene zin aan de voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit wordt voldaan. Elk nieuw EU-initiatief wordt dan ook zorgvuldig getoetst.

In de internationale en Europese dossiers is de inzet van Nederland gericht op het behoud van contractsvrijheid, flexibiliteit met mogelijkheden tot maatwerk, versterking van het Nederlandse vestigingsklimaat en de handelspositie, oog voor het doenvermogen en het voorkomen en beperken van administratieve lasten en regeldruk voor burgers en bedrijven. In het hoofdlijnenakkoord is neergelegd dat we bij de implementatie van EU-wetgeving geen nationale koppen hanteren. Lidstaat-opties in EU-wetgeving worden in het privaatrecht ingevuld op een wijze die burgers en bedrijven zoveel mogelijk vrijheden biedt.

Afsluiting

Met deze brief heb ik inzicht willen bieden in mijn privaatrechtelijke (wetgevings)agenda voor de komende jaren en de waarden die ik daarbij als leidend beschouw. Het commissiedebat over civielrechtelijke onderwerpen biedt een mooie gelegenheid om elkaar in een breder debat te spreken over de ontwikkelingen in het privaatrecht, zowel nationaal als internationaal. Daar verheug ik mij op.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken