

**Compensatie en erkenning voor
werknemers met asbestziekten
tussen 1978 en 2005**



**Compensatie en erkenning voor werknemers
met asbestziekten tussen 1978 en 2005**

Een rechtssociologisch onderzoek

M.G.P. Peeters

ISBN: 978-90-5850-286-5

Uitgevers: Willem-Jan en René van der Wolf

Productie: René van der Wolf

Omslagontwerp: Rob Peeters

Dit boek is een uitgave van:

Wolf Legal Publishers (WLP)

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

tel. 024-3551904

e-mail: wlp@hetnet.nl

<http://www.wlp.biz>

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur en de uitgever.

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

**Compensatie en erkenning voor werknemers
met asbestziekten tussen 1978 en 2005
Een rechtssociologisch onderzoek**

Compensation and Recognition for Employees suffering
from Asbestos related Diseases between 1978 and 2005
A Sociology of Law Approach

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus
Prof. dr. S.W.J. Lamberts
en volgens besluit van het College voor Promoties

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
vrijdag 29 juni 2007 om 09.00 uur
door
Margo Gertrudis Petronella Peeters

geboren te Roggel



Promotiecommissie

Promotor:

Prof. mr. W.H. van Boom

Overige leden:

Prof. mr. C.J. Loonstra

Prof. dr. R.A. Bal

Prof. dr. E. Niemeyer

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inleiding	3
1. Theorie en methodologie	9
1.1 Theoretisch kader	9
1.1.1 Sociologie van sociale problemen	9
1.1.2 Transformatiemodel problemen en geschillen	11
1.1.3 Gebruik ontwikkelingsmodellen in dit onderzoek	18
1.1.4 Politieke weg, weg van het recht, weg van de publieke opinie	20
1.1.5 Repeat player, one-shotter, eigenaarschap	23
1.1.6 Causale-, politieke- en oplossingsverantwoordelijkheid	26
1.1.7 Causale verhalen	28
1.1.8 Checklist voor ondernemers en activisten	34
1.2 Specificering onderzoeksvraag	39
1.3 Methoden van onderzoek	40
2. Voorgeschiedenis en context asbestproblematiek	43
2.1 Ontwikkelingen omtrent asbest	44
2.1.1 Asbestindustrie	44
2.1.2 Asbestziekten	44
2.1.3 Ontwikkeling kennis asbest	45
2.1.4 Bescherming werknemer tegen asbestblootstelling	48
2.2 Compensatiesysteem beroepsziekten	50
2.2.1 Negentiende-eeuwse civiele aansprakelijkheid	50
2.2.2 Ongevallenwet (1901)	50
2.2.3 Beroepsziekteparagraaf ongevallenwet (vanaf 1928)	53
2.2.4 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967)	57
2.3 Silicoseproblematiek; voorloper asbestproblematiek	60
2.3.1 Probleem, verantwoordelijkheid en oplossing	60
2.3.2 Publieke erkenning en individuele uitkeringen	65
3. De opkomst als maatschappelijk probleem (1978-1995)	67
3.1 Algemene bevordering claimgedrag	68
3.2 Geen afhankelijkheidsrelatie tot werkgever	70
3.3 Ontwikkeling jurisprudentie	72
3.4 Claim mobilizers streven naar preventie	75
3.4.1 Asbestdeskundigen	75
3.4.2 Vakbeweging	76
3.4.3 Politici	78

3.5	Collectivisering	81
3.5.1	Stichting asbestslachtoffers/AVN	81
3.5.2	Comité asbestslachtoffers	83
3.5.3	Twee specifieke belangenorganisaties naast vakcentrales	84
3.6	Een nieuw maatschappelijk asbestprobleem: de ‘dubbele lijdensweg’	88
4.	De oprichting van het IAS en de TAS-regeling (1995-2000)	97
4.1	In vogelvlucht; van dubbele lijdensweg naar IAS en TAS	98
4.2	Rapport de Ruiter	102
4.2.1	Probleemdefinitie, oorzaken, verantwoordelijkheid	102
4.2.2	Oplossingsvoorstellen verhaalbare vorderingen	106
4.2.3	Oplossingsvoorstellen niet-verhaalbare vorderingen	111
4.2.4	Advies: een instituut voor asbestslachtoffers	114
4.3	Overheid	116
4.3.1	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	116
4.3.2	Ministerie van Defensie	126
4.3.3	Ministerie van Justitie	144
4.4	Werkgevers, verzekeraars, vakcentrales en slachtofferorganisaties	149
4.4.1	Werkgevers en verzekeraars	149
4.4.2	Vakcentrales	159
4.4.3	Slachtofferorganisaties	161
4.5	Onderhandelingen en politieke discussie over compensatiesysteem	164
4.5.1	Onderhandelingen IAS	164
4.5.2	Politieke discussie TAS	173
5.	Periode na instelling van IAS en TAS (1999-2005)	179
5.1	De verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers	180
5.1.1	Arrest Van Hese/de Schelde	180
5.1.2	De verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers in de Tweede Kamer	182
5.1.3	De verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers in de Eerste Kamer	187
5.1.4	Beïnvloeding oplossing verjaringsproblematiek asbestslachtoffers	192
5.2	Functioneren IAS en TAS-regeling	199
5.2.1	Voorschotregeling	199
5.2.2	Kring van gerechtigden IAS en TAS	207
5.2.3	Dubbelfunctie: snelle compensatie en (publieke) erkenning	211

5.3	Asbestose	216
5.3.1	De Gezondheidsraad over asbestose	216
5.3.2	Impasse aangaande kring van gerechtigden	217
5.3.3	Standaardisering versus erkenning	218
5.3.4	Grote belangen tegenover geringe druk	221
5.4	Asbestgerelateerde longkanker	225
5.4.1	De proportionele benadering in de rechtspraak	225
5.4.2	De Gezondheidsraad over asbestgerelateerde longkanker	228
5.4.3	Een longkanker-conflictpiramide	232
6.	Conclusie	245
6.1	Nadere analyse en samenvatting	245
6.2	Reflectie theoretisch kader en suggesties vervolgonderzoek	269
		271
	Summary	275
	Bijlage I	281
	Bijlage II	283
	Bijlage IIIa	284
	Bijlage IIIb	285
	Literatuur	287
	Lijst van afkortingen	300
	Zakenregister	302

Voorwoord

Het schrijven van dit proefschrift is iets waar ik jarenlang, elke dag, op een al dan niet constructieve manier mee bezig ben geweest. Het is dan ook een vreemde ervaring om achter mijn vertrouwde computer te zitten en daadwerkelijk het voorwoord te schrijven. Ik hoop dat ik niemand vergeet die me in de afgelopen jaren heeft bijgestaan.

De eerste lovende woorden zijn voor mijn promotor Willem van Boom. Ik wil je bedanken voor het vertrouwen dat je in dit onderzoek hebt gesteld en dan vooral in de voltooiing daarvan door mij. Ik ben er van overtuigd dat dit proefschrift er zonder de goede samenwerking en jouw doelgerichte begeleiding niet zou zijn gekomen. Het is veel waard dat je interesse toont in datgene wat buiten het juridisch veld over het juridisch veld wordt geschreven.

Ook de leden van de leescommissie ben ik zeer erkentelijk voor hun constructieve opmerkingen. Prof. dr. R.A. Bal, prof. mr. C.J. Loonstra, en prof. dr. E. Niemeijer, bedankt voor de aandacht die jullie aan mijn onderzoek hebben willen besteden. Verder was dit proefschrift er ook niet gekomen zonder de bereidheid van mijn respondenten en het Instituut Asbestslachtoffers om hier aan mee te werken. Mijn hartelijke dank daarvoor.

Dan wil ik ook mijn grote waardering uitspreken voor degenen die me bij het voltooiën van dit proefschrift hebben geassisteerd met een kritische blik dan wel creatieve ideeën. Van hen wil ik met name Esther Peeters, Maurits Kop, Aggie Sniekers, Benno van Wijk, Lodewijk Smeehuijzen, Jeff Sanders, en Rob Peeters noemen. Bedankt dat jullie hebben willen meewerken om de inhoud, vorm, of verpakking van dit boek te verbeteren.

Tijdens mijn jaren als promovendus rechtssociologie op ‘gang zes’ aan de Rotterdamse rechtenfaculteit, is het een komen en gaan geweest van mensen met wie ik met veel plezier gewerkt, gediscussieerd, gekletst en geluncht heb. Van hen wil ik in ieder geval Petra, Tineke, Arie-Jan, Jeroen, Johanna, Nadja en Gabry hier noemen. In het bijzonder wil ik nog de volgende mensen bedanken die van deze tijd een vaak mooie en, als dat nodig was, minder zware ervaring gemaakt hebben. In de eerste plaats mijn kamergenootje in de beginjaren, Berber. Het heeft veel voor mij betekend om samen met jouw aan het AIO-schap te kunnen beginnen. Mijn semi-kamergenootjes Annemarie en Elaine, omdat het met jullie toch nog heel gezellig was in het laatste jaar en omdat ik Faust nu nooit meer serieus kan nemen. En tot slot mijn paranimfen. Bregje, omdat we al het vrolijks en moeilijks in het leven op onnavolgbare wijze weten te analyseren. En Miklos, omdat we slechts met een half woord de illusie weten te koesteren dat we ooit nog de sterren van de Boksschool zullen worden.

Tot slot zijn er de mensen voor wie ik nooit genoeg lovende woorden zal kunnen hebben. Dat zijn mijn ouders, mijn zus en broer: Chris, Christien, Esther en Rob. Ik wil jullie bedanken voor de sterke basis die jullie me gegeven hebben en voor jullie onvoorwaardelijke steun. Ik zal jullie bliksemactie op een van de minst rooskleurige momenten nooit vergeten. En, dat is Joris. Dit proefschrift heb ik evenzeer aan jou te danken als jou aan dit proefschrift. Je hebt een fantastisch talent voor het juist doseren van begrip en onbegrip. Wat een geluk dat ik ondanks het missen van die vinger-aan-de-pols-dag, niet nog werkelijk veel méér moois gemist heb.

Inleiding

In de afgelopen 15 à 20 jaar is er veel veranderd voor werknemers die lijden aan asbestziekten. Midden jaren negentig zijn belangengroeperingen en politieke partijen die zich inzetten voor asbestslachtoffers erin geslaagd de *dubbele* of *juridische lijdensweg van asbestslachtoffers* als maatschappelijk probleem op de politieke agenda te krijgen. De term *dubbele* of *juridische lijdensweg van asbestslachtoffers* verwijst naar het trage en moeizame verloop van schadeclaimprocedures naast het lijden dat asbestslachtoffers al door de ziekte zelf moeten ondergaan.

Als oplossing voor deze dubbele lijdensweg is een aantal publieke en private belanghebbende partijen in 1998 overeengekomen dat er een Instituut Asbestslachtoffers (IAS) opgericht zou worden. Dit is gebeurd door de ondertekening van het zogenaamde ‘Convenant Instituut Asbestslachtoffers’ (23-11-1998). De Convenantpartijen vertegenwoordigen slachtoffers, werknemers, werkgevers, verzekeraars en de overheid. Dit instituut, dat in januari 2000 operationeel is geworden, vormt bij aanvang een als uniek bestempelde oplossing op het gebied van compensatie en erkenning. Voormalige werknemers met mesothelioom (longvlies- of buikvlieskanker) kunnen vanaf die tijd gebruik maken van een gecollectiviseerde, gestandaardiseerde en geïnstitutionaliseerde procedure wanneer zij menen recht te hebben op materiële en immateriële schadevergoeding. Het IAS zou het nemen van beslissingen over het uitkeren van schadevergoeding moeten versnellen en pacificeren. De overheid, meer specifiek het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), financiert een vangnet voor het geval er sprake is van verjaring, insolventie dan wel onvindbaarheid van de werkgever. Dit vangnet is de ‘Regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers’, ook wel de TAS-regeling. Deze nieuwe mogelijkheden voor asbestslachtoffers om een compensatie voor de geleden schade uitgekeerd te krijgen, zouden moeten leiden tot een vermindering van de *juridische lijdensweg*. De Convenantpartijen hebben toegezegd belanghebbenden aan te sporen zoveel mogelijk gebruik te maken van het IAS, maar andere wegen (onderlinge schikkingen, individuele rechtsgang) zijn voor belanghebbenden niet afgesloten. Anno 2007 bestaan het IAS en de TAS-regeling nog steeds. De belanghebbende partijen hebben een groot aandeel in de ontwikkelingen rond dit compensatiesysteem. Het ministerie van SZW is gedurende deze periode ook betrokken gebleven bij beide trajecten, ondanks het feit dat zij bestuurlijk niet in het IAS vertegenwoordigd is. Het ministerie is het IAS financieel blijven steunen.

Toenemende aandacht voor compensatie beroepsziekten

De instelling van het IAS en de TAS-regeling lijkt te passen in een hernieuwde interesse in de specifieke compensatie van beroepsziekten. Binnen het sociale zekerheidsstelsel hebben beroepsziekten in Nederland jarenlang geen aparte categorie gevormd. Mensen die geconfronteerd werden met een beroepsziekte behoorden tot de veel grotere groep van ‘arbeidsongeschikten’. Vanaf 1967 kunnen alle arbeidsongeschikten in Nederland gebruik maken van dezelfde regelingen binnen het sociale zekerheidsstelsel, zonder dat er gekeken wordt of het gezondheidsprobleem al dan niet door de arbeid veroorzaakt is. De WAO vormt hiervan de belangrijkste regeling. Hiermee is het sociale zekerheidsstelsel in Nederland vormgegeven volgens het *risque social*-principe. Op een stelsel voor sociale zekerheid dat het *risque professionnel*-principe hanteert, daarentegen, kan een werknemer zich

alleen beroepen indien er een verband aangenomen wordt tussen het ontstaan van diens letsel en het uitvoeren van de arbeid. Indien een stelsel van sociale zekerheid zowel regelingen bevat die gebaseerd zijn op het ene principe, als regelingen gebaseerd op het andere principe, wordt gesproken van een *duaal stelsel*. Behalve van het sociale zekerheidsstelsel, kunnen werknemers met een beroepsziekte na 1967 ook gebruik maken van het civiele aansprakelijkheidsrecht om compensatie te verkrijgen voor hun arbeidsgerelateerde gezondheidsprobleem. Van deze mogelijkheid wordt tot eind jaren tachtig in de praktijk maar in zeer geringe mate gebruik gemaakt (Bakkum e.a., 2004; Kerklaan e.a., 2002; Willems, 1991).

Terwijl mensen met beroepsziekten nauwelijks gebruik maakten van het civiele aansprakelijkheidsrecht, deden in het algemeen wel steeds meer mensen een beroep op het sociale zekerheidsstelsel voor arbeidsongeschikten. Dit gebeurde in zodanige mate dat de roep om een beperking van dat gebruik vanaf de jaren zeventig luider werd. Met name in de afgelopen 15 à 20 jaar is daarom het idee van de herinvoering van een dual systeem weer onderdeel gaan uitmaken van de discussie. Zo heeft het kabinet rond 2003 serieus overwogen om een gedeeltelijk *risque professionnel*-systeem opnieuw in te voeren in de vorm van de Extra Garantieregeling Beroepsziekten (Min. SZW, 2003; Barentsen, 2003; De Ruiter, 1997; Willems, 1991). Van een opleving van de interesse in de specifieke compensatie van beroepsziekten lijkt ook sprake te zijn met de instelling van een silicosefonds in 1992. Dit fonds is speciaal bedoeld voor oud-mijnwerkers die lijden aan de beroepsziekte silicose, wat een vorm van stoflongen is.

De oprichting van het IAS en het instellen van de TAS-regeling kunnen gezien worden als een 'logisch' onderdeel van deze hernieuwde interesse voor de compensatie van beroepsziekten. Tegelijkertijd lijken het IAS en de TAS-regeling echter meer het karakter te hebben van een ad hoc oplossing die specifiek in het leven is geroepen voor (ex-) werknemers die lijden aan mesothelioom. (Ex-)werknemers die op hun werkplek met asbest in aanraking zijn gekomen en bij wie zich een andere asbestziekte dan mesothelioom ontwikkeld heeft, behoren anno 2006 bijvoorbeeld niet tot de kring van gerechtigden. Het compensatiesysteem is ook niet nagevolgd ten behoeve van (ex-) werknemers met andere beroepsziekten. Dit ondanks het feit dat hiertoe met betrekking tot OPS, oftewel de 'schildersziekte', wel een serieuze poging is gedaan (Vereniging OPS, 2003).

Onderzoeksvraag

Het IAS en de TAS-regeling vormen vooralsnog dus een uniek publiekprivaat compensatiesysteem voor beroepsziekten. In dit onderzoek wordt geanalyseerd waarom het IAS en de TAS-regeling ingesteld zijn en nog steeds functioneren. Met het oog op de eventuele navolging van dit compensatiesysteem is het onderzoek er tevens op gericht te begrijpen waarom de kring van gerechtigden beperkt is gebleven tot enkele categorieën asbestslachtoffers met een beroepsziekte. Daarmee is het doel van dit onderzoek om ontwikkelingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan beter te begrijpen, en niet zozeer het toetsen van een bepaalde theorie. Deze doelstelling leidt ertoe dat in dit onderzoek de volgende vraag centraal staat. *Waarom heeft de ontwikkeling tussen 1978 en 2005 van het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor en door werknemers met asbestziekten, geleid tot een gecollectiveerd en geïnstitutionaliseerd compensatiesysteem met een beperkte kring van gerechtigden?*

Wat betreft de beperking van het onderzoek tot de periode 1978–2005 kan het volgende worden opgemerkt. Het jaar 1978 vormt het beginpunt van dit onderzoek, omdat dit het jaar is waarin het eerste grote verbod op bepaald gebruik van asbest van kracht wordt. Bovendien begint er vanaf eind jaren zeventig langzaam verandering te komen in de situatie dat het nog heel ongebruikelijk is voor werknemers met asbestgerelateerde beroepsziekten om hun (voormalige) werkgever aansprakelijk te stellen voor de geleden schade. Het jaar 2005 vormt het eindpunt van het onderzoek. Behalve om pragmatische redenen, is deze keuze ingegeven door het feit dat het onderzochte compensatiesysteem dan vijf jaar functioneert en op dat moment dus een goed beeld gevormd kan worden van dat functioneren.

Wat betreft de begrippen ‘compensatie’ en ‘erkenning’ in de onderzoeksvraag kan het volgende worden opgemerkt. De onderzoeksvraag heeft zowel betrekking op compensatie als op erkenning, aangezien het compensatiesysteem bestaande uit het IAS en de TAS-regeling een dubbelfunctie heeft. Het is namelijk opgericht met als doelstelling snelle compensatie én erkenning voor asbestslachtoffers te realiseren. De wijze waarop beide begrippen in het kader van dit onderzoek gebruikt worden, verdient enige toelichting. Uitgangspunt bij dit gebruik is dat ervan uitgegaan wordt dat zowel aan ‘erkenning’ als aan ‘compensatie’ op verschillende manieren invulling gegeven kan worden. Dit betekent dat in dit boek niet uitgegaan wordt van bepaalde duidelijk afgebakende definities. Het onderzoek heeft niet tot doel een bijdrage te leveren aan de rechtswetenschappelijke discussie over de invulling die deze begrippen, gekoppeld aan een bepaald compensatiesysteem, hebben of zouden moeten hebben.¹ Wel wordt in dit boek behandeld hoe beide begrippen door verschillende belanghebbende partijen met betrekking tot de asbestproblematiek feitelijk gebruikt worden. Het is in dat kader van belang toch kort bij de betekenis van beide begrippen stil te staan.

Iemand met een beroepsziekte wordt als gevolg van dat gezondheidsprobleem geconfronteerd met diverse nadelen, zoals verlies van inkomen. ‘Compensatie’ bestaat dan uit vergoeding van dat nadeel. Compensatie wordt vrijwel altijd geboden in de vorm van een geldbedrag. Toch zijn ook vormen van niet-geldelijke compensatie denkbaar, zoals de beschikbaarstelling van medicijnen, of toegang tot bepaalde voorzieningen (Van Zeeland, e.a., 2003; Du Perron, 2003; Lindenbergh, 1998: 34). Het hangt van het soort compensatiesysteem af waar de precieze invulling van de toegekende compensatie uit zal bestaan. Voorbeelden van soorten compensatiesystemen zijn het sociale zekerheidsstelsel, het civiele aansprakelijkheidsrecht en (verplichte) verzekeringen (Barentsen, 2003; Faure & Hartlief, 1996). Barentsen beschrijft een soort van continuüm waarbij een vorm van sociale zekerheid het ene uiterste vormt en een vorm van aansprakelijkheidsrecht het andere. Als vorm van sociale zekerheidswetgeving is bijstand gericht op het garanderen van een bepaald minimum aan bestaansmiddelen. Een compensatie zal dan bestaan uit een vergoeding die ten minste dat minimumniveau garandeert. Een schadeloosstelling voor het gehele daadwerkelijk geleden nadeel is daarentegen een compensatie die verkregen kan worden door gebruik te maken van het aansprakelijkheidsrecht.

¹ Voor deze discussie kan onder andere verwezen worden naar: Barendrecht (2003); Buruma (2003); Du Perron (2003); Van Zeeland e.a. (2003); Zijdeveld e.a. (2003); Verheij (2002) en Lindenbergh (1998).

De invulling van het begrip ‘compensatie’ wordt gecompliceerder wanneer het nadeel minder eenduidig materieel vertaald kan worden. Waar moet een vergoeding uit bestaan als het nadeel bestaat uit pijn, woede of verdriet? Wat voor waarde heeft compensatie in de vorm van geld dan? In het civiele aansprakelijkheidsrecht wordt deze compensatie geboden in de vorm van ‘smartengeld’. Hier worden verschillende invullingen aan gegeven in de literatuur. Op basis van rechtsvergelijkend onderzoek stelt Verheij dat de compensatiefunctie van smartengeld in algemene zin gezien wordt als een manier om “geleden leed te verzachten”. In de door hem onderzochte stelsels bestaat volgens deze auteur “het gevoel dat leed (immateriële schade) noch hersteld noch gecompenseerd kan worden”, omdat het een algemeen geaccepteerd gegeven is dat leed niet vertaald kan worden in een geldbedrag (Verheij, 2002: 423-426). Ook Lindenbergh stelt in zijn studie over smartengeld dat “concreet herstel” onmogelijk is en dat daarom slechts sprake kan zijn van “het bieden van een vervangende prestatie die op een meer abstract niveau een zeker evenwicht beoogt te herstellen”. De compensatie vormt dan volgens hem een “(zoveel mogelijk gelijkwaardig) ‘alternatief’ of ‘tegenwicht’ voor het geleden nadeel” (Lindenbergh, 1998: 33-35).

Een aantal auteurs binnen en buiten de rechtswetenschappelijke discipline wijst erop dat aan compensatie veelal een symbolische waarde toegekend wordt of zou moeten worden.² Hoewel dit meestal wordt benadrukt in verband met immateriële schade, wordt ook wel gesteld dat vergoeding van concrete materiële schade voor de ontvanger een symbolische waarde kan hebben. Die symbolische waarde zou er onder andere uit bestaan dat het slachtoffer ‘erkenning’ wordt geboden (Du Perron, 2003; Withuis, 2002: 57-59; Lindenbergh, 1998: 40-42; Begemann, 1995: 75-78). Het bieden van erkenning is echter niet per definitie een gevolg van compensatie. Dit heeft te maken met het feit dat aan het begrip veel verschillende betekenissen kunnen worden toegekend. In het geval van compensatie kan erkenning bijvoorbeeld betekenen dat geaccepteerd wordt dat iemand onrecht is aangedaan of dat een andere partij verantwoordelijkheid draagt voor het ontstaan van het leed. Los van compensatie kan erkenning bijvoorbeeld verkregen worden door wetenschappelijke consensus dat een ziekte een biologische oorzaak heeft of een oorzaak die buiten de persoon ligt. Erkenning kan er ook uit bestaan dat iemand geregistreerd wordt als ‘potentieel slachtoffer’. Het is ook heel goed mogelijk dat erkenning verkregen wordt door het tonen van begrip voor het leed dat iemand heeft ondergaan of voor de manier waarop iemand in het verleden gehandeld heeft. Tot slot kan ook publieke aandacht voor een probleem, of het opstellen van regels die voor preventie van het probleem moeten zorgen, als erkenning gezien of ervaren worden.³

Hoewel vaak gesproken wordt over erkenning, ontbreekt meestal een meer abstracte definitie van het begrip. Gesteld kan worden dat het juist kenmerkend is voor erkenning dat de invulling van het begrip varieert afhankelijk van de status waar specifieke groepen of individuen naar streven. Wat deze verschillende invullingen van het begrip echter wel gemeen lijken te hebben, wordt gevat in de definitie die Begemann geeft, namelijk dat

² Deze auteurs buiten de rechtswetenschappelijke discipline zijn onderzoekers die zich onder andere bezighouden met de acties en de invloed van belangen- en patiëntenorganisaties.

³ Zie voor verschillende invullingen van het begrip ‘erkenning’ bijvoorbeeld: Van Zeeland (2003: 827); Withuis (2002: 57); Derksen, e.a. (1996); Begemann (1995: 76).

erkenning bestaat uit het “toekennen van een bijzondere status” (Begemann, 1995: 76).⁴ Daarbij benadrukt Begemann dat aan die status bepaalde “rechten” of “duidelijke consequenties” verbonden zijn. Toch hoeft hier niet in directe zin sprake van te zijn, zoals bijvoorbeeld in het geval van erkenning van een probleem in de vorm van het opstellen van preventiebeleid.

Tot slot dient met betrekking tot de onderzoeksvraag het volgende opgemerkt te worden. Dit onderzoek is gericht op compensatie en erkenning van asbestzieken als *beroepsziekten* en plaatst zaken in een breder kader van compensatiesystemen voor beroepsziekten. Dit betekent dat het streven naar compensatie en erkenning voor en door andere categorieën asbestslachtoffers, zoals mensen die in gebouwen of door producten zijn blootgesteld, slechts zijdelings aan de orde komt. Alleen waar dat van belang is voor het handelen van belanghebbende partijen aangaande de arbeidsgerelateerde asbestproblematiek, wordt aandacht aan deze andere categorieën besteed. Dit geldt ook voor de categorie ‘milieuslachtoffers’. In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het eisen van compensatie voor en door de groep ‘milieuslachtoffers’. In deze discussie lag de nadruk op asbestblootstelling rond de Eternitfabriek in Goor. Een en ander heeft zelfs geleid tot toezeggingen van het kabinet. Dat heeft toegestemd in “een vergoedingsregeling voor niet-beroepsgebonden slachtoffers: mensen die maligne mesothelioom hebben opgelopen doordat zij langdurig zijn blootgesteld aan asbest in hun omgeving (buitenmilieu)” (Min. VROM, 10-11-06). Ook deze ontwikkelingen vallen echter wat betreft onderwerp en periode waarin ze hebben plaatsgevonden, buiten het bestek van dit onderzoek.⁵

Opzet boek

Dit boek is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 is een theoretisch en methodologisch hoofdstuk. Het hoofdstuk bevat het theoretisch kader dat ten grondslag ligt aan de verzameling en analyse van het empirisch materiaal voor dit onderzoek. Op basis van dit theoretisch kader wordt de centrale vraagstelling uiteengesplitst in een aantal concrete subvragen. Een uiteenzetting van de gebruikte methoden om deze vragen te kunnen beantwoorden, besluit hoofdstuk 1.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 de voorgeschiedenis en context van de bestudeerde materie geschetst. Dit houdt in dat eerst achtergrondinformatie van de asbestproblematiek wordt gegeven. De industriële ontwikkelingen, (inter)nationale kennisontwikkeling en de ontwikkeling van beschermingsmaatregelen van werknemers in Nederland worden achtereenvolgens behandeld. Eveneens wordt in dit hoofdstuk de ontwikkeling van compensatiesystemen voor beroepsziekten in Nederland van eind negentiende eeuw tot 1978

⁴ Begemann schrijft over erkenning in het kader van zijn onderzoek naar hulpverlening aan oorlogsgetroffenen.

⁵ Zie voor de discussie aangaande ‘milieuslachtoffers’ onder andere: Burdorf, A., Siesling, S., & Sinnighe Damsté, H. (juli 2005). *Regionale spreiding van het maligne mesothelioom in Nederland*. Den Haag: VROM; Burdorf, A., Siesling, S., & Sinnighe Damsté, H. (juli 2005). *Invloed van milieublootstelling aan asbest in de regio rond Goor op het optreden van maligne mesothelioom onder vrouwen*. Den Haag: VROM; Biesheuvel, P.J., Buurmeijer, J.F., Swuste, P.H.J.J. (juni 2003). *Asbest van Goor naar Hof van Twente. Eindrapportage onderzoekscommissie*. Gemeente Hof van Twente; Dossier Asbest SP, <http://www.sp.nl/asbest>; Dossier asbest VROM, <http://www.vrom.nl/asbest>.

geschetst. Dan volgt een sprong naar de jaren negentig van de vorige eeuw. Tot besluit van dit tweede hoofdstuk passeren namelijk de problemen rondom de oprichting van een silicosefonds de revue. Hieraan wordt aandacht besteed, omdat - zoals eerder vermeld - dit fonds in een aantal opzichten een voorloper is van het IAS en de TAS-regeling.

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode 1978 tot en met 1995. In dit deel wordt een antwoord gegeven op de vraag waarom steeds meer werknemers die in deze periode aan asbestziekten lijden, overgaan tot het eisen van schadevergoeding van hun (voormalige) werkgevers. Hierna staat de vraag centraal waarom, hoe en via welke weg de Socialistische Partij (SP) en het Comité Asbestslachtoffers gaan streven naar een gecollectiviseerd compensatiesysteem voor asbestslachtoffers.

De vraag waarom belanghebbende partijen ondanks (initiële) bezwaren gaan meewerken aan een gecollectiviseerd compensatiesysteem voor asbestslachtoffers komt aan bod in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk beslaat de ontwikkelingen in de periode van 1995 tot 2000. Het hoofdstuk begint met een beschrijving in vogelvlucht van deze periode. Dan volgt een analyse van het rapport De Ruiter; een adviesrapport dat een sleutelrol vervult in de bestudeerde ontwikkelingen. Vervolgens wordt ingegaan op de belangen en afwegingen die achtereenvolgens de ministeries van SZW, Defensie en Justitie, werkgevers en verzekeraars, FNV en CNV, en het Comité Asbestslachtoffers hebben gehad om mee te werken aan de oprichting van een gecollectiviseerd compensatiesysteem. De onderhandelingen en politieke discussie over respectievelijk het IAS en de TAS-regeling, alsmede de uitkomst daarvan, besluiten het vierde hoofdstuk.

De ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode van 1999 tot 2005 staan centraal in hoofdstuk 5. In dit laatste empirische hoofdstuk worden eerst de juridische ontwikkelingen en politieke discussie rondom de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers uiteengezet. Vervolgens komen enkele belangrijke ontwikkelingen in het functioneren van het IAS en de TAS-regeling aan bod, onder andere met betrekking tot de Voorschotregeling en de kring van gerechtigden. De discussie over compensatie en erkenning voor de categorieën (ex-)werknemers met asbestose en asbestgerelateerde longkanker staan centraal in de besluitende paragrafen van dit hoofdstuk.

In hoofdstuk 6 ten slotte, zijn de conclusie en samenvatting opgenomen. Aan de hand van de besproken theoretische inzichten en empirische informatie wordt een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nadere beschouwing van het theoretisch kader naar aanleiding van de bestudeerde casus. Hierbij worden ook suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

1. Theorie en methodologie

Dit hoofdstuk bestaat uit de volgende delen. Paragraaf 1.1 betreft de uiteenzetting van het theoretisch kader dat aan de basis ligt van de verzameling en analyse van het empirisch materiaal voor dit onderzoek. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 de centrale vraagstelling aan de hand van het hier gebruikte theoretisch kader uiteengesplitst in een aantal concrete subvragen, waarna de methoden die dienen om een antwoord te vinden op deze vragen worden geïntroduceerd en toegelicht in paragraaf 1.3.

1.1 Theoretisch kader

In het eerste gedeelte van het hoofdstuk wordt het analysekader geïntroduceerd met behulp waarvan het onderzoek naar de ontwikkeling van het eisen van compensatie en het streven naar erkenning door en voor werknemers met asbestziekten over de periode tussen 1978 en 2005, heeft plaatsgevonden.

In de eerste twee paragrafen, 1.1.1 en 1.1.2, worden twee sociaal-constructivistische theorieën over de ontwikkeling van problemen geïntroduceerd. Op basis van deze theorieën kunnen verschillende fasen binnen deze ontwikkeling onderscheiden worden. Ten eerste komt een *sociologische theorie van sociale problemen* aan bod, met behulp waarvan het mogelijk is om de transformatie van problemen op maatschappelijk niveau te analyseren. De rechtssociologische inzichten die vervolgens geïntroduceerd worden, dienen in eerste instantie vooral om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van problemen die spelen op individueel niveau. Vervolgens komt aan bod waarom dit rechtssociologische *transformatie-model van individuele problemen en geschillen* van belang kan zijn voor de bestudering van de ontwikkeling van een maatschappelijk probleem. Het gebruik van deze constructivistische theorieën betekent dat dit onderzoek de ontwikkeling van het streven naar erkenning en het eisen van compensatie door en voor asbestslachtoffers voornamelijk probeert te verklaren vanuit het handelen van de belanghebbende partijen. Een toelichting op het specifieke gebruik van deze theorieën in dit onderzoek, volgt in paragraaf 1.1.3. In de rest van paragraaf 1.1 komt een aantal theoretische concepten aan bod, aan de hand waarvan de manier waarop belanghebbende partijen invloed proberen uit te oefenen begrepen kan worden. Deze concepten kunnen inzicht geven in de manier waarop - en de mate waarin - belanghebbende partijen er in slagen de ontwikkeling van dit maatschappelijk probleem te beïnvloeden.

1.1.1 Sociologie van sociale problemen

Het constructivistisch perspectief gaat er van uit dat een verschijnsel - of dat nu op individueel of op maatschappelijk niveau speelt - pas als een probleem gezien wordt wanneer het als zodanig gedefinieerd wordt. Volgens deze benadering kan er dus niet van uit worden gegaan dat er verschijnselen zijn die objectief gezien onwenselijk zijn en daarom vanzelfsprekend als probleem gedefinieerd worden. Dit betekent ook dat niet aan elk probleem noodzakelijkerwijs een in objectieve zin onwenselijke situatie ten grondslag ligt. Zowel in het constructivistisch perspectief binnen de sociologie van sociale problemen als

in de rechtssociologie wordt uitgegaan van verschillende fasen in de ontwikkeling van een probleem. In het onderzoek naar sociale problemen wordt het constructivisme tijdens de jaren zeventig een belangrijke stroming. Het werk van Kitsuse en Spector heeft hierin een sleutelrol (Rubington & Weinberg, 2003:281-284; Peper, 1998:81-87).⁶ Zij zijn vooral geïnteresseerd in de vraag waarom het ene maatschappelijke verschijnsel wél gezien wordt als een sociaal probleem en het andere niet.⁷ De activiteiten van groepen in de maatschappij stellen Kitsuse en Spector centraal in hun definitie van sociale problemen:

“We define social problems as *the activities of groups making assertions of grievances and claims with respect to some putative conditions.*” (geciteerd door Rubington & Weinberg, 2003:287)

Volgens hen zou het in een onderzoek naar sociale problemen moeten gaan om de volgende vragen: Wie definiëren een maatschappelijke situatie als een sociaal probleem? Hoe definiëren zij dit probleem? Welke argumenten gebruiken ze daarvoor? Hoe presenteren ze hun argumenten? Hoe reageren andere belanghebbende partijen hierop? En wat is de uiteindelijke uitkomst van de interactie tussen degenen die claimen en degenen die daarop reageren? Al hun aandacht gaat dus uit naar het definiëringsproces, naar het maken van aanspraken door betrokkene partijen (Peper, 1998: 81; Rubington & Weinberg, 2003: 281-283).

Gezien het belang van het maken van aanspraken door groepen ten aanzien van maatschappelijke verschijnselen die zij als onwenselijk zien, zou dit handelen volgens hen het belangrijkste object van studie moeten zijn in de sociologie van sociale problemen.

“The *emergence* of a social problem, then, is contingent on the organization of group activities with reference to defining some putative condition as a problem, and asserting the need for eradicating, ameliorating, or otherwise changing the condition. The *central* problem for a theory of social problems, so defined, is to account for the *emergence and maintenance of claim-making and responding activities.* Such a theory should comprehend the activities of any group making claims on others for ameliorative action, material remuneration, alleviation of social, political, legal, economic disadvantage or other consideration.” (geciteerd door Rubington & Weinberg, 2003: 287)

In bovenstaand citaat komt bovendien tot uitdrukking dat het constructivistische perspectief de nadruk legt op het procesmatige karakter van sociale problemen. Kitsuse en Spec-

⁶ Belangrijkste publicaties van Kitsuse, J.I. en Spector, M. uit die tijd zijn: “Towards a Sociology of Social Problems: Social Conditions, Value Judgements, and Social Problems,” *Social Problems* 1973, 20: 407-419; “Social Problems: A Reformulation,” *Social Problems* 1973, 21:145-159; (1977) *Constructing Social Problems*, Menlo Park, Cummings. Het volgende boek heeft het startsein gegeven voor de opkomst van het constructivisme in de jaren zeventig (Peper, 1998:81; Parsons, 1995:101,102): Berger, P.L. & Luckman, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*, Penguin Books, Harmondsworth Middx.

⁷ In de constructivistische theorie van Kitsuse en Spector doet de vraag of aan de definitie van een sociaal probleem een objectief vast te stellen onwenselijk maatschappelijk verschijnsel ten grondslag ligt, niet ter zake. Daarmee nemen zij met betrekking tot de bestudering van de ontwikkeling van maatschappelijke problemen een radicaal-subjectivistische positie in (Rubington & Weinberg, 2003 : 281-283; Peper, 1998: 81-89). De vraag of Kitsuse en Spector - of andere constructivisten waar in dit onderzoek naar verwezen wordt - ook een bijdrage willen leveren aan de discussie over het epistemologische vraagstuk of objectieve kennis van onze werkelijkheid überhaupt mogelijk is, valt buiten het bestek van dit onderzoek. Ook heeft dit onderzoek niet tot doel om een bijdrage te leveren aan die discussie en zal dan ook niet ingaan op de kentheoretische uitgangspunten van het constructivisme.

tor definiëren dit als “the emergence and maintenance of claim-making and responding activities.” Zij onderscheiden een aantal fasen in dit proces (Parsons, 2001:102-106; Rubington & Weinberg, 2003:285-291).⁸

“Stage 1: Group(s) attempt to assert the existence of some condition, define it as offensive, harmful or otherwise undesirable, publicize these assertions, stimulate controversy, and create a public or political issue over the matter.

Stage 2: Recognition of the legitimacy of these group(s) by some official organization, agency or institution. This may lead to an official investigation, proposals for reform and the establishment of an agency to respond to those claims and demands.” (geciteerd in Parsons, 2001:104)

Fase 3 en 4 hebben betrekking op de ‘tweede generatie’ van een probleem, dat wil zeggen de ontwikkeling nadat beleid met betrekking tot het probleem vormgegeven en geïmplementeerd is.

“Stage 3: Re-emergence of claims and demands by the original group(s); or by others expressing dissatisfaction with the established procedures for dealing with the imputed conditions, the bureaucratic handling of complaints, the failure to generate conditions of trust and confidence in the procedures and the lack of sympathy for the complaints.

Stage 4: Rejection by complainant group(s) of the agency’s or institution’s response, or lack of response, to their claims and demands, and the development of activities to create alternative, parallel or counter institutions as responses to the established procedures.” (geciteerd in Parsons, 2001:104)

Kitsuse en Spector wijzen er in bovenstaand citaat op dat groepen die een probleem in eerste instantie aan de orde hebben gesteld, ontevreden kunnen zijn over een geplande of geïmplementeerde oplossing voor een probleem. Maar, ook andere betrokken (geraakte) groepen kunnen ontevreden zijn over een bepaalde oplossing. Deze ontevredenheid kan te maken hebben met het onverwacht niet voldoen van een oplossing, of met negatieve effecten ervan. Een meningsverschil over het ‘succes’ van een oplossing kan het gevolg zijn van verschillende probleemdefinities. Terwijl er aanvankelijk consensus lijken te bestaan over een oplossing, komen verschillende ideeën in een latere fase alsnog aan de oppervlakte.

1.1.2 Transformatiemodel problemen en geschillen

Een invloedrijk constructivistisch artikel binnen de rechtssociologie vormt ‘*The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming...*’ van Felstiner, Abel en Sarat uit 1981. Deze auteurs analyseren het transformatieproces van individuele problemen en geschillen. Zij benadrukken het belang van interpretatie met betrekking tot geschillen.

“But disputes are not things: they are social constructs. Their shapes reflect whatever definition the observer gives to the concept. Moreover, a significant portion of any dispute exists only in the minds of the disputants.” (Felstiner e.a., 1981:631)

⁸ In hun studie uit *Constructing Social Problems* (1977), herformuleren Kitsuse en Spector de fasenmodellen van Fuller & Meyers en van Blumer: Fuller, R.C. & Meyers, R.R. “The Natural History of a Social Problem. *American Sociological Review*, 1941, 6 (3): 320-329; Blumer, H. “Social problems as collective behaviour”. *Social problems*, 1971, 18:298-306. Zij voegen aan deze modellen toe wat gebeurt nadat beleidsmakers een probleem hebben erkend en de invloed van de implementatie van het beleid op de ontwikkeling van een probleem (fase 3 en 4) (Parsons, 2001: 102-104).

Net zoals Kitsuse en Spector dat doen met betrekking tot sociale problemen, onderscheiden deze auteurs een aantal fasen in de ontwikkeling van individuele problemen en geschillen (Pieterman, 2002). De eerste fase, *naming*, heeft betrekking op het benoemen en onderkennen van een probleem. Oftewel, “saying to oneself that a particular experience has been injurious” (Felstiner e.a., 1981: 635). Een ‘injurious experience’ omschrijven zij als een ervaring die negatief gewaardeerd wordt door degene die deze ondergaat. Volgens Felstiner, Abel en Sarat is dit wellicht de meest cruciale fase. Naar aanleiding van het benoemde probleem kan de benoemer twee vragen stellen die ertoe kunnen leiden dat het probleem in de volgende fase belandt. Kan er iets aan het probleem gedaan worden? En, moet er iets aan het probleem gedaan worden? Door de volgende twee mogelijke vervolgvragen kan de benoemer een ‘grief’ ontwikkelen. Wie moet(en) er iets (aan) doen? En, wie kan/kunnen er iets aan doen? Een ‘grief’ kan gedefinieerd worden als een specificering van het concept ‘injurious experience’. Het gaat hierbij om een negatief gewaardeerde ervaring die door de benoemer gezien wordt als een schending van een bepaalde norm en als een probleem dat te verhelpen of verlichten is door menselijk handelen.

Indien vervolgens een verantwoordelijke voor het probleem wordt aangewezen, komt een probleem in de volgende fase. Deze fase noemen zij *blaming*, waarvan sprake is “when a person attributes an injury to the fault of another individual or social entity.” (Felstiner e.a., 1981:635). Pas in de volgende fase, *claiming*, wordt interactie noodzakelijk. In theorie is het mogelijk dat het probleem tot op dat moment alleen nog in het hoofd van de benoemer bestaan heeft. “The third transformation occurs when someone with a grievance voices it to the person or entity believed to be responsible and asks for some remedy. We call this communication *claiming*” (Felstiner e.a., 1981:635). Bij deze eerste drie transformatiefases is er nog altijd alleen maar sprake van een *probleem*, pas in de volgende fase kan een probleem zich eventueel ontwikkelen tot een ‘dispute’, een *geschil*. “A claim is transformed into a dispute when it is rejected in whole or in part. Rejection need not be expressed by words. Delay that the claimant construes as resistance is just as much a rejection as is a compromise offer (partial rejection) or an outright refusal” (Felstiner e.a., 1981: 636). Alleen indien de aangesprokene niet op de door de benoemer gewenste manier reageert, is er dus sprake van een *geschil*. Bij dit proces kunnen ook formele of informele, externe derde partijen betrokken raken, zoals een rechter, een bemiddelaar of een deskundige. Kenmerkend voor een externe derde partij is dat deze boven de partijen, of in ieder geval op enige afstand, van het probleem staat. Dit is bij voorkeur dus een onafhankelijke derde partij. Een derde partij raakt meestal pas betrokken wanneer er al sprake is van een *geschil*. Het kan echter zo zijn dat een derde partij in een eerdere fase betrokken raakt.

Felstiner, Abel en Sarat pogen met behulp van dit model onder ander aan te tonen dat lang niet elke ongewenst geachte situatie tot een *geschil* leidt. Om dit inzichtelijk te maken, gebruiken Miller en Sarat de figuur van een piramide (Miller & Sarat, 1980/81: 544–546). Zaken waar een externe derde partij bij betrokken raakt, vormen de top van deze zogenaamde *conflictpiramide*, terwijl de slechts benoemde problemen de brede basis vormen.

Verder willen Felstiner, Abel en Sarat met behulp van dit schema aantonen dat problemen en geschillen voortdurend in ontwikkeling zijn; het gaat hierbij niet om statische, objectief waarneembare feiten. Zij kennen aan problemen en geschillen de volgende ken-

merken toe. Het eerste kenmerk is *subjectiviteit*. Zoals gezegd, hanteren benoemer en andere betrokken geraakte personen een bepaalde definitie van een situatie. Voordat er *daiming* plaatsvindt, hoeft een probleem in theorie alleen in het hoofd van de benoemer te bestaan. Deze constatering wijst op een tweede kenmerk: *interactie*. In geval van *daiming* en een geschil is er per definitie sprake van interactie. Het is echter waarschijnlijk dat ook in de voorafgaande fasen sprake is van interactie, aangezien de ontwikkeling van een probleem en geschil meestal geen geïsoleerd proces vormt. Dit komt verderop in deze paragraaf nog aan bod. Een derde kenmerk is *instabiliteit*. Problemen en geschillen zijn voortdurend in ontwikkeling. Dit kenmerk achten de auteurs van groot belang omdat wel eens de indruk wordt gewekt dat de ontwikkeling van een probleem of geschil stilvalt wanneer het onder de rechter is. Zij stellen dat een juridische afhandeling op zichzelf van invloed is op die ontwikkeling. Het laatste kenmerk van problemen en geschillen dat Felstiner, Abel en Sarat aanwijzen, is *complexiteit*.

“Even in ordinary understanding, disputing is a *complicated* process involving ambiguous behavior, faulty recall, *uncertain* norms, conflicting objectives, inconsistent values, and complex institutions. It is complicated still further by attention to changes in disputant feelings and objectives over time.” (Felstiner e.a., 1981: 638).

Dit lijkt een nogal breed en voor de hand liggend kenmerk. Maar het is wel een belangrijk kenmerk om te benoemen, omdat bij het zoeken naar een oplossing van een probleem nogal eens sprake kan zijn van simplificering van een geschil, waarbij slechts enkele aspecten uitgelicht worden.

Maatschappelijk belang van individuele problemen: geen geïsoleerd proces

Echter, waarom is de ontwikkeling van problemen op *individueel* niveau van belang, wanneer in dit boek juist wordt geprobeerd de ontwikkeling van een *maatschappelijk* verschijnsel te begrijpen? Een deel van het antwoord op deze vraag zit in het feit dat de ontwikkeling van een individueel probleem veelal geen geïsoleerd proces is. Het is vaak zelfs geen proces dat zich slechts voltrekt binnen de relatie benoemer-aangesprokene-onafhankelijke derde. Andere partijen kunnen op verschillende manieren bij het probleem betrokken raken en voor de betrokken partijen zelf is een specifieke zaak niet altijd los te zien van andere zaken.

Ten eerste is er de betrokkenheid van de zogenaamde *claim mobilizers*. In hun studie naar de mobilisering van het recht door asbestslachtoffers (1992), omschrijven Vinke & Wilthagen (1992) deze *claim mobilizers* als personen en instanties die kunnen bijdragen aan het tot stand komen van civiele procedures waarin schadevergoeding wordt geëist. Dit kunnen zij doen door het leveren van ondersteuning of door te wijzen op ‘de weg naar het recht’. Voorbeelden van zulke personen en instanties zijn rechtshulpverleners, artsen, vakbonden, of andere slachtoffers (Vinke & Wilthagen, 1992: 7; Genn, 1984: 67-70). Deze actoren kunnen verschillende redenen hebben om het indienen van claims te stimuleren. Het kan zijn dat zij het zelf als hun taak zien – of dat het door anderen als hun taak gezien wordt – om de belangen van mensen met de problemen in kwestie te behartigen. Een andere mogelijke reden is dat zij door te mobiliseren een doel menen te dienen dat op het maatschappelijk vlak ligt. Zo kan een vakbond bijvoorbeeld optreden als *daim mobilizer* om ervoor te zorgen dat een werkgeversorganisatie zich onder druk gezet voelt om een algemeen verbod op asbest te accepteren.

De tweede categorie partijen die betrokken kan raken bij de ontwikkeling van een individueel probleem, bestaat uit personen uit de directe leefomgeving van de benoemer die (denken dat ze) te kampen hebben met hetzelfde probleem. Deze personen - bijvoorbeeld een oud-collega - zien welk proces de benoemer doorloopt en kunnen bij zichzelf te rade gaan of het nemen van dezelfde stappen zinvol is. Deze personen, die (denken dat ze) te kampen hebben met hetzelfde probleem, kunnen op het idee komen dat ze niet allemaal individueel een oplossing voor hun problemen hoeven te zoeken. Het kan voor hen voordelen hebben om gezamenlijk een oplossing te zoeken voor het probleem dat ze gemeenschappelijk hebben, eventueel in de vorm van een collectief goed. Mensen met eenzelfde soort handicap kunnen zich bijvoorbeeld verenigen in een patiëntenvereniging. Een dergelijke belangenvereniging kan streven naar een verbetering van de situatie voor de groep getroffen en als geheel, bijvoorbeeld door aan te dringen op verbetering van de toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een rolstoel. Ten aanzien van dit probleem is dan sprake van *collectivisering* (Verkaar, 1991; De Swaan, 1989: 11-22; Handler, 1978: 5-14). Ook collectivisering kan een rol spelen bij het mobiliseren van claims, aangezien slachtoffers ervaringen kunnen uitwisselen. De betrokkenheid van deskundigen kan bovendien een aantal slachtoffers tegelijkertijd ten goede komen. Een collectief kan eventueel het risico dat bestaat bij individuele claims opvangen en zo bijvoorbeeld ook principiële jurisprudentie afdwingen. Collectivisering kan bovendien helpen om politieke aandacht voor een probleem te krijgen, of om via media-aandacht partijen onder druk te zetten.

Overigens hoeft het niet zo te zijn dat personen die overgaan tot collectivisering elkaar al persoonlijk kennen of al op een andere manier met elkaar te maken hebben. Individuen of organisaties kunnen actief op zoek gaan naar mensen met hetzelfde probleem. Dit zou kunnen worden aangemerkt als de derde manier waarop andere partijen betrokken kunnen raken bij een individueel transformatieproces. Hierbij kan (wetenschappelijke) kennis een belangrijke rol spelen. Met behulp van deze kennis - al dan niet gegenereerd door betrokken partijen - kan een aantal individuen dat met een bepaald individueel probleem kampt tot een groep gesmeed worden. Op het gebied van beroepsziekten is dit een belangrijke manier waarop een collectiviseringsproces plaats kan vinden. Bij beroepsziekten is het vaak pas met behulp van wetenschappelijke kennis mogelijk het verband tussen een bepaalde oorzaak - bijvoorbeeld blootstelling aan een gevaarlijke stof - en het ontstaan van een bepaalde aandoening aan te wijzen. Het ontstaan van letsel kan beter verklaard worden als er kennis is over het specifieke biologische proces waardoor het letsel ontstaat, of als een statistisch verband tussen een bepaalde factor en het letsel toeneemt en preciezer wordt. Statistisch bewijs kan bovendien gebruikt worden om aan te tonen dat een groot aantal personen lijdt aan dezelfde beroepsziekte, of dat een groot aantal personen het risico loopt deze ziekte te ontwikkelen. Wanneer meer bekend is over oorzaken, kunnen individuen zichzelf gaan zien als *slachtoffers* van blootstelling aan dezelfde stof, als slachtoffers van dezelfde werkgever of als slachtoffers van dezelfde industrie. Het collectiviseringsproces van (ex-)werknemers met asbestziekten in de Verenigde Staten vormt hier een heel duidelijk voorbeeld van (Jasanoff, 2002: 37-45; Stone, 2002: 174, 208).

Maatschappelijk belang van individuele problemen: conflictpiramide

Een ander deel van het antwoord op de vraag waarom een transformatieproces voor *individuele* conflicten van belang is in het kader van dit boek over een *maatschappelijk* pro-

bleem, schuilt in het volgende. In de maatschappelijke discussie over het eisen van schadevergoeding en het streven naar erkenning voor en door asbestslachtoffers, is de optelsom van individuele benoemers van het probleem in relatie tot het totaal aantal geschillen van belang. Deze verhouding zegt namelijk iets over de vraag hoeveel mensen met een bepaald probleem daadwerkelijk een claim indienen en hier eventueel over door procederen. Indien een groot aantal personen met een bepaald probleem kampt, maar slechts een enkeling om een oplossing in de vorm van schadevergoeding vraagt, dan kan dat bijvoorbeeld aanleiding zijn om te onderzoeken of deze groep mensen onvoldoende toegang heeft tot het recht.

Om te benadrukken dat het aantal civiele rechtszaken met betrekking tot een bepaalde situatie veel kleiner is dan het totaal aantal keren dat de situatie voorkomt, maken Miller en Sarat gebruik van de figuur van de conflictpiramide (Miller & Sarat, 1980/81: 544-546). Dit figuur maakt inzichtelijk dat over het algemeen maar een klein deel van de potentiële benoemers van een probleem, ook daadwerkelijk een claim indient en verbetering van zijn of haar situatie weet af te dwingen. Wanneer een groot aantal potentiële probleembenoemers als het ware 'blijft steken' in de conflictpiramide, of hier maar heel langzaam doorheen gaat, dan kan deze situatie gedefinieerd worden als een *maatschappelijk probleem*.

Wanneer men een beeld probeert te vormen van het aantal claims dat met betrekking tot een bepaald probleem ingediend wordt, kan worden uitgegaan van een bepaalde vijver van mogelijke probleembenoemers. Miller en Sarat spreken in dit verband over een *pre-established baseline* (Miller & Sarat, 1981:533). Toegepast op de asbestproblematiek zijn verschillende vijvers van mogelijke benoemers mogelijk. Zo kan het geschatte aantal mensen dat in een bepaalde mate met (een bepaald type) asbest in aanraking is gekomen, binnen een bepaald gebied en in een bepaalde periode als vijver van mogelijke benoemers worden aangemerkt. Ook kan het geschatte aantal mensen dat in een bepaalde mate met (een bepaald type) asbest in aanraking gekomen denkt te zijn, binnen een bepaald gebied en in een bepaalde periode als zodanig worden aangemerkt. Een andere mogelijke vijver is het geschatte aantal mensen dat een (bepaald type) lichamenteel of psychisch nadeel ondergaat (of zegt te ondergaan) als gevolg van blootstelling aan asbest. Indien belanghebbende partijen stellen dat er van een bepaalde vijver van mogelijke benoemers uitgegaan moet worden, doen ze dit waarschijnlijk vanuit hun kennis en opvattingen over de schadelijkheid van asbestblootstelling en de mate en het type van asbestblootstelling bij een bepaald aantal mensen.

In beschrijving van de theoretische concepten *naming*, *blaming* en *claiming*, is al aan bod gekomen dat niet elk benoemd probleem tot een geschil leidt. Verschillende factoren kunnen het claimgedrag van burgers in het algemeen, en dat van (ex-)werknemers in het bijzonder, tijdens verschillende fasen beïnvloeden. Dit geldt ook al voor de eerste stap. Niet elke potentiële benoemer, gaat zonder meer daadwerkelijk over tot dat benoemen. Binnen de asbestproblematiek kan dat benoemen van het probleem zowel betrekking hebben op mensen die denken dat ze zijn blootgesteld aan asbest of nog worden blootgesteld aan asbest en dit problematisch vinden, als op mensen die denken dat ze een lichamenteel of psychisch nadeel ondervinden als gevolg van asbestblootstelling.

De fase van '*naming*' wordt beïnvloed door kennis en opvattingen van mogelijke benoemers over de eigen asbestblootstelling, alsmede de mogelijke schadelijkheid hiervan. Daarnaast zijn de kennis en opvattingen over lichamentele of psychische schade - en dan

meer specifiek over asbestziekten – bij de potentiële benoemer van belang. Zoals hierboven aan bod is gekomen, is bij de benoeming van veel beroepsziekten, waaronder asbestziekten, (de beschikbaarheid van) wetenschappelijke kennis met behulp waarvan de relatie tussen blootstelling en het vóórkomen van de ziekte aannemelijk gemaakt kan worden, van groot belang. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot een bedrijfsongeval, dat meestal het gevolg is van een concrete, direct waarneembare gebeurtenis.

Binnen de asbestproblematiek heeft ‘*blaming*’ betrekking op benoemers die personen, organisaties of bedrijven verantwoordelijk houden voor het ontstaan van (hun eigen) asbestblootstelling en het nadeel als gevolg daarvan. De fase van *blaming* wordt beïnvloed door kennis en opvattingen bij benoemers over de oorzaken van (hun eigen) asbestblootstelling en over verantwoordelijkheden van personen en instanties.

Binnen de asbestproblematiek heeft ‘*claiming*’ betrekking op het kenbaar maken van een verzoek om compensatie van de door de asbestblootstelling geleden schade, dan wel van een verzoek om een erkenning van fouten door de verantwoordelijk gehouden persoon of organisatie. De fase van ‘*claiming*’ kan onder andere beïnvloed worden door de volgende factoren.

De noodzaak om compensatiesysteem of erkenning te eisen is onder andere gerelateerd aan de mogelijkheid om gebruik te maken van alternatieve al dan niet formele compensatiesystemen, zoals het sociale zekerheidsstelsel, collectieve werknemersverzekeringen, of de eigen familie van de benoemer. Ook speelt mee in hoeverre er de mogelijkheid is – en in hoeverre het soelaas biedt – om van een ander compensatiesysteem gebruik te maken (Barentsen, 2003: 37-43; Vinke & Wilthagen, 1993: 12; Fisscher, 1993: 39-41; Klosse, 1993: 1610-1612; Geers, 1988: 102).

Ook de toegankelijkheid van compensatiesystemen kan van invloed zijn op het claimgedrag van de benoemer. De persoon die een claim indient, moet onder andere bekend zijn met de mogelijkheid om een claim in te dienen. De kans is groter dat de benoemer de stap zet om tot een claim over te gaan wanneer er sprake is van een standaardprocedure, dan wel een laagdrempelig systeem. Ook in sociaal-cultureel opzicht kan een compensatiesysteem in meer of mindere mate toegankelijk zijn. In een invloedrijk Brits empirisch onderzoek naar het claimgedrag van burgers in verschillende rollen, waaronder de rol van werknemer, stelt Lloyd-Bostock in dit verband het volgende. Bij claimgedrag kan volgens haar meespelen of het al dan niet gebruikelijk of sociaal geaccepteerd is om gebruik te maken van het civiele aansprakelijkheidsrecht indien iemand met een beroepsziekte geconfronteerd wordt (Lloyd-Bostock, 1984: 155).⁹

Of de benoemer daadwerkelijk overgaat tot het indienen van een claim, hangt ook af van diens relatie tot de verantwoordelijk gehouden partij. Het is bijvoorbeeld aannemelijk dat werknemers er moeite mee hebben om de relatie met hun werkgever te verstoren door deze werkgever aansprakelijk te stellen. In de toekomst kunnen werknemers mogelijk nog afhankelijk van deze werkgever zijn. Werknemers met gezondheidsproblemen streven vaak naar herplaatsing in een andere functie en gaan ervan uit dat de kans op her-

⁹ Volgens Vinke en Wilthagen (1993: 12) hangt dit geringe bewustzijn samen met hoge niveau van sociale zekerheid. In een sterk gecollectiviseerde samenleving zijn verhoudingen zoals die tussen werkgever en werknemer veelal gepacificeerd. Het is daarom niet gebruikelijk problemen en conflicten op een antagonistische manier op te lossen en gebruik te maken van het aansprakelijkheidsrecht.

plaatsing veel geringer wordt indien zij met een beroep op hun formele rechten de strijd aangaan met de werkgever (Geers, 1988: 102; Lloyd-Bostock, 1984: 154-158; Fisscher, 1993: 46-51; Buringh, 1983: 43) Lloyd-Bostock zegt hierover in meer algemene zin het volgende.

“The impact of such factors as detrimental effects on existing relationships and other anticipated social or material costs of blaming and claiming is evident throughout the victim’s replies. Attributing fault brings with it potential conflict which people may prefer to avoid altogether rather than resolve. (...) Where the costs of blaming (including costs usually ignored by economists) are high and the prospects of benefit in the form of compensation remote, accidents tend to be seen as ‘just accidents.’” (Lloyd-Bostock, 1984: 154)

In bovenstaand citaat wordt ook gewezen op het belang van de kans op succes voor de benoemer. Indien er slechts een beperkte kans op compensatie bestaat, dan kan het indienen van een claim als een te groot risico worden gezien. De mogelijke kosten en problemen die benoemers bij het claimen verwachten, wegen zij af tegen de kans dat daadwerkelijk compensatie wordt toegekend.

De hierboven behandelde factoren die het claimgedrag van benoemers kunnen beïnvloeden, gelden ook voor latere fasen binnen het transformatieproces van individuele problemen die weergegeven kunnen worden in een conflictpiramide. Bijvoorbeeld indien er een conflict ontstaat en indien onafhankelijke derden betrokken raken.

Mate van institutionalisering compensatiesysteem

Uit het bovenstaande blijkt onder andere dat het compensatiesysteem waar een benoemer gebruik van kan maken, mogelijk een belemmerende of juist een bevorderende werking heeft op diens claimgedrag. Een concept dat bedoeld is om inzicht te geven in de mate waarin de inrichting en het functioneren van een compensatiesysteem claimgedrag al dan niet stimuleert, is de *institutionalization of remedy systems* van de rechtssociologen Miller en Sarat.

“By institutionalization of remedy systems we mean the extent to which there are well-known, regularized, readily available mechanisms, techniques, or procedures for dealing with a problem. (...) The remedy system for auto accidents [for example] is highly institutionalized (...). There are routinized, well-known, and widely available procedures for dealing with such problems. The problem itself is one which has been recognized and acknowledged in the society for a long time, and the principles - at least, the legal principles - involved are relatively settled. The result is a high claim rate, a low dispute rate, and considerable success for claimants.” (Miller en Sarat 1980-81: 653)

De *mate van institutionalisering van een compensatiesysteem* hangt dus af van de mate van bekendheid en maatschappelijke erkenning van het probleem waar compensatie voor wordt geëist, van de bekendheid en toegankelijkheid van de procedures om compensatie te eisen, en van de mate waarin die procedures gestandaardiseerd en uitgekristalliseerd zijn.

Het belang van de mate van institutionalisering wanneer sprake is van letselschade wordt bevestigd in het eerder genoemde Britse onderzoek naar claimgedrag. Bij letsel als gevolg van verkeersongelukken of bedrijfsongevallen, bestaan ‘(semi-)formele procedures’ voor de afhandeling van dat ongeval. Slachtoffers komen hierdoor vaak in aanraking met professionals als politieagenten, vakbondsleden of vertegenwoordigers van een werkgever of

verzekeringsmaatschappij. Deze professionals zullen slachtoffers veelal advies gegeven over het indienen van een claim, de haalbaarheid van een claim, alsmede feiten over het ongeval en de namen van getuigen proberen te registreren. Het kan dus zijn dat ze hierdoor optreden als *claim mobilizers*. Door het bestaan van (semi-)formele procedures en door de betrokkenheid van professionals, dienen slachtoffers van verkeers- of bedrijfsongevallen relatief meer claims in dan slachtoffers van andere typen ongevallen (Genn, 1984: 65-76).

1.1.3 Gebruik ontwikkelingsmodellen in dit onderzoek

De hierboven beschreven ontwikkelingsmodellen (fasenmodel sociale problemen, transformatiemodel individuele problemen en geschillen) wekken beide de indruk dat het ontwikkelingsproces onder te verdelen is in duidelijk af te bakenen onderdelen. De modellen simplificeren een werkelijkheid die veel chaotischer is, en zijn dan ook veelvuldig bekritiseerd (Stone, 2002; Parsons, 1995; Rip, 1992; Fisscher, 1993; Outshoorn, 1986; Lloyd-Bostock, 1984). Drie kritiekpunten zijn voor het gebruik van deze concepten in dit onderzoek van belang.

Ten eerste wordt aangegeven dat deze fasen elkaar niet noodzakelijkerwijs op hoeven te volgen. De ontwikkeling van een probleem hoeft namelijk niet persé met de benoeming ervan te beginnen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat belanghebbende partijen een bepaalde oplossing willen propageren en daar potentiële benoemers van het probleem bij zoeken. Ook is het mogelijk dat zij op zoek gaan naar een als probleem te definiëren situatie waar ze een bepaalde persoon of instantie verantwoordelijk voor kunnen houden. De eerder genoemde ontwikkelingsmodellen dienen dus voorzichtig en niet op een statische wijze gebruikt en geïnterpreteerd te worden.

Een tweede kritiekpunt betreft dat er interactie tussen veranderingen binnen verschillende onderdelen bestaat. Wanneer een bepaalde oplossing niet mogelijk blijkt, kan het bijvoorbeeld nodig zijn een probleem te herdefiniëren om de invoering van een alternatieve oplossing te legitimeren. Felstiner, Abel en Sarat onderkennen dit zelf ook al, aangezien ze instabiliteit en complexiteit als belangrijke kenmerken van problemen aanwijzen. Zelfs wanneer een probleem bij de rechter ligt – in hun schema de laatste fase, de fase van het geschil – kunnen ideeën over het soort probleem of de verantwoordelijke voor een probleem nog veranderen.

Een derde punt van kritiek betreft de constatering dat de persoon of instantie die verantwoordelijk gehouden wordt voor het ontstaan van het probleem, niet noodzakelijkerwijs dezelfde partij hoeft te zijn als de partij die de verantwoordelijkheid wordt toegekend voor het zorgen voor een oplossing voor de problemen. Deze kwestie komt nader aan bod in paragraaf 1.1.6, over causale, politieke en oplossingsverantwoordelijkheid.

Deze kritiekpunten nemen niet weg dat een dergelijk ontwikkelingsmodel een nuttig analyse-instrument kan zijn (Parsons, 1995: 105, Outshoorn, 1986: 43-82). Uitgangspunt voor dit onderzoek vormt daarom de veronderstelling dat binnen de ontwikkeling van maatschappelijke verschijnselen in ieder geval drie onderdelen te onderscheiden zijn: een probleemdefinitie, ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheid en ideeën over oplossingen. Het kunnen identificeren van deze drie onderdelen en de samenhang ertussen wordt dan ook een groter belang toegekend dan de precieze opeenvolging van stappen.

Het in dit onderzoek aan samenhang tussen probleemdefinitie, ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheid en ideeën over oplossingen toegekende belang, komt ook tot uitdrukking in de meeste definities van maatschappelijke problemen. Dit in de zin dat deze definities inhouden dat een verschijnsel pas als een sociaal probleem gezien kan worden als het èn als onwenselijk gezien wordt én als te veranderen door menselijk handelen (Peper, 1998:1-4; Stone,1989: 281; Birkland, 2001:122; Henshel, 1990:3). Gusfield onderscheidt in dit verband een cognitief en een moreel aspect aan sociale problemen.

“As ideas and consciousness public problems have a structure which involves both a cognitive and a moral dimension. The cognitive side consists in beliefs about the facticity of the situation and events comprising the problem- our theories and empirical beliefs about poverty, mental disorder, alcoholism and so forth. The moral side is that which enables the situation to be viewed as painful, ignoble, immoral. It is what makes alteration or eradication desirable or continuation valuable.(...) Without both a cognitive belief in alterability and a moral judgment of its character, a phenomenon is not at issue, not a problem.” (Gusfield, 1981: 9,10)

Dit betekent ook dat van de behandelde theorieën in ieder geval het volgende uitgangspunt wordt meegenomen. Dit uitgangspunt is dat maatschappelijke verschijnselen die voor een groep mensen moeilijkheden veroorzaken, niet als vanzelfsprekend in de media behandeld worden, of op de politieke agenda of bij de rechter terecht komen. Daartoe moeten deze verschijnselen als maatschappelijke problemen gedefinieerd worden. Voor de ontwikkeling van oplossingen voor dit probleem moet bovendien uitgegaan worden van bepaalde ideeën over de oorzaak ervan dan wel over de partijen die verantwoordelijk gehouden moeten worden voor een oplossing.

Dit houdt onder andere in dat voor de ontwikkeling van een maatschappelijk verschijnsel het ‘waarheidsgehalte’ van deze definitie en ideeën van ondergeschikt belang is aan hun overtuigingskracht en aan de mate waarin deze definitie politiek of sociaal geaccepteerd is. Deze definities en ideeën op zich zijn dan ook een voortdurende inzet van strijd tussen belanghebbende partijen (Outshoorn, 1986: 43,44; Stone, 2002:8-12; Peper, 1998: 82; Lloyd-Bostock, 1984: 144,145). Dit is het gevolg van de samenhang tussen de probleemdefinitie, ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheid, ideeën over oplossingen en het gevoerde beleid. Stone stelt in haar studie naar het beleidsproces, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making* (2002), dat deze strijd de essentie is van beleidsprocessen. Volgens haar is de essentie van het maken van beleid de strijd over ideeën, over de definiëring van idealen, en over criteria op basis waarvan onderscheidingen aangebracht moeten worden.

Dat er sprake zou zijn van voortdurende strijd tussen belanghebbende partijen over definities en ideeën hoeft overigens niet te betekenen dat die strijd ook altijd op de spits gedreven wordt. Wanneer dit het geval zou zijn, zou dit de vraag oproepen hoe ze deze überhaupt tot gemeenschappelijke probleemdefinities en een gemeenschappelijk beleid kunnen komen. Die gemeenschappelijkheid is echter wel mogelijk, bijvoorbeeld doordat partijen er in slagen tot een compromis te komen. Volgens de politicologen Edelman en Stone is dit echter ook toe te schrijven aan de ambiguïteit en ‘vaagheid’ van definities en beleidsdoeleinden.

Edelman stelt dat elke probleemdefinitie en elke oplossing verschillende betekenissen herbergt, die voortkomen uit de uiteenlopende belangen en bezorgdheden van verschillende groepen. Het benoemen van het probleem geeft een zekere rust om te handelen omdat de nadruk niet gelegd wordt op verschillende betekenissen en inconsistenties binnen het

beleid (Edelman, 1988: 15–17). In het definiëringproces van problemen neemt het geven van een geschikte naam aan het probleem daarom een belangrijke rol in.

De ambigüiteit van beleid en van maatregelen versoepelt het nemen van beslissingen volgens Stone op verschillende wijzen. Dit maakt het mogelijk dat partijen die streven naar uiteenlopende oplossingen toch een zelfde maatregel ondersteunen. Ambigüiteit maakt het ook mogelijk voor politici om redelijk vage maatregelen aan te kondigen, waarna op ambtelijk niveau en meer achter de schermen de controversiële details worden uitgewerkt. Een laatste belangrijke functie van vaagheid en ambigüiteit, is dat beslissingen vergemakkelijkt worden doordat partijen met tegengestelde belangen elk de overwinning kunnen claimen. De ene partij kan bijvoorbeeld een veel lagere financiële toekenning accepteren dan beoogd, maar deze toekenning toch presenteren als een erkenning van het probleem door de andere partij. De verschillende belanghebbende partijen kunnen zo hun handelen legitimeren wanneer zij inbinden met betrekking tot hun doelstellingen (Stone, 2002: 157–162).

Samengevat, wordt er in deze studie vanuit gegaan dat de ontwikkeling van maatschappelijke verschijnselen afhankelijk is van het handelen van belanghebbende partijen. Zij streven ernaar om hun definitie van een probleem, hun ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheid en de door hen gewenste oplossing van invloed te laten zijn. Zoals gezegd komen in de rest van deze paragraaf 1.1 een aantal theoretische concepten en verklarende modellen aan bod die inzicht kunnen verschaffen in de manier waarop partijen invloed proberen uit te oefenen. Deze concepten zijn tevens bedoeld om een deel van de verklaring te kunnen geven voor de mate waarin partijen er in slagen de ontwikkeling van een maatschappelijk verschijnsel te beïnvloeden.

1.1.4 Politieke weg, weg van het recht, weg van de publieke opinie

Om de manier waarop belanghebbende partijen invloed proberen uit te oefenen te kunnen begrijpen, is in eerste instantie van belang welke weg zij daartoe kiezen. Sommige partijen raken overigens pas betrokken bij het probleem wanneer andere partijen voor een strategie via een bepaalde weg kiezen. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de *politieke weg*, de *weg van het recht*, en de *weg van de publieke opinie*. Een belangrijk verschil tussen de eerste twee en de laatst genoemden, is dat politici en rechters verplichtingen kunnen opleggen aan anderen. Politici hebben de macht “*to allocate resources and benefits to some people and groups, and costs and burdens to other people and groups*” (Birkland, 2001: 5). Rechters kunnen hetzelfde doen in individuele gevallen. Het valt buiten het bestek van dit onderzoek om in te gaan op de precieze verhouding tussen de rechtsprekende en wetgevende macht. In dit onderzoek wordt in ieder geval een onderscheid gemaakt tussen de twee omdat het voor belanghebbende partijen een strategische keuze is om hun invloed uit te oefenen op de wetgevende of de rechtsprekende macht, of op allebei. Hoe partijen de publieke opinie kunnen beïnvloeden komt aan bod in paragraaf 1.1.8. Deze paragraaf, 1.1.4, gaat alleen in op beïnvloeding van de publieke agenda, die aan de politieke agenda gekoppeld is. De beïnvloeding van de politieke weg of de weg van het recht komt namelijk wel aan bod in deze paragraaf.

Politieke en publieke agenda

In dit onderzoek worden theorieën over agendabouw of *agenda setting* gebruikt om specifiek te kunnen duiden wie zich in het politieke veld met een probleem bezighouden en daarmee waar men zich met het probleem bezig houdt. Belangrijk is dat deze benadering niet zozeer een uitgewerkte theorie vormt, als wel een kader of schema om de ontwikkeling van een maatschappelijk verschijnsel binnen het politieke proces te analyseren.¹⁰ Vaak zijn het de eerste fasen in het besluitvormingsproces die met behulp van de agendabouwenadering geanalyseerd worden (Outshoorn, 1986: 17). Birkland geeft in zijn overzichtswerk over het beleidsproces aan dat de agendabouwenadering ervan uit gaat dat er sprake is van competitie tussen verschillende belanghebbende partijen om aandacht te krijgen voor hun probleemdefinities en oplossingen. Volgens hem is doorgaans sprake van een felle strijd aangezien in geen enkele maatschappij of politiek systeem aandacht besteed kan worden aan alle mogelijke problemen en alternatieve oplossingen daarvoor, waar op dat moment aandacht voor gevraagd wordt (Birkland, 2001: 106).

De politicologen Cobb en Elder hebben volgens Outshoorn de notie van de agenda – die op zich niet nieuw was – “uitgewerkt en in een kader geplaatst, voorzien van een aantal hypothesen over kenmerken van strijdpunten en groepstactieken die het wel of niet verkrijgen van agenda-status vergemakkelijken of bemoeilijken” (Outshoorn 1986:47).¹¹ In reactie op de kritiek op de aanvankelijk geformuleerde agendabegrippen van Cobb en Elder, hebben Cobb, Ross en Ross (1976) deze hergedefinieerd.¹² Zij onderscheiden een *formele agenda* en een *publieke agenda*.

De formele agenda definiëren zij als “*the list of items which decisionmakers have formally accepted for serious consideration.*” Om het formele aspect van deze agenda van Cobb, Ross en Ross te vermijden, definiëren Van der Eijk en Kok deze als “*the set of issues, that is problems, recognized by the decisionmakers to be acted upon*” (Cobb e.a. in: Outshoorn, 1986: 54). Zij noemen dit een *politieke agenda*. In dit onderzoek gebruik ik het begrip *politieke agenda* zoals Van der Eijk en Kok dat gedefinieerd hebben met de toevoeging ‘*political*’. De definitie wordt dan *de verzameling verschijnselen die politieke actoren erkennen als problemen waar een oplossing voor gezocht moet worden*.

Een probleemdefinitie of oplossing kan stevig of minder stevig op de politieke agenda staan. Wanneer bijvoorbeeld slechts een enkele kamerfractie aandacht voor een probleem vraagt zonder dat andere fracties dit oppikken, staat dit probleem niet stevig op de politieke agenda. Het parlement kan proberen issues of oplossingen steviger op de politieke agenda te krijgen door toezeggingen van een kabinetslid te forceren. Wanneer bijvoorbeeld een meerderheid van de Tweede Kamer een bepaalde oplossing voor een probleem

¹⁰ De agendabouwenadering komt voort uit het debat tussen pluralisten en elitisten in de jaren zestig van de 20^e eeuw in de Amerikaanse politicologie. Zie verder: Birkland, 2001; Parsons, 1995; Outshoorn 1986.

¹¹ Outshoorn verwijst naar de volgende werken van Cobb, R.W. en Elder, C.D. (1971): *The Politics of Agenda-Building: An alternative perspective for modern democratic theory*. *Journal of Politics*, 33, 892-915; Idem. (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.

¹² Outshoorn verwijst naar: Cobb, R.W., Ross, J.K. & Ross, M.H. (1976). *Agenda-Building as a comparative political process*. *American Political Science Review*, 70, 126-138.

propageert en een staatssecretaris toezeggingen doet, staat de probleemdefinitie al veel steviger op de politieke agenda.

De publieke agenda omvat volgens Cobb, Ross en Ross (1976): “...all the issues which (1) are the subject of widespread attention or at least awareness; (2) require action, in the view of a sizeable proportion of the public; and (3) are the appropriate concern of some governmental unit, in the perception of community members” (Cobb e.a., in: Outshoorn, 1986: 54). Deze definitie van een *publieke agenda* wordt in dit onderzoek in afgeslankte vorm gebruikt, namelijk met weglating van ‘at least awareness’ bij het eerste punt en het gehele punt twee. Dit punt en deze frase kunnen weggelaten worden omdat van veel verschijnselen gezegd kan worden dat ze op de publieke agenda staan, zonder dat men de opvattingen van een representatief deel van de bevolking heeft weten te achterhalen. Om te kunnen stellen dat een verschijnsel op de publieke agenda staat, moet er slechts sprake zijn van *wijdverbreide aandacht, waarbij de overheid ten minste door sommigen wordt aangegeven als de partij die iets aan dit probleem moet doen*. Deze publieke agenda is gekoppeld aan de politieke agenda, en kan gezien worden als onderdeel van de publieke opinie.

Agendabouwbenaderingen worden vaak voorgesteld als fasemodellen. De in paragraaf 1.1.3 besproken kritiek op dergelijke fasemodellen geldt voor een aantal auteurs ook of specifiek voor modellen om agendabouw te analyseren. Deze kritiek is dan ook richtinggevend voor het gebruik van de concepten publieke en politieke agenda in dit onderzoek. In het kort betekent dit dat een probleem niet op de publieke agenda gestaan hoeft te hebben, voordat het op de politieke agenda terechtkomt.

Mobilisering van het recht

In paragraaf 1.1.2 is al uitgebreid aan bod gekomen op welke manier het behandelde transformatiemodel van *individuele* problemen en geschillen van belang kan zijn voor de ontwikkeling van een *maatschappelijk* verschijnsel. Zoals aangegeven vormt het eisen van compensatie en het streven naar erkenning zelden een geïsoleerd proces. Andere partijen zoals *claim mobilizers* of belangengroeperingen kunnen bij het proces betrokken raken. Verder kan een conflictpiramide inzichtelijk maken in hoeverre mensen die te kampen hebben met een gelijksoortig probleem, gebruik kunnen of willen maken van de weg van het recht. Deze subparagraaf is bedoeld om aan te geven op welke manier het recht in theorie gebruikt kan worden om verandering op maatschappelijk niveau te bewerkstelligen. Strategisch gebruik van het recht, kan plaatsvinden door te streven naar principiële jurisprudentie dan wel door het aantal claims te vergroten.

Wanneer belanghebbende partijen streven naar principiële jurisprudentie, bijvoorbeeld door proefprocessen te financieren, houdt dit in dat zij een uitspraak van een zo hoog mogelijke rechter pogen af te dwingen. Jurisprudentie is verder uitgekristalliseerd wanneer de Hoge Raad zich uitsprekt over een bepaalde zaak dan wanneer lagere rechters dit doen. Wanneer iemand streeft naar een principiële uitspraak is het voor deze persoon dus van belang ‘waar’ een individuele zaak zich bevindt in de hiërarchie van het recht. Door verder te gaan met procederen nemen partijen echter ook altijd het risico dat de jurisprudentie ten nadele van hen uitkristalliseert.

Een principiële uitspraak kan op een drietal manieren van belang zijn voor de ontwikkeling van een maatschappelijk verschijnsel. Ten eerste kan een dergelijke uitspraak voor publiciteit zorgen. Op deze manier kan via de publieke opinie druk uitgeoefend worden

op belanghebbende partijen of een probleem op de publieke agenda terechtkomen. Ten tweede kan een principiële uitspraak gebruikt worden als een bron van autoriteit. Dit heeft te maken met het feit dat de rechter een formele uitspraak doet over oorzaken en verantwoordelijkheden en daar consequenties aan verbindt. Naarmate jurisprudentie verder is uitgekristalliseerd, wordt het voor belanghebbende partijen moeilijker om een dergelijke formele uitspraak te bekritisieren in het publieke en politieke debat. Dit neemt niet weg dat partijen ook uitgekristalliseerde jurisprudentie waarschijnlijk zoveel mogelijk naar hun eigen belang interpreteren.

Een derde – maar zeker niet de minst belangrijke – manier waarop een principiële uitspraak van belang kan zijn, is vanwege de mogelijke precedentwerking. Deze mogelijke precedentwerking kan voor een toename van claims zorgen of voor de verwachting – en dus voor sommige partijen de dreiging – van een toename. Wanneer de Hoge Raad een uitspraak doet in een zaak, wordt de uitkomst van toekomstige, soortgelijke zaken beter voorspelbaar. Dit zou een stimulans kunnen zijn voor mensen die met een bepaald probleem kampen, om de stap te zetten om daadwerkelijk schadevergoeding te eisen. De voorspelbaarheid van de uitspraak, maakt namelijk dat personen die een schadevergoedingsverzoek indienen minder risico nemen. Een andere mogelijk gevolg van deze voorspelbaarheid, is dat langdurig procederen minder vaak voorkomt aangezien partijen meer reden hebben om een schikking te accepteren. Hierdoor kan het aantal claims toenemen zonder dat het aantal rechtszaken toeneemt.

Het stimuleren van claims kan voor belanghebbende partijen verschillende functies hebben. Partijen die in het nadeel zijn door een bepaalde principiële uitspraak, kunnen financieel (of anderszins) onder druk komen te staan wanneer een groot aantal zaken tegen hen gevoerd wordt. Deze druk kan deze partij ook al ervaren als alleen de verwachting al bestaat dat een groot aantal zaken tegen hen gevoerd zal worden. Een andere functie die het stimuleren van claims kan hebben, is het vestigen van aandacht op een maatschappelijk probleem. Wanneer er veel zaken zijn met betrekking tot een bepaalde problematiek, kan een belanghebbende partij bijvoorbeeld het hoge aantal aangebrachte zaken gebruiken om te onderbouwen dat er sprake is van een maatschappelijk probleem. De redenering is dan dat er zodanig veel individuen kampen met eenzelfde probleem, dat dit beschouwd moet worden als een maatschappelijk probleem.

Behalve door te streven naar principiële jurisprudentie, zijn er ook nog andere manieren aan te wijzen waarop belanghebbende partijen het aantal claims kunnen vergroten, en dus op te treden als *claim mobilizer*. Voorbeelden hiervan zijn het financieel ondersteunen van individuen die een claim willen indienen of voorlichting geven over de mogelijkheid om een claim in te dienen.

1.1.5 *Repeat player, one-shotter, eigenaarschap*

Om inzicht te krijgen in de mate waarin partijen erin slagen de ontwikkeling van een maatschappelijk verschijnsel te beïnvloeden, is het bovendien nuttig om de belanghebbende partijen nader te karakteriseren. In deze paragraaf worden twee typologieën met dit doel geïntroduceerd. Een eerste typologie is de *repeat player* versus de *one shotter*. Een tweede belangrijke typologie, is de belanghebbende partij die er in slaagt ‘eigenaar’ van een probleem te worden.

Een invloedrijke rechtssociologische typologie is afkomstig van Galanter (1974a; 1974b). Hij maakt een onderscheid tussen de *one shatter* en de *repeat player*. Galanter heeft deze typologie in 1974 gebruikt om te onderzoeken welke gevolgen bepaalde verschillen tussen partijen hebben voor de werking van het rechtssysteem. Het onderscheidend criterium tussen deze typen is hoe vaak partijen betrokken zijn bij een bepaald type claim. Er zijn partijen die door Galanter worden gedefinieerd als *repeat players*; dit zijn partijen die regelmatig betrokken zijn bij gelijksoortige claims, zoals bijvoorbeeld een verhuurder of verzekeraar. Het andere type partij heeft slechts een enkele keer met een bepaalde claim te maken hebben. Partijen uit deze categorie worden door Galanter gedefinieerd als *one shatters*. In dit verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan huurders of verkeersslachtoffers.

De grens tussen deze (ideaal)typen is niet scherp te trekken en daarom kan het onderscheid beter gezien worden als een continuüm. Stel, een man die lijdt aan de asbestziekte mesothelioom eist schadevergoeding van zijn voormalige werkgever, een asbestproducent die al veel asbestclaims tegen zich ingediend heeft gekregen. Dit is heel duidelijk een situatie van een *one shatter* tegenover een *repeat player*. Dit is echter anders wanneer dit asbestslachtoffer ondersteund wordt door een vakbond, of wordt bijgestaan door een advocaat die ervaring heeft met asbestclaims. In dat geval komen beide partijen, wat dit onderscheid betreft, al dichter bij elkaar in de buurt. *Claim mobilizers* zoals vakbonden, advocaten en slachtofferorganisaties die een individuele eiser ondersteunen, zijn niet in directe zin een partij in een procedure. In zekere zin zijn zij te kenschetsen zijn als een soort van *repeat players*. Ze raken bij de zaak betrokken omdat ze de eiser financieel bijstaan dan wel gevolgen zien voor asbestslachtoffers als groep. In deze zin hebben ze tegelijkertijd te maken met hun eigen belangen als *repeat players* als met de belangen van de individuele eiser (Genn, 1984: 68).

Een belangrijk verschil tussen *repeat players* en *one shatters* is volgens Galanter de mate waarin ze beschikken over hulpbronnen. Hulpbronnen zijn de middelen en vermogens die partijen kunnen inzetten om hun doel te bereiken. Voorbeelden van hulpbronnen zijn arbeidskracht, financiële middelen, technologie, de achterban en kennis, een invloedrijk netwerk. Een belangrijke hulpbron waar patiënten- of belangenorganisaties vaak over beschikken is ervaringskennis (Winter & Steger, 1998; Verkaar, 1991). Galanter gaat ervan uit dat de *repeat-player* doorgaans in het voordeel is waar het gaat om de beschikking over hulpbronnen. Zij zouden *one-shatters* vaak overtreffen wat betreft financiële middelen, wat betreft toegang tot specialisten en de opbouw van deskundigheid. Deze (beschikking over) kennis maakt dat de *repeat player* van tevoren waarschijnlijk een betere inschatting van een zaak kan maken en tot op zekere hoogte de touwtjes in handen kan nemen.

In verhouding tot zijn totale vermogen, zet een *repeat player* in financiële zin in een enkele zaak doorgaans weinig op het spel en daardoor zal hij zich meer richten op zijn langetermijn-doelstellingen. Dit in tegenstelling tot de *one shatter*, die een zorgvuldige afweging moet maken om er achter te komen of de financiële risico's opwegen tegen het eventuele resultaat van de zaak. Voor een *repeat player* is het van groot belang of een specifieke zaak leidt tot nieuwe principiële jurisprudentie, en dan met name vanwege de eventuele precedentwerking. De eventuele precedentwerking van een zaak is voor de *repeat player* dus van groot belang; een specifieke zaak staat voor de *repeat player* niet op zichzelf. Wanneer de jurisprudentie zich door een specifieke zaak in een bepaalde richting ontwikkelt, heeft

dit voor deze partij meer gevolgen dan voor de partij die niet opnieuw met dit type claim te maken krijgt. Voor de *one shotter* is de uitkomst van die specifieke zaak juist van belang. Als gevolg hiervan zijn verschillende scenario's mogelijk. Zo kan het bijvoorbeeld voor beide partijen aantrekkelijk zijn om een zaak buitengerechtelijk af te handelen. De *repeat player* voorkomt de ontwikkeling van voor hem ongunstige jurisprudentie, terwijl de *one shotter* zijn schade vergoed ziet (Galanter, 1974b: 389-403).

Verder kan nog een ander type belanghebbende partij van belang zijn voor dit onderzoek. Dat is de partij die erin slaagt 'eigenaar' van een probleem te worden. De in paragraaf 1.1.1 geïntroduceerde constructivisten Kitsuse en Spector zien het 'eigenaarschap' als een belangrijk aspect van het definiëringproces (Peper, 1998; Gusfield, 1981) In navolging van Kitsuse en Spector heeft de socioloog Gusfield de *claims-making activities* van belanghebbende partijen tot het onderwerp van zijn onderzoek naar maatschappelijke problemen gemaakt, waarbij hij veel aandacht besteedt aan 'eigenaarschap' (Gusfield, 1981: 4-15). Gusfield definieert 'eigenaarschap' als volgt.

"The ability to create and influence the public definition of a problem is what I refer to as 'ownership'. The metaphor of property ownership is chosen to emphasize the attributes of control, exclusiveness, transferability, and potential loss (...) At any time in a historical period there is a recognition that specific public issues are the legitimate province of specific persons, roles and offices that can command public attention, trust and influence. They have credibility while others who attempt to capture public attention do not. Owners can make claims and assertions. They are looked at and reported to by others anxious for definitions and solutions to the problem." (Gusfield, 1981:10)

Zijn uitgangspunt is de erkenning dat niet alle groepen evenveel macht, invloed en autoriteit in de publieke opinie en in het publieke debat hebben om de realiteit van een probleem te definiëren. De 'eigenaars' van een probleem hebben autoriteit in het veld. Ook wanneer anderen dit proberen tegen te gaan, kunnen zij de publieke opinie beïnvloeden.

In hun studie, *Managing Outside Pressure*, geven de bedrijfskundigen Winter en Steger (1998) aan waar actiegroepen en bedrijven rekening mee moeten houden, willen ze de ontwikkeling van een strijdpunt in de door hen gewenste richting sturen. Volgens hen moeten bedrijven vooral rekening houden met *key activist groups*, omdat die er nou juist in kunnen slagen eigenaar van een bepaald probleem te worden. Zij omschrijven deze *key activist groups* als volgt.

"Key activist groups are those that have the potential to generate broad public awareness of an issue of direct relevance to their organisations' purpose. Rather than get involved in every issue, they concentrate on certain key topics." (Winter en Steger 1998: 28)

Actiegroepen die zich concentreren op specifieke issues slagen er doorgaans beter in invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van een issue dan groepen die dit niet doen.

Tegenover het streven om eigenaar van een bepaald probleem te worden, staat het streven van bepaalde partijen om juist zo min mogelijk als belanghebbende partij gezien te worden. Er zijn partijen die niet met het probleem geassocieerd wil worden en die niet betrokken willen zijn bij de definiëring van het probleem of bij het vormen van oplossingen. Gusfield noemt dit het streven naar *disownership*, wat in dit onderzoek vrij vertaald is als het *streven naar distantie* (Gusfield, 1981: 12). Een minister kan bijvoorbeeld streven naar distantie door te stellen dat een probleem niet tot het domein behoort waar hij verant-

woordelijk voor draagt. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het ook heel goed mogelijk is dat partijen die streven naar distantie achter de schermen soms wel degelijk invloed willen uitoefenen op de ontwikkeling van een probleem. Zij menen er echter voornamelijk belang bij te hebben niet publiekelijk met het probleem geassocieerd te worden.

1.1.6 Causale-, politieke- en oplossingsverantwoordelijkheid

Zoals in paragraaf 1.1.3 is aangeduid, hoeft de persoon of instantie die verantwoordelijk gehouden wordt voor het ontstaan van een bepaalde probleem – de partij die ‘de schuld’ krijgt – niet dezelfde te zijn als de partij die de verantwoordelijkheid wordt toegekend voor het zorgen voor een oplossing voor de benoemde problemen. De socioloog Gusfield werkt dit verschil duidelijk uit in *The Culture of Public Problems*. In dit boek, waarin ‘verantwoordelijkheid’ naast ‘eigenaarschap’ een centrale rol speelt, maakt hij een onderscheid tussen twee typen verantwoordelijkheid (Gusfield, 1981).

Causal responsibility heeft volgens Gusfield te maken met geloof of kennis. Deze vorm van verantwoordelijkheid heeft betrekking op de vraag waardoor iets veroorzaakt wordt. De nadruk ligt hiermee op de opeenvolging van gebeurtenissen die een verschijnsel tot gevolg heeft. Wanneer een partij causale verantwoordelijkheid toegekend wordt, betekent dit dat deze partij verantwoordelijk wordt gehouden voor het ontstaan van het probleem. *Political responsibility* heeft volgens Gusfield te maken met beleid. Deze vorm van verantwoordelijkheid heeft betrekking op de vraag wat aan een probleem gedaan kan worden. Door het toekennen van politieke verantwoordelijkheid wordt een bepaalde persoon of instantie belast met het controleren of verbeteren van een situatie. Hiermee wordt aan deze partij de verplichting opgelegd om de onwenselijke situatie te verbeteren of uit te roeien. Wanneer een persoon of instantie belast is met politieke verantwoordelijkheid, betekent dit ook dat deze partij voor zijn handelen met betrekking tot de situatie beloofd of bestraft kan worden.

In dit onderzoek wordt politieke verantwoordelijkheid ook breder opgevat. Het zijn namelijk niet alleen politieke actoren die verantwoordelijkheid voor een oplossing toegekend kan worden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat druk uitgeoefend kan worden op partijen om verantwoordelijkheid voor een oplossing op zich te nemen, zonder dat zij hiertoe verplicht kunnen worden. De term *oplossingsverantwoordelijkheid* wordt in dit onderzoek gebruikt om die bredere betekenis weer te geven. Politieke verantwoordelijkheid wordt daarmee gezien als een vorm van oplossingsverantwoordelijkheid.

Ook de eerder genoemde politicoloog Stone schrijft in haar werk een centrale rol toe aan het analyseren van oorzaken en het toekennen van verantwoordelijkheid (Stone, 2002; 1989). Volgens haar wordt het debat over beleid gedomineerd door het idee dat een probleem alleen opgelost kan worden wanneer de oorzaak ervan bekend is. Ze stelt dat dit idee vaak gebaseerd is op een specifiek model. Dit model gaat er van uit dat de (hoofd)oorzaak van welk probleem dan ook, gevonden kan worden als maar lang genoeg wordt gezocht. Deze oorzaken kunnen objectief vastgesteld worden met behulp van wetenschappelijk onderzoek. Er zijn vermoedelijke en daadwerkelijke oorzaken, waarbij de eerste terzijde worden gelegd wanneer de laatstgenoemde ontdekt zijn. Na de ontdekking dient het beleid volgens Stone gericht te zijn op de aanpak van de oorzaken om zo de situatie te verbeteren (Stone, 2002: 188).

Zij stelt hier tegenover dat men in het politieke veld bij het definiëren van problemen en bij *agenda setting*, niet in de eerste plaats geïnteresseerd is in oorzaken om er achter te komen hoe zaken in elkaar zitten, maar om schuld en verantwoordelijkheid te kunnen toekennen. Het toekennen van causale verantwoordelijkheid heeft dan alleen nog maar een instrumentele rol (Stone, 2002/1989; Winter & Steger, 1998: 86–88; Beck, 1992: 32). Om in termen van Gusfield te spreken, dient *causal responsibility* in het publieke en politieke debat in die optiek dus alleen maar om *political responsibility* te kunnen toewijzen.

Ook in enkele empirische onderzoeken naar het claimgedrag van werknemers, worden beide typen verantwoordelijkheid losgekoppeld en wordt causale verantwoordelijkheid een instrumentele rol toegedicht. Eén van die onderzoeken betreft een empirisch onderzoek uit 1989 naar het claimgedrag van werknemers bij een grote chemische onderneming in Nederland (Fisscher, 1993). In deze onderneming wordt de schuld voor het ontstaan van het letsel meestal bij het slachtoffer of een collega gelegd. Op (bijna) volledig geautomatiseerde afdelingen, waar weinig ruimte bestaat voor menselijk handelen, wordt het letsel veeleer toegeschreven aan ‘pech’. Wanneer werknemers al overgaan tot het eisen van schadevergoeding, wat al niet vaak voorkomt, gebeurt dit volgens Fisscher niet omdat die werkgever als schuldig wordt gezien.

“Concrete schuld aan het ongeval, op de wijze waarop die op de werkvloer geformuleerd wordt, staat los van de aansprakelijkstelling. Dit wil echter niet zeggen dat er niet een rechtsgrond wordt aangevoerd voor de aansprakelijkstelling. In de juridische dogmatiek is het ‘de schuld van de werkgever’ wanneer hij een zorgplicht heeft geschonden. Op de werkvloer is het bedrijf schuldig omdat de werknemer een vinger kwijt is. Op de werkgever rust de plicht om de werknemer na gedane arbeid weer heel af te leveren.” (Fisscher, 1993: 38)

Niet de concrete toedracht van het ongeval is dan van belang, maar het feit dat de schade op het bedrijf of tijdens de arbeid is opgelopen. Ook in een Brits empirisch onderzoek naar claimgedrag van slachtoffers van ongevallen, wordt dit als één van de argumenten genoemd waarop werknemers hun claimgedrag baseren. Auteur Lloyd-Bostock noemt dit midden jaren tachtig een ‘nieuwe categorie’ van eenvoudigweg per definitie aansprakelijk zijn van de werkgever (Lloyd-Bostock, 1984: 154).

Behalve op de ont koppeling van schuld en aansprakelijkheid, legt Lloyd-Bostock echter ook de nadruk op de ondergeschikte of instrumentele rol die causale verantwoordelijkheid vaak heeft voor werknemers. Zij stelt dat wanneer causale verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid wel aan dezelfde partij worden toegerekend, het helemaal niet zeker is dat de *blaming* voorafging aan de *claiming*.

“Rather, the victim may have the idea, possibly from his awareness of the law, that compensation must be justified by fault, and attribute fault in order to get compensation or to justify having got it. In other words, *the attribution of fault is a justification rather than a motive for seeking damages*. It is, of course, very difficult to prove, but there are clear indications in the pattern of responses from victims that this is what is happening. Where there is a prospect of compensation, the victim attributes fault in a way which justifies his claim. Fault is attributed most often in those accidents where the possibility is likely to occur to the victim, and is attributed to the person most likely to be able to pay – that is, the employer in work accidents and the other driver in road accidents.” (Lloyd-Bostock, 1984: 150)

De belangrijkste reden waarom werknemers causale verantwoordelijkheid toekennen als legitimering van hun claim, is volgens Lloyd-Bostock dat zij - al dan niet bewust - aansluiting zoeken bij datgene wat sociaal wenselijk of algemeen geaccepteerd is (Lloyd-Bostock, 1984: 140-147). Hoewel de toekenning van causale verantwoordelijkheid dus niet vooraf hoeft te gaan aan een aansprakelijkstelling (of de toekenning van politieke verantwoordelijkheid), kan dit wel helpen om die aansprakelijkstelling te legitimeren. Het idee dat aansprakelijkheid voortkomt uit causale verantwoordelijkheid wordt algemeen geaccepteerd.

“Another, related factor accounting for these differences in the grounds on which fault is attributed may be the victim’s previous or subsequent contact with rules and norms which make a particular interpretation not only potentially more profitable or less costly, but also more available and acceptable to others. Especially where there is some ambiguity or uncertainty, what are seen as the rights and wrongs of a situation are likely to be influenced by the acceptability to other of a particular interpretation.” (Lloyd-Bostock, 1984: 153)

Volgens Lloyd-Bostock zoeken werknemers die met letsel te kampen hebben vaak aansluiting bij juridische normen aangezien zij in de regel advies krijgen van vakbonden of collega’s die hier ervaring mee hebben (Lloyd-Bostock, 1984: 153). Terwijl in paragraaf 1.1.2 is aangegeven dat het al dan niet gebruik maken van het aansprakelijkheidsrecht door de werknemer beïnvloed wordt door het feit of dit gebruikelijk dan wel sociaal geaccepteerd is, wordt in het onderhavige onderzoek ook van die invloed uitgegaan waar het gaat om ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheid.

Kort samengevat, betekent dit het volgende over de verhouding tussen deze twee types van verantwoordelijkheid. Ideeën over oorzaken van een probleem, eventueel inclusief de causale verantwoordelijkheid van een bepaalde partij, kunnen dus als *motief* dienen om de politieke verantwoordelijkheid (of aansprakelijkheid) bij een bepaalde partij neer te leggen, maar ze kunnen net zo goed (in tweede instantie) gebruikt worden om de toekenning van politieke verantwoordelijkheid of aansprakelijkstelling te kunnen *legitimeren*. Hetzelfde geldt voor ideeën over oplossingen. Deze kunnen voortkomen uit bepaalde ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheden, maar net zo goed in tweede instantie met behulp hiervan gelegitimeerd worden. Dit onderzoek is er niet op gericht, indien dat überhaupt al mogelijk is, om te achterhalen of er sprake is van motief dan wel legitimering wanneer belanghebbende partijen gebruik maken van ideeën over oorzaken. Wel kan geconstateerd worden dat het deels van de kracht of geloofwaardigheid van die ideeën over de oorzaken van een probleem afhangt of de toekenning van politieke verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid slaagt en of het tot stand komen van een bepaalde oplossing slaagt.

1.1.7 Causale verhalen

Om inzicht in te krijgen in de kracht en geloofwaardigheid van ideeën over oplossingen, gebruikt de politicologe Stone het concept *causaal verhaal*. Een causaal verhaal kan omschreven worden als een presentatie van ideeën over oorzaken met betrekking tot een bepaald probleem, die bedoeld is om invloed op de ontwikkeling van een probleem te kunnen uitoefenen. In deze paragraaf wordt een aantal factoren uiteen gezet die kunnen uitmaken of een causaal verhaal krachtig en geloofwaardig is (Stone, 2002; 1989).

Ten eerste hangt volgens Stone de kracht van een causaal verhaal af van het type causale theorie dat hierin tot uitdrukking komt. Terwijl een causaal verhaal betrekking heeft op een specifieke situatie, kan een causale theorie omschreven worden als een algemene, abstracte beschrijving van een oorzakelijk verband. In de onderstaande tabel staan vier van de volgens Stone vaak gebruikte causale theorieën opgenomen. De grenzen tussen de verschillende categorieën zijn vaag. De in de eerste cel genoemde *mechanical cause* is niet van belang voor dit onderzoek en blijft dan ook verder buiten beschouwing.

Tabel 1.1 *Types of Causal Theories and Examples*

		<i>Consequences</i>	
		<i>Intended</i>	<i>Unintended</i>
<i>Actions</i>	<i>Unguided</i>	Mechanical cause E.g.: intervening agent(s); brainwashed people; machines that perform as designed but cause harm	Accidental cause E.g.: nature; weather; machines that run amok
	<i>Purposeful</i>	Intentional cause E.g.: oppression; conspiracies that work; programs that work as intended, but cause harm	Inadvertent cause E.g.: intervening conditions; unforeseen side effects; avoidable ignorance; carelessness; omission

(Stone, 2002: 191, table 8.1)

Wanneer gebeurtenissen verklaard worden met een beroep op een *accidentele oorzaak* (*accidental cause*), worden deze gerekend tot het domein van het lot en toeval. Dit betekent dat niemand – wanneer althans niet uitgegaan wordt van goddelijke interventie – verantwoordelijk is. Door de toename van wetenschappelijke en technologische mogelijkheden worden waarschijnlijk steeds minder problemen gerekend tot – en geaccepteerd als – behorend tot het domein van het lot en toeval.

Vanuit het politieke veld bezien, staat de *opzettelijke oorzaak* (*intentional cause*) hier lijnrecht tegenover omdat de schuld in dat geval direct bij een bepaalde persoon of instantie wordt neergelegd. Daarbij wordt benadrukt dat deze partij iemand (doel)bewust schade heeft berokkend. Een causaal verhaal waarin een opzettelijke oorzaak tot uitdrukking komt, plaatst gebeurtenissen in het domein van controle en intentie. Het kan zijn dat deze partij heeft gehandeld met de bedoeling deze gevolgen te veroorzaken, of dat deze – wetend wat de gevolgen zouden (kunnen) zijn – doelbewust gehandeld heeft (Stone, 2002: 190–192). Om aan te tonen dat een partij heeft gehandeld met de bedoeling dat negatieve effecten zouden optreden, is bewijs nodig van de motieven voor diens handelen. Aangezien dit moeilijk en meestal onmogelijk is, maakt men wel eens de fout om ‘effect’ en ‘bedoeling’ gelijk te stellen (Stone, 2002:199).¹³

¹³ Stone duidt aan dat filosofen deze gelijkstelling kenschetsen als een *teleological fallacy*.

Een specifiek verhaal over opzettelijke oorzaken is de *conspiracy story*, volgens welke problemen veroorzaakt zijn door opzettelijk handelen dat verborgen is gehouden. Een voorbeeld hiervan is het verantwoordelijk houden van de tabaksindustrie voor ziekte en sterfte als gevolg van het roken van tabak. Het causale verhaal dat hiertoe ingezet wordt, is dat deze industrie wetenschappelijk bewijs over de schadelijkheid doelbewust heeft achtergehouden, terwijl ze tegelijkertijd doorging met het stimuleren van het gebruik van tabak (Stone, 2002: 191).

Causale verhalen kunnen heel krachtig zijn wanneer causale theorieën die uitgaan van een accidentele of een opzettelijke oorzaak hierin tot uitdrukking komen. In politiek en beleid is het namelijk een cruciale vraag of acties met een bepaalde bedoeling zijn ondernomen of niet, en of bepaalde effecten van acties de bedoeling waren of niet. De causale verantwoordelijkheid van een belanghebbende partij kan hiermee heel duidelijk bevestigd dan wel ontkracht worden. Dit in tegenstelling tot een situatie waarin partijen er ‘slechts’ in slagen om een causaal verhaal te creëren waarin uitgegaan wordt van een onopzettelijke oorzaak. In die situatie bestaan er meer onduidelijkheden over de verantwoordelijk te houden partij. Het scheppen van deze onduidelijkheid kan een strategisch middel zijn. Dit kan bijvoorbeeld door steeds meer aspecten van dit causale verhaal ter discussie te stellen, waardoor de hele discussie steeds technischer en specialistischer wordt. Een andere mogelijke situatie is dat een partij ervan beschuldigd wordt willens en wetens bepaalde effecten te hebben veroorzaakt. Dan kan deze partij onzekerheid genereren door dat ‘willens en wetens’ aan te vechten. De partij erkent dan de effecten te hebben veroorzaakt, maar bestrijdt kennis te hebben gehad van de relatie tussen de handeling en het gevolg (Stone, 2002:197-200).

Ten slotte kan dus de causale theorie die uitgaat van een *onopzettelijke oorzaak* (*inadvertent cause*) tot uitdrukking komen in een causaal verhaal. Dit betekent dat het ontstaan van het probleem gepresenteerd wordt als een bewuste actie die onvoorziene gevolgen heeft gehad. Van onopzettelijkheid kan sprake zijn wanneer de actor niet weet wat de gevolgen van een handeling kunnen zijn. Diabetici die niet wisten dat te veel eten diabetes tot gevolg kan hebben, kunnen niet verantwoordelijk gehouden worden voor het ontstaan van hun ziekte, maar hebben die wel mede veroorzaakt door hun gedrag (*soft version of ‘blaming the victim’*). Behalve onwetendheid als specifiek type van een onopzettelijke oorzaak, kunnen ook nog achteloosheid of roekeloosheid onderscheiden worden (Stone, 2002:192). De causale theorie die uitgaat van roekeloos of achteloos gedrag, komt vaak tot uitdrukking in causale verhalen op het gebied van arbeidsomstandigheden (Stone, 2002; Lloyd-Bostock, 1984). Het feit dat zich een bedrijfsongeval voordoet, wordt dan bijvoorbeeld geweten aan een werknemer omdat die zich niet heeft gehouden aan de veiligheidsvoorschriften of aan de werkgever omdat die bepaalde machines niet goed heeft laten onderhouden.¹⁴ Deze voorbeelden laten echter ook zien dat de grenzen tussen deze verschillende categorieën causale theorieën niet scherp te trekken zijn. Het is namelijk maar de vraag in hoeverre de werknemer en de werkgever bewust een risico hebben genomen. Er mag in dat geval dan geen sprake zijn van een opzettelijke oorzaak in zuivere zin, namelijk handelen wetende wat de gevolgen *zullen* zijn, maar toch wel handelen

¹⁴ Lloyd-Bostock (1984: 152) maakt een onderscheid tussen ‘*immediate causes of the accident*’ (b.v. de werknemer heeft een chemische stof niet goed opgeborgen) en ‘*more remote or background factors*’ (b.v. de werkgever heeft die verouderde vaten niet vervangen).

wetende wat de gevolgen *zouden kunnen* zijn. De cruciale vraag is hier in hoeverre de actoren op de hoogte waren van de risico's, omdat uitgemaakt moet worden in hoeverre hun handelen hen aangerekend kan worden.

Dus, hoe meer onzekerheid hierover bestaat, hoe meer kans op onzekerheid met betrekking tot een bepaald causaal verhaal. Volgens Stone is het concept *risico* een belangrijk strategisch wapen geworden om aan te tonen dat er sprake is van opzettelijkheid. Wanneer er statistisch bewijs bestaat voor een bepaalde causale relatie, kan een handeling afgeschilderd worden als een *calculated risk*, als het gevolg van een beslissing die gemaakt is op basis van een kosten-baten-analyse (Stone, 2002: 200).

Complexe causale verhalen

Een causaal verhaal dat weinig ruimte laat voor onzekerheid over de toekenning van causale verantwoordelijkheid is dus het krachtigst. Ruimte voor onzekerheid kan ook voortkomen uit de complexiteit van een causaal verhaal. Eenvoudige causale verhalen, die de indruk wekken dat een probleem direct te herleiden is tot één actie van één partij, zijn doorgaans dus krachtiger en hebben dus ook veelal de voorkeur in het publieke en politieke debat of op de werkvloer bij partijen die de verantwoordelijkheid van een bepaalde partij duidelijk willen bevestigen dan wel ontkrachten. Problemen op het gebied van arbeidsomstandigheden en maatschappelijke problemen zijn vaak echter moeilijk te verklaren vanuit een eenvoudig causaal verhaal (Stone, 2002; Ritzer, 1995; Fisscher, 1993; Gusfield, 1981).¹⁵ Stone geeft de volgende voorbeelden van enkele meer complexe causale theorieën.

Het eerste past bij *complexe interactieve systemen*, zoals een chemische fabriek. Dit model gaat ervan uit dat het onmogelijk is op alle mogelijke effecten van het functioneren van het systeem te anticiperen en dat negatieve effecten daardoor onvermijdelijk zijn.

Het tweede type is het *institutionele causaliteitsmodel*. Volgens dit model kan een sociaal probleem veroorzaakt worden door een web van grote, gevestigde organisaties met ingebakken gedragspatronen die zichzelf als het ware reproduceren.

Een derde type is het *historische causaliteitsmodel*. Dit model gaat er ook van uit dat sociale patronen zichzelf reproduceren. Het zijn volgens dit model nu juist de partijen die zowel de macht als de hulpmiddelen hebben om een probleem te stoppen, welke tegelijkertijd ook profiteren van de bestaande sociale organisatie en verdeling van hulpmiddelen. Zij hebben er dus belang bij de *status quo* te reproduceren en doen dit ook door de selectie

¹⁵ De sociologen Gusfield en Ritzer, die respectievelijk verkeersongevallen en de schuldenproblematiek als maatschappelijk probleem hebben bestudeerd, stellen dat het sociaal geaccepteerd is in de V.S. om maatschappelijke problemen te wijten aan verwijtbaar gedrag van individuen. Alternatieve, meer complexe verhalen, komen nauwelijks aan bod. Verkeersongevallen bijvoorbeeld, zouden geweten kunnen worden aan een combinatie van de productie van onveilige auto's, het ontbreken van goed openbaar vervoer én individuele chauffeurs die met alcohol op achter het stuur gaan zitten. Volgens Ritzer en Gusfield wordt echter gekozen voor een eenvoudige oplossing in de vorm van voorlichting, straf en hulp voor het individu en niet voor een meer ingrijpende oplossingen in de vorm van grootschalige, structurele veranderingen. Zij relateren dit aan de gewoonte om de schuld van het individu te verlichten door het probleem te medicaliseren of psychologiseren. Een alcoholprobleem wordt dan bijvoorbeeld als een 'ziekte' gedefinieerd.

van de elite en het socialiseren van zowel de elite als de non-elite. Diegene die slachtoffer zijn in de bestaande situatie gaat er niet van uit dat de situatie te veranderen is. Stone neemt dit niet mee in haar uitleg, maar het is dan wel noodzakelijk dat slachtoffers zelf of andere partijen dit op een gegeven moment als een maatschappelijk probleem definiëren, wil dit als zodanig gezien worden.

Wanneer een complex causaal verhaal het debat over een bepaald probleem gaat domineren, kan dit dus tot gevolg hebben dat niemand meer verantwoordelijk gehouden kan worden voor het ontstaan van het probleem of het oplossen ervan. Het feit dat men niet uitgaat van een eenduidig causaal verhaal, maakt het moeilijker om politieke verantwoordelijkheid toe te kennen of om iemand aansprakelijk te stellen (Stone, 2002; Beck, 1998; 1992).¹⁶

Voor een partij die zich juist probeert te distantiëren van een probleem, kan het dus van strategisch belang zijn om een complex causaal verhaal in de wereld te zetten of te ondersteunen. Dit betekent overigens niet dat de oplossingsverantwoordelijkheid niet meer toegekend kan worden, maar wel dat die op basis van andere argumenten toegekend moet worden. Belanghebbende partijen kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op een bemiddelde partij om uit overwegingen van liefdadigheid slachtoffers financieel te ondersteunen, of op de overheid die dit als hoeder van het algemeen belang zou moeten doen.

Op het gebied van bedrijfsongevallen en beroepsziekten wordt het verantwoordelijkheidsprobleem dat gerelateerd is aan complexe causale verhalen beïnvloed door de toekenning van verantwoordelijkheid vanuit 'schulddenken' of vanuit 'risicodenken'. Zoals aan bod zal komen in hoofdstuk twee, zijn sommige compensatiesystemen in een bepaalde periode meer vanuit één van deze modellen opgezet of geïnterpreteerd. Vormen van *schulddenken* houden doorgaans in dat de oorzaak van het ontstaan van letsel toegeschreven wordt aan menselijk falen, bijvoorbeeld aan onoplettendheid van de getroffen werknemer, een collega of nalatigheid van de leidinggevende. Volgens deze redenering hangt het van de kwaliteit van het handelen van individuele actoren af of het letsel ontstaat en daarmee zou dit letsel voorkomen kunnen worden door goed gedrag. Vormen van *risicodenken* gaan daarentegen doorgaans uit van een meer complex causaliteitsmodel. Arbeidsgerelateerd letsel wordt gezien als iets dat onvermijdelijk optreedt binnen een complex interactief systeem als een volledig gemechaniseerd productieproces. Het wordt als onmogelijk gezien om op alle mogelijke effecten van het functioneren van het systeem te anticiperen en hierdoor worden ook negatieve effecten zoals het ontstaan van letsel als onvermijdelijk gezien. Terwijl in het schulddenken het ontstaan van het letsel toegeschreven wordt aan moreel afkeurenswaardig gedrag, wordt dit in het risicodenken toegeschreven aan menselijke activiteiten die een bepaald risico inhouden maar op zich niet als moreel onwenselijk worden beoordeeld.¹⁷ Toch betekent dit niet dat binnen het risicodenken elk gemiddeld risico geaccepteerd wordt. De kosten van de letselschade moeten volgens deze redenering namelijk door de risicovolle activiteit zelf gedragen worden, bijvoorbeeld in de vorm van een premie of bepaalde smartengeldbedragen (Schwitters, 1991: 289-293).

¹⁶ Vgl. Beck's concept 'georganiseerde onverantwoordelijkheid' (Beck, 1998; 1992).

¹⁷ Eerder in deze paragraaf is het concept *calculated risk* aan de orde gekomen. Indien iemand verweten wordt dat hij of zij op basis een kosten-baten-afweging bewust een bepaalde beslissing heeft genomen, wordt de toekenning van verantwoordelijkheid dus toch vanuit het schulddenken toegekend.

Bronnen van autoriteit: recht en wetenschap

De kracht van een causaal verhaal hangt ook af van de onderbouwing ervan. Het belang van onderbouwing gaat overigens ook op voor de kracht van een probleemdefinitie of voorstellen voor een bepaalde oplossing. Een causaal verhaal kan gebaseerd zijn op uiteenlopende bronnen, zoals religie, folklore, literatuur, wetenschap en recht. Recht en wetenschap vormen belangrijke bronnen van autoriteit (Stone, 2002; Gusfield, 1981). Recht als bron van autoriteit is al aan bod gekomen in paragraaf 1.1.4. Wetenschap als bron van autoriteit komt in het nu volgende aan bod.

Waar het gaat om maatschappelijke problemen, neemt de wetenschap een belangrijke plaats in. Volgens Peper heeft de wetenschap deze positie behouden, ondanks de vanaf de jaren zestig toenemende kritiek op het ‘vanzelfsprekende gebruik van wetenschap en techniek’ met betrekking tot sociale problemen (Peper, 1998: 37–53).

“In onze moderne samenleving worden sociale problemen opgelost door middel van beleid. Beleid ontleent op haar beurt haar legitimiteit in hoge mate aan de relatie met de wetenschap. Op deze wijze heeft de wetenschap in de twintigste eeuw een welhaast metafysische status verkregen. Wetenschap legitimeert de wijze waarop in de werkelijkheid wordt geïntervenieerd.” (Peper, 1998: 52)

Als bron van autoriteit legt met name kwantitatief onderzoek gewicht in de schaal (Stone 2002; Porter, 1997; Huff, 1993). Cijfers zijn een symbool van objectiviteit en nauwkeurigheid. Ze geven de indruk dat ze bepaald zijn door het object van onderzoek zelf, terwijl er in feite oordelen en keuzes over afbakening aan ten grondslag liggen. Als zodanig zijn cijfers ook een vorm van simplificering omdat ze die keuzes en oordelen verbergen. Elke meting of telling begint namelijk met categorisering, en dus met het vaststellen van de kenmerken waar het opgenomen item aan moet voldoen en hiermee met oordelen over in- en uitsluiting. Hiermee wordt ervan uitgegaan dat het gaat om een identificeerbare en duidelijk af te bakenen entiteit. De afbakening van een categorie impliceert gelijkis binnen deze categorie. De kenmerken waarin deze partijen verschillen komen op de achtergrond te staan. Aangezien oordelen en keuzes een belangrijke rol spelen bij het categoriseringsproces, kunnen belanghebbende partijen proberen op strategische wijze cijfers te genereren. Wanneer er uitkomsten zijn, kunnen partijen ook weer proberen die op een voor hen voordelige wijze te interpreteren.

Het feit dat wetenschappelijke kennis een zekere autoriteit heeft, neemt dus niet weg dat bevindingen op zich onderdeel van en het onderwerp van de strijd zijn. Belanghebbende partijen proberen bronnen van autoriteit als wetenschap en recht, in te zetten als instrument. Dit betekent dat zij wetenschappelijke kennis, net zoals juridische uitspraken en regelgeving, zoveel als mogelijk op strategische wijze aanhalen, interpreteren en genereren¹⁸ (Stone, 2002; Winter & Steger 1998; Rip, 1992;).

Het creëren van onzekerheid over een bron van autoriteit kan ook plaatsvinden door de betrouwbaarheid van de belanghebbende partij die de kennis als argument gebruikt of van de wetenschappers die de kennis hebben geproduceerd, ter discussie te stellen. De kracht van een causaal verhaal is dus afhankelijk van de mate waarin de bron van informatie als betrouwbaar wordt gezien. Het is namelijk niet het ‘waarheidsgehalte’ of de logica ervan

¹⁸ Vgl. Van Wijk, 2007.

op zich die de kracht van een causaal verhaal bepaalt, maar de mate waarin andere partijen het verhaal overtuigend vinden (Winter & Steger 1998; Beck, 1992).

1.1.8 Checklist voor ondernemers en activisten

In de voorafgaande paragrafen is al enkele keren verwezen naar de auteurs Winter en Steger. Deze bedrijfskundigen hebben onderzocht waar actiegroepen en bedrijven rekening mee moeten houden, willen ze de ontwikkeling van een strijdpunt in de door hen gewenste richting sturen. Zij hebben zowel voor bedrijven als voor actiegroepen een *checklist* ontwikkeld. De lijsten zijn van belang voor dit onderzoek omdat ze inzicht geven in de manier waarop partijen andere partijen onder druk kunnen zetten door de *publieke opinie* te beïnvloeden. De partijen die onder druk gezet worden, kunnen tot de overheid behoren, waarmee een probleem op de *publieke agenda* staat. Het is echter ook mogelijk dat andere partijen – zoals werkgeversorganisaties – met behulp van de publieke opinie direct onder druk gezet worden.

In deze paragraaf wordt op enkele aspecten van *issues* die Winter en Steger noemen nader ingegaan. Een kanttekening hierbij is dat de punten op deze lijsten in dit onderzoek niet gezien moeten worden als kenmerken van strijdpunten zoals deze bedrijfskundigen doen.¹⁹ Waar dit onderzoek wel op gericht is, is in hoeverre belanghebbende partijen deze aspecten tot uitdrukking weten te brengen in hun probleemdefinitie en in hun causale verhalen en hun ideeën over verantwoordelijkheid en oplossingen, en deze dus meer overtuigingskracht weten mee te geven. In de tabel 1.2 en 1.3 zijn deze beide integraal weergegeven. Bij enkele punten is aangegeven of ze al eerder aan bod zijn gekomen en daarom hier niet meer behandeld worden dan wel helemaal niet relevant zijn voor dit onderzoek.

Tabel 1.2

Company checklist

1 *Are the arguments against the issue plausible?* (Zie par. 1.1.7)

2 *Does the issue evoke emotion? Is it understandable (visual, touching) by the public?*

3 *Is the issue media-friendly?*

4 *Are there connections to other issues of the company or other companies?*

5 *How strong is the key activist group?* (Zie par. 1.1.4)

6 *How isolated is the company?*

7 *How far have the dynamics of the crisis already evolved?* (Niet relevant)

8 *How easy is the solution?*

(Winter & Steger, 1998: 34)

¹⁹ Aangezien Winter en Steger veel belang hechten aan het handelen van de betrokken partijen, passen hun inzichten in dit theoretisch kader: "(...) we believe that the importance of an issue in the eyes of the public is determined by its own particular characteristics, only one of them being the power of the activist group. However, even if a certain issue has all the ingredients to become a strong one, if there is no activist group powerful enough to push it to public attention, then the company involved may escape extreme negative effects" (Winter & Steger, 1998: 52).

Tabel 1.3

Activist checklist

- 1 *The campaign should have a clear aim or goal.*
- 2 *The issue is easily understood by the general public.*
- 3 *The issue has a high symbolic value.*
- 4 *The issue has the potential to damage the image of the company.*
- 5 *The opponent is strong enough (no 'underdog' effect).*
- 6 *The issue can be 'packaged' in a campaign in which the public can get involved.*
- 7 *There are solutions that are confrontational, not gradual (...).*
- 8 *There could be a dramatic element to the campaign to engage the media.*

(Winter & Steger, 1998: 83)

Het tweede punt op elk van deze lijsten en het eerste punt op de *activist checklist* (2. *Does the issue evoke emotion? Is it understand-able (visual, touching) by the public?*; 1. *The campaign should have a clear aim or goal*; 2. *The issue is easily understood by the general public.*) laten zien dat belanghebbende partijen de publieke opinie beter kunnen beïnvloeden wanneer ze een probleem zó weten te definiëren, en causale verhalen en de oplossingen zó weten te presenteren dat deze eenvoudig te begrijpen zijn en emoties opwekken (Winter en Steger, 1998). Volgens Winter en Steger is het opwekken van emoties het allerbelangrijkste, omdat mensen hierdoor betrokken raken bij het probleem. Er moet verontwaardiging over het probleem ontstaan. Daartoe moet een probleem te visualiseren en aangrijpend zijn. De kans dat media berichten over een probleem is groter wanneer er beelden voorhanden zijn van mensen in erbarmelijke omstandigheden of lijdende dieren. Deze beelden grijpen mensen aan en de boodschap is voor iedereen duidelijk. En, zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven ten aanzien van causale verhalen, draagt complexiteit doorgaans niet bij aan de kracht van de presentatie van ideeën.

“...activists prefer issues where they can point the finger clearly at “good guys” and especially “bad guys”. It should be neither too technical nor too abstract, and relatively free of complex details.” (Winter en Steger 1998: 85)

“The causes of a problem do not necessarily have to be easy to understand, but the effects should be clear for the average person.” (Winter en Steger, 1998:87)

Wanneer een partij een complex probleem onder de aandacht wil brengen, kan het verstandig zijn om in de campagne de nadruk te leggen op een aansprekend deelprobleem, waar ook een relatief eenvoudige oplossing aan gekoppeld wordt.²⁰ Het doel van de

²⁰ Wanneer de complexiteit van een probleem moeilijk te reduceren is, kan het voor groepen zinvol zijn om gebruik te maken van de methode van ‘*customer segmentation*’. Wanneer groepen deze methode toepassen, richten ze hun campagne op een specifieke groep. Deze groep moet zowel het probleem kunnen begrijpen als de aandacht voor een probleem kunnen vergroten: “*For example, the issue of genetically engineered wheat may be too technical for the general public; therefore, some activist groups begin*

campagne is dan niet zozeer het bewerkstellingen van de deeloplossing, maar het vergroten van het bewustzijn van het probleem als geheel.

Punt acht van de *company checklist* en punt zeven van de *activist checklist* (8. *How easy is the solution?*; 7. *There are solutions that are confrontational, not gradual.*) sluiten hierbij aan (Winter & Steger 1998:69-72). De oplossingen die belanghebbende partijen voorstellen moeten zo aantrekkelijk en acceptabel mogelijk zijn voor het grote publiek. Mensen zijn over het algemeen - zelfs als ze het doel van de oplossing delen - bijvoorbeeld niet geneigd hun gedrag permanent te wijzigen. Belangengroepen doen er daarom verstandig aan in te zetten op directe oplossingen die daadkracht suggereren. De publieke opinie accepteert over het algemeen ook geen oplossingen waardoor het voortbestaan van de aangesproken partij in het gedrang komt. Het grote publiek geeft volgens Winter en Steger de voorkeur aan haalbare oplossingen.

Punt vijf uit de *activist checklist* (5. *The opponent is strong enough (no 'underdog' effect)*) wijst ook op het belang van een 'juiste balans' (Winter & Steger, 1998: 96-98). Actiegroepen hebben er belang bij dat de tegenstander waar ze tegen strijden sterk genoeg is. Hun strijd is dan een gerechtvaardigde strijd tegen een machtig, kil bedrijf. De strijd aangaan met een tegenstander die in ieder geval de indruk wekt zwak te zijn, een *underdog*, kan averechts werken voor een actiegroep. Het is namelijk heel goed mogelijk dat 'het grote publiek' van mening is dat deze organisatie al genoeg problemen heeft zonder lastig gevallen te worden door een actiegroep.

Dit effect kan ook optreden wanneer het beeld ontstaat dat de uiteindelijke verliezers de individuele werknemers van een 'aangevallen' bedrijf zijn die hun baan verliezen. Volgens Winter en Steger vallen met name in Europa de meeste actiegroepen dan ook geen bedrijf aan waar een groot aantal banen op het spel staat. De auteurs zijn overigens van mening dat het belang van de juiste tegenstander niet op deze manier werkt bij civiele zaken omdat hier veelal geen actiegroepen bij betrokken zijn die zich moeten bekommeren om de publieke opinie. Deze individuen kunnen hun doel bereiken zonder dat ze de publieke opinie aan hun kant moeten hebben.

De media spelen volgens deze auteurs een niet te overschatten rol in de vorming van de publieke opinie. Alleen de massamedia zouden in staat zijn een bepaald onderwerp zo direct en op een zo grote schaal in de maatschappij bekend te maken. Bij punt drie van de *company checklist* en punt acht van de *activist checklist* komt aan bod wat een strijdpunt aantrekkelijk maakt voor de media (3. *Is the issue media-friendly?*; 8. *There could be a dramatic element to the campaign to engage the media.*) (Winter & Steger, 1998: 40,41). De media hebben doorgaans het meeste interesse in probleemdefinities die veel emoties opwekken. Daarbij is er meer kans op media-aandacht wanneer problemen nieuw en bijzonder zijn.²¹ Belanghebbende partijen doen er bovendien verstandig aan om hun campagne dramatisch op te bouwen. Dit kunnen ze doen door bijvoorbeeld niet al hun informatie over een probleem prijs te geven, maar telkens nieuwe informatie naar buiten te brengen waardoor het probleem telkens iets erger wordt. Ze kunnen dit ook doen door het ver-

their campaign with paediatricians who will then advise parents against feeding baby cereals containing genetically engineered wheat to their children." (Winter en Steger, 1998:88)

²¹ Een pragmatisch aspect van media-aandacht is daarbij nog of gebieden of actoren toegankelijk zijn voor journalisten, hoewel dit binnen Nederland over het algemeen niet zo'n probleem zal zijn.

haal dat ze op zich vertellen zo dramatisch mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door een probleem voor te stellen als de strijd van een onschuldige slachtoffer tegen een gewetenloos, machtig bedrijf.

Belanghebbende partijen hebben nog meer kans om hun campagne tot een succes te maken wanneer ze mensen direct bij de strijd kunnen betrekken. Punt zes van de *activist checklist* (6. *The issue can be 'packaged' in a campaign in which the public can get involved*) heeft hier betrekking op (Winter & Steger, 1998: 98-100). Er zijn verschillende manieren om mensen deel van een campagne te laten uitmaken, zoals oproepen tot demonstraties of een consumentenboycot. Publieksacties kunnen het idee versterken dat het niet slechts gaat om een strijdpunt van een actiegroep, maar om een echt maatschappelijk probleem.

Behalve door betrokkenheid van publiek bij acties, kan de impact van een probleem ook snel groter worden als belanghebbenden het probleem verbinden aan andere problemen. Dit risico is in de *company checklist* opgenomen als punt vier (4. *Are there connections to other issues of the company or other companies?*) (Winter & Steger 1998: 47-52).

“Managers must be aware of the connections among controversial issues, because these may give some issues prominence out of proportion to their limited direct environmental, health or social impact. Activist accusations may take on huge proportions, perhaps beyond all rationality from a company’s point of view, if, in the eyes of the public, they are connected to other events. The list of possible interconnections can be very long. The connections may lie within the company, with other companies within the same industry, or with related effects or results.” (Winter & Steger, 1998: 47)

Een ‘bedrijf met een probleem’ kan hierdoor veranderen in een ‘problematisch bedrijf’.

Een bedrijf moet opletten dat belanghebbenden geen link leggen met soortgelijke problemen bij andere bedrijven, maar moet er evenzeer op letten niet tot zondebok gebombardeed te worden. Punt zes van de *company checklist* (6. *How isolated is the company?*) wijst hierop (Winter & Steger, 1998:57-59).

“Activist groups prefer not to attack entire industries. Especially in long, drawn-out debates, industries usually take a common position, making it hard to single out ‘sinners’ and to move them into the public spotlight. If activist groups can target a single, isolated company as a scapegoat, they can frame a case as a symbolic fight.” (Winter & Steger, 1998: 57)

Dit maakt het voor veel bedrijven dan ook aantrekkelijk – zo niet noodzakelijk – om zich aan te sluiten bij een werkgeversorganisatie. Volgens Winter en Steger zouden vooral bedrijven die bezig zijn met vernieuwende zaken die navolging zouden kunnen hebben en heel bekende bedrijven, moeten oppassen. Deze laatste groep is überhaupt kwetsbaar volgens deze auteurs, wat blijkt uit punt vier van de *activist checklist* (4. *The issue has the potential to damage the image of the company*). Zij benadrukken dat het eigen imago één van de belangrijkste zaken voor bedrijven is om te beschermen (Winter & Steger, 1998: 91-96). Het imago van partijen kan op twee manieren geschaad worden. Ten eerste kunnen ‘tegenstanders’ een situatie tot probleem bestempelen die volgens hen veroorzaakt is door de partij in kwestie. Vervolgens kan een partij nog imagoschade oplopen door haar reactie op de aantijgingen. Wanneer activisten het imago van een partij proberen te schaden, is het bijvoorbeeld lang niet altijd een goede strategie om naar de rechter te stappen. Hier-

door kan de aandacht voor een beschuldiging alleen maar vergroten, waarbij het heel goed mogelijk is dat de publieke opinie zich tegen een bedrijf keert.²²

Het enige punt dat nog niet aan bod is geweest is het derde punt op de *activists checklist*, (3. *The issue has a high symbolic value*). Winter en Steger omschrijven een strijdpunt als symbolisch ‘*if it represents a “picture” to the public that facilitates media communication and public involvement*’ (Winter & Steger, 1998:89). Door Stone, volgens wie ook in het politieke veld symboliek een belangrijke rol speelt, wordt een symbool beschreven als ‘*anything that stands for something else*’.²³ Kenmerkend voor symbolen is volgens haar verder dat ze geen intrinsieke betekenis hebben.

De betekenis van een symbool hangt af van de manier waarop mensen dit interpreteren en gebruiken. Stone onderscheidt drie vormen van symbolische representatie die van belang zijn in discussies over maatschappelijke problemen: beschrijvende verhalen,²⁴ synecdochē²⁵ en metaforen²⁶ (Stone 2002; Gusfield, 1981).

²² Dit geldt volgens Winter en Steger zelfs voor rechtszaken die bedoeld zijn om activisten uit te putten door een dure en lange procedure te voeren: “(...) even ‘slap’ lawsuits, which a company may bring against an activist group with the sole intention of draining the group’s resources (time, money, momentum, etc.) and to intimidate opposition, may backfire” (Winter en Steger, 1998: 94).

²³ Het gebruik van symboliek in het politieke veld moet niet verward worden met ‘symboolpolitiek’, ‘symboolwetgeving’ of ‘symbolische maatregelen’, waarbij het bestaan van het beleid of de regel op zich belangrijker is dan het bereiken van de doelstellingen waar het beleid of de regel formeel voor bedoeld is (Ringeling, 1993).

²⁴ De beschrijving van een problematisch verschijnsel kan gekenschetst worden als een *verhaal* omdat deze vaak een begin, midden en einde kent, en er vaak sprake is van een verandering. In het verhaal worden actoren gepresenteerd als helden, schurken of onschuldige slachtoffers. (b.v. Nederlandse arbeiders zullen massaal werkeloos worden wanneer de grenzen opengesteld worden.)

²⁵ Een *synecdoche* is een woord of uitdrukking met een figuurlijke betekenis volgens welke het geheel gepresenteerd wordt met behulp van één van de delen. Het geheel wordt als het ware gereduceerd tot een deel. In het publieke en politieke debat worden vaak (proto)typische voorbeelden gebruikt om een probleem inzichtelijk te maken en om mensen emotioneel bij een probleem te betrekken. Bijvoorbeeld: bijstandsmoeder A moet buiten haar schuld onder de armoedegrens leven, dus het minimumloon is te laag.

²⁶ Een metafoor is een vorm van beeldspraak die uitgaat van een vergelijking. Doordat een metafoor aansluit bij iets dat mensen al kennen, kan een probleem inzichtelijk gemaakt worden, maar kunnen ook bepaalde suggesties gewekt worden. Bijvoorbeeld: met het legaliseren van euthanasie bevinden we ons op een ‘hellend vlak’.

1.2 Specificering onderzoeksvraag

Op basis van het hierboven geschetste theoretisch kader, kunnen de onderzoeksvragen met betrekking tot de empirische casus nader worden geconcretiseerd. Het theoretisch kader aan de hand waarvan het empirisch materiaal is verzameld en geanalyseerd, kan als volgt kort samengevat worden. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de ontwikkeling van maatschappelijke problemen in ieder geval voor een deel begrepen kan worden vanuit het handelen van belanghebbende partijen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze belanghebbende partijen in ieder geval invloed proberen uit te oefenen door een overtuigende combinatie van probleemdefinitie, ideeën over oorzaken (causaal verhaal) en verantwoordelijkheden en oplossingsvoorstellen voor het voetlicht te brengen. Om hun visie krachtiger te maken, ligt het voor de hand dat zij zich hierbij veelal beroepen op bronnen van autoriteit, zoals gerechtelijke uitspraken of wetenschappelijk onderzoek. Voorts wordt er vanuit gegaan dat belanghebbende partijen via verschillende wegen – recht, politiek of publieke opinie – hun doelen met betrekking tot het door hen geschetste maatschappelijk probleem trachten te verwezenlijken.

In de inleiding van dit boek is de volgende centrale onderzoeksvraag geïntroduceerd: *Waarom heeft de ontwikkeling tussen 1978 en 2005 van het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor en door werknemers met asbestziekten, geleid tot een gecollectiveerd en geïnstitutionaliseerd compensatiesysteem met een beperkte kring van gerechtigden?*

Op basis van dit theoretisch kader kan een aantal concrete subvragen worden vastgesteld.

Hoe en via welke weg hebben belanghebbende partijen de ontwikkeling van compensatie en erkenning voor (ex-)werknemers met asbestgerelateerde beroepsziekten in Nederland tussen 1978 en 2005 beïnvloed, of proberen te beïnvloeden? Waarom hebben zij bepaalde keuzes gemaakt en hoe legitimeren zij deze keuzes?

Waarom maken belanghebbende partijen in deze periode met betrekking tot compensatie en erkenning onderscheid tussen verschillende categorieën asbestslachtoffers? Hoe legitimeren zij dit onderscheid? In hoeverre slagen zij erin dit onderscheid te maken of op te heffen?

Het is in de praktijk waarschijnlijk maar in beperkte mate mogelijk om het handelen van partijen vanuit hun belangen en doelstellingen te verklaren. Het zal daarnaast ook niet altijd mogelijk zijn goed te achterhalen in hoeverre hun handelen onderdeel is van een bewuste strategie. Toch zal in dit onderzoek zoveel mogelijk getracht worden de verschillende belangen, doelstellingen en strategieën van partijen te schetsen. Wat daarbij in ieder geval kan helpen, is te proberen na te gaan hoe de verschillende belanghebbende partijen hun handelen *legitimeren*. De door partijen gebruikte legitimering om bepaalde keuzes te verdedigen of onderbouwen, zal in dit onderzoek dan ook frequent benoemd worden.

1.3 Methoden van onderzoek

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van drie kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden. In de eerste plaats heeft ‘participerende observatie’ bij het IAS plaatsgevonden, ten tweede zijn interviews gehouden met (vertegenwoordigers van) belanghebbende partijen en tot slot is documentanalyse toegepast.

De ‘participerende observatie’ heb ik uitgevoerd door gedurende een periode van anderhalf jaar (augustus 2002 tot februari 2004) secretariële werkzaamheden uit te voeren voor het IAS. Voor dit onderzoek is het bijwonen en notuleren van de vergaderingen van het Bestuur en van de Raad van Toezicht en Advies van groot belang geweest, aangezien de verschillende partijen in deze setting hun belangen zoveel mogelijk probeerden te behartigen. Eén van de belangrijkste activiteiten die ik in deze periode heb uitgevoerd, was een evaluatie van het functioneren van het IAS. Dit betrof een evaluatie van dit functioneren vanuit de Convenantpartijen bezien. Dit onderzoek heb ik uitgevoerd in opdracht van de Convenantpartijen, waarbij onderwerp en vragen duidelijk afgebakend en vrij beperkt waren.

Er vanuit gaande dat participerende observatie uitgevoerd kan worden in verschillende gradaties van participatie, heb ik de lichtste variant toegepast. Gedurende mijn gehele periode van werkzaamheden voor het IAS heb ik mij opgesteld als – en ben ik gedefinieerd als – onderzoeker. Op deze manier ben ik op voldoende afstand blijven staan van de gang van zaken bij het IAS (Bijleveld, 2006: 206). En dan nog moet het begrip ‘participerende observatie’ hier tussen aanhalingstekens, omdat het onderzoek niet zozeer een etnografische studie naar het IAS als organisatie betrof, maar veeleer een kennismaking met het veld. Hierdoor heb ik een beeld proberen te vormen van de (verhouding tussen de) partijen die allemaal betrokken waren bij het IAS, van de strijdpunten die speelden, van de aspecten van het instituut die goed of moeizaam verliepen in deze periode, en van het jargon waar gebruik van gemaakt werd. Ik heb voor deze methode gekozen om zo een kijkje achter de schermen te kunnen nemen om vervolgens vast te kunnen stellen welke respondenten van belang waren en welke issues. Deze ‘participerende observatie’ heeft dus vooral als basis gediend voor de andere onderzoeksmethoden, namelijk literatuurstudie, documentanalyse en interviews.

Nadat ik mijn werkzaamheden voor het IAS heb beëindigd, ben ik overgegaan tot interviews met 44 (vertegenwoordigers van) belanghebbende partijen. Op enkele uitzonderingen na, heb ik deze gehouden tussen maart 2004 en maart 2005, dus nadat ik mijn werkzaamheden voor het IAS al beëindigd had. Ik heb deze onderzoeksmethoden opeenvolgend toegepast, zodat respondenten mij niet zouden beschouwen als een medewerker van het IAS. Hierbij heb ik ervoor gekozen om actoren uit de verschillende categorieën die een belang hebben bij het IAS te interviewen. Sommige van deze geïnterviewden zijn heel nauw betrokken bij het IAS, terwijl anderen hier wat verder vanaf staan. Actoren die er wat verder vanaf staan, houden zich bijvoorbeeld bezig met het beroepsziektebeleid in het algemeen. Sommige actoren had ik al eerder geïnterviewd in het kader van mijn evaluatie van het functioneren van het IAS vanuit de Convenantpartijen gezien. Tijdens deze tweede interviews heb ik echter de vragen kunnen stellen die van belang waren voor mijn onderzoek. Bovendien was het van belang deze mensen nogmaals te interviewen aangezien ik nu niet meer werkzaam was voor het instituut, wat ui-

teraard hun verhaal beïnvloed kan hebben. Enkele respondenten zijn niet ingegaan op mijn verzoek om een interview te mogen afnemen (zie bijlage I).

De methode die ik gekozen heb, is het half gestructureerde interview. Half gestructureerd houdt in dat de onderwerpen die aan bod moeten komen vastliggen, maar de mogelijke antwoorden niet (Baarda, et al, 1996). Bij een interview ben ik uitgegaan van een aantal onderwerpen dat ik zeker aan bod wilde laten komen. Dit zijn niet bij elke respondent dezelfde onderwerpen geweest. Aan een medisch specialist heb ik bijvoorbeeld andere vragen gesteld dan aan een vertegenwoordiger van een werkgeversorganisatie.

Deze manier van interviewen maakt het mogelijk flexibel te zijn en in te spelen op de informatie en de meningen die een respondent geeft. Tijdens het gesprek kunnen aspecten aan bod komen die voor de respondent belangrijk zijn, maar die nog niet expliciet in de vragenlijst waren opgenomen. Dit type interview maakt het bovendien mogelijk de respondent zoveel mogelijk in eigen woorden over een onderwerp te laten spreken. De precieze definities en ideeën van respondenten en hun gebruik van symboliek zijn hierdoor hopelijk zoveel mogelijk tot uitdrukking gekomen (Bijleveld 2006, Cresswell, 2003).

Voor mijn onderzoek heb ik bovendien – zij het in beperkte mate – gebruikgemaakt van interviews die door de studenten rechtsgeleerdheid J. Opstelten en J. Wijnholt, respectievelijk in 1998 en 2001 afgenomen zijn ten behoeve van hun onderzoek naar de oprichtingsonderhandelingen en het functioneren van het IAS. (Zie bijlage I)

Om de betrouwbaarheid van de interviews te maximaliseren, heb ik opnameapparatuur gebruikt. Geen één van de respondenten had bezwaar tegen dit gebruik. Er is mij maar een enkele keer gevraagd opmerkingen *off the record* te houden in verband met privacy of omdat respondenten mij op persoonlijke titel iets meedeelden. Daarbij heb ik iedere respondent de mogelijkheid gegeven om te reageren op het letterlijke, schriftelijke verslag dat ik voor mijn onderzoek zou gebruiken. Een groot deel van de respondenten heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en het verslag geautoriseerd.

Het derde gedeelte van het empirisch onderzoek bestond uit analyse van documenten, gedurende de gehele onderzoeksperiode. Er zijn parlementaire stukken, berichten in de media (vrijwel uitsluitend landelijke dagbladen), voorlichtingsmateriaal en (wetenschappelijke) publicaties geanalyseerd. Deze documentanalyse heeft in combinatie met de ‘participerende observatie’ als basis gediend voor de interviews die ik gehouden heb. In het onderzoek is dus een controle ingebouwd in de vorm van triangulatie (Cresswell, 2003). Indien een bepaald onderwerp niet of onvoldoende aan bod is gekomen in de interviews, heb ik de ideeën en opvattingen van partijen bovendien afgeleid uit deze documenten.

Terwijl de documentanalyse vooral dient om informatie te achterhalen over onderwerpen of periodes die bij het IAS of in de interviews in mindere mate aan bod zijn geweest, staan de ‘participerende observatie’ en de interviews in een andere relatie tot elkaar. In zekere zin is hier sprake van een controlemechanisme. Omdat ik voor het IAS werkzaam ben geweest, had ik al een zekere kennis over de houding van partijen ten aanzien van dit instituut vóórdat ik hen ging interviewen. De interviews boden de mogelijkheid dieper op bepaalde aspecten in te gaan en om opvattingen en ideeën van partijen te verifiëren.

Alvorens de resultaten van dit empirische onderzoek besproken worden, wordt in dit boek echter achtergrondinformatie over de asbestproblematiek en een voorgeschiedenis

van de compensatie en erkenning van arbeidsgerelateerde asbestziekten gegeven in hoofdstuk twee.

2. Voorgeschiedenis en context asbestproblematiek

Terwijl in het vorige hoofdstuk de theorie en methodiek aan bod zijn gekomen met behulp waarvan het empirisch materiaal voor dit onderzoek is verzameld en geanalyseerd, gaat dit hoofdstuk in op de voorgeschiedenis en de context van de bestudeerde casus.

Dit betekent dat in paragraaf 2.1 eerst een aantal aspecten van de asbestproblematiek wordt behandeld dat voor de bestudering van het streven naar erkenning en het eisen van compensatie voor en door asbestslachtoffers van belang is. Eerst komt de ontwikkeling van de asbestindustrie in Nederland aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op kenmerken van de verschillende ziektes die het gevolg kunnen zijn van asbestblootstelling. Een beschrijving van de ontwikkeling van de (inter)nationale kennis over asbest, de te nemen maatregelen die geadviseerd worden en de wetgeving die met betrekking tot asbestblootstelling is ingevoerd, vormt het besluit van deze paragraaf.

De ontwikkeling van compensatiesystemen voor beroepsziekten is het onderwerp van paragraaf 2.2. Achtereenvolgens komen de negentiende-eeuwse civiele aansprakelijkheid, de Ongevallenwet (1901) en de Beroepsziekteparagraaf Ongevallenwet (1928) aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag waarom de beroepsziektelijst bescheiden is gebleven. De paragraaf wordt afgesloten met een beschrijving van de instelling van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967) en de gevolgen daarvan voor kennis over beroepsziekten.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beknopte beschrijving van de silicoseproblematiek die in de jaren negentig van de vorige eeuw op de publieke en politieke agenda komt te staan. De reden voor het opnemen van deze beschrijving is dat deze problematiek invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de collectieve regeling voor asbestslachtoffers. Een invloed die in de hierna volgende hoofdstukken aan bod komt. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de probleemdefinitie en ideeën over oorzaken, verantwoordelijkheden en oplossingen die met betrekking tot silicose op de agenda zijn komen te staan. Ook wordt beschreven dat grote ontevredenheid is ontstaan over de gekozen oplossing. Als afsluiting wordt ingegaan op de vraag in hoeverre deze problemen te maken hebben met de dubbelfunctie (compensatie en erkenning) van de silicose-regeling.

2.1 Ontwikkelingen omtrent asbest

2.1.1 Asbestindustrie

Het begrip ‘asbest’ staat voor een categorie van chemisch verwante mineralen, namelijk minerale silicaten met een specifieke vezelstructuur. Binnen de categorie ‘asbest’ kan een onderscheid gemaakt worden tussen een aantal soorten, waarvan de volgende de belangrijkste zijn: *chrysotiel* (witte asbest), *crocidoliet* (blauwe asbest), en *amosiet* (bruine asbest). Het materiaal asbest is uitermate geschikt voor industriële en commerciële toepassingen omdat het gekenmerkt wordt door een combinatie van de volgende eigenschappen: onbrandbaarheid, grote hittebestendigheid, chemische bestendigheid, isolerend vermogen, slijtvastheid, grote slijtbaarheid, goed te verwerken. Daarbij is het materiaal goedkoop. Commercieel toegepaste asbest betreft voor het overgrote merendeel - meer dan 90% - chrysotiel (Burdorf & Swuste, 1997: 15; De Ruiter, 1997: 5).

De asbestindustrie in Nederland ontwikkelt zich sterk na de Tweede Wereldoorlog. Dit geldt zowel voor de *primaire asbestindustrie* - bedrijven die ruwe asbest verwerken - als de *secundaire asbestindustrie* - bedrijven die asbesthoudende producten be- en verwerken. Binnen de primaire asbestindustrie is de grootste rol weggelegd voor de asbestcementindustrie die rond 1930 ontstaat. Waar het gaat om de ontwikkeling van de secundaire asbestindustrie zijn asbesthoudende producten vooral gebruikt als isolatiemateriaal in de scheepsbouw, als bouw materiaal in de agrarische sector, als frictiemateriaal bij de bouw van vervoermiddelen en machines, en bij de aanleg van het waterleidings- en rioleringsnet. Nadat in 1978 meer ruwe asbest wordt ingevoerd dan ooit tevoren, daalt de invoer weer snel vanwege verschillende factoren, waaronder de volgende: alternatieve materialen worden economisch concurrerend; het wordt meer algemeen bekend dat asbest schadelijk is; er ontstaat veel maatschappelijke onrust; er verschijnt negatieve berichtgeving over asbest en bedrijven krijgen met meer regels aangaande asbest te maken (Burdorf & Swuste, 1997: 15- 19; De Ruiter, 1997: 71).

2.1.2 Asbestziekten

Er bestaat wetenschappelijke consensus dat asbestblootstelling, oftewel het inademen van asbestvezels die in de luchtwegen of het maagdarmlkanaal terechtkomen, kan leiden tot drie ernstige aandoeningen: maligne mesothelioom, asbestose en longkanker.²⁷ Daarnaast bestaat er nog een aantal minder ernstige verschijnselen of aandoeningen (IAS, 2006; Nederlandse Kankerbestrijding/KWF, 2001; Gezondheidsraad, 1999; Gezondheidsraad 1998; De Ruiter, 1997).

Maligne mesothelioom, longvlies- of buikvlieskanker, is een ziekte waaraan het merendeel van de patiënten binnen twee jaar na de diagnose overlijdt. De latentietijd, daarentegen, is heel lang met een gemiddelde van dertig tot veertig jaar. Er is geen andere oorzaak van de

²⁷ Er is een nog een vierde ernstige aandoening die door asbestblootstelling veroorzaakt kan worden, keelkanker. Hier bestond eind jaren negentig nog geen wetenschappelijke consensus over. Aangezien deze aandoening voor zover bekend is, geen rol speelt in de discussie in Nederland over schadevergoeding voor asbestslachtoffers, wordt deze ziekte in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

ziekte bekend dan asbestblootstelling en dus wordt uitgegaan van monocausaliteit. Er zijn onvoldoende aanwijzingen dat er een bepaald minimum aan asbestblootstelling plaatsgevonden moet hebben voordat een mesothelioom kan ontstaan. Dit betekent dat iemand in theorie na inademing van één vezel ziek kan worden. De therapeutische mogelijkheden zijn bij deze ziekte beperkt en kunnen het leven over het algemeen slechts met een aantal maanden verlengen.

Asbestose, stoflongen, kent verschillende stadia. Indien een patiënt lijdt aan een zware vorm van asbestose wordt zijn longfunctie ernstig aangetast. Asbestose is een chronische ziekte. Uiteindelijk zullen deze patiënten overlijden aan de ziekte. Bijna de helft van alle asbestosepatiënten overlijdt echter niet aan die ziekte, maar aan één van de kwaadaardige asbestziekten (maligne mesothelioom of longkanker). Er wordt bij asbestose uitgegaan van monocausaliteit. De latentietijd is minimaal vijftien jaar, maar voor het ontstaan van de ziekte moet daarbij sprake zijn van een langdurige, hoge blootstelling. Er is geen effectieve therapie bekend voor asbestose.

Longkanker ten slotte, is een ziekte waar veel patiënten aan overlijden. Slechts 10 tot 15% van alle patiënten wordt genezen. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat longkanker meestal pas wordt vastgesteld wanneer de ziekte zich al heeft verspreid in het lichaam. Van de mensen die overleven blijft een deel (extreme) vermoeidheidsklachten houden. Het is niet bekend wat de gemiddelde latentietijd is bij longkanker, maar meestal wordt uitgegaan van een gemiddelde van vijftien à twintig jaar. Longkanker is een multicausale ziekte. Het roken van tabak vormt veruit de belangrijkste oorzaak van longkanker, maar ook de blootstelling aan gevaarlijke stoffen, waaronder asbest, en luchtvervuiling kunnen de ziekte veroorzaken. Asbestblootstelling verhoogt de kans op longkanker, onafhankelijk van rookgewoonten. Waar het een combinatie van het roken van tabak en asbestblootstelling betreft, is er een discussie gaande of deze combinatie de kans op longkanker additief dan wel multiplicatief doet toenemen. Er bestaat nog geen consensus over de precieze asbestblootstelling waarvan voor het ontstaan van longkanker uitgegaan moet worden. Vooral bij een late vaststelling van de ziekte zijn de therapeutische mogelijkheden beperkt.

2.1.3 Ontwikkeling kennis asbest

In het civiele aansprakelijkheidsrecht kan het van belang zijn vanaf welk moment de kennis over de schadelijkheid van asbest bekend mag worden geacht. De kennis over de schadelijkheid van asbest groeit gedurende de twintigste eeuw. In tabel 2.1 is de (inter)nationale ontwikkeling van wetenschappelijke kennis over de schadelijkheid van asbest uiteengezet door asbestdeskundige en arbeidshygiënist Swuste. De tabel heeft betrekking op de *state of the art*, oftewel datgene wat (internationaal) bekend is over de gevaren van het werken met bepaalde stoffen. In het civiele aansprakelijkheidsrecht wordt daarnaast het begrip *state of the industry* gebruikt, oftewel het kennisniveau over de schadelijkheid van het werken met een bepaalde stof dat gebruikelijk is binnen vergelijkbare bedrijven in een zelfde periode (Swuste e.a., 1997: 1159).

Tabel 2.1: Eerste berichten, eerste patiëntenbespreking en het bereiken van consensus over de verbanden tussen asbest en asbestziekten in de buitenlandse en Nederlandse wetenschappelijke literatuur (Swuste, 1994: 11).

			Buitenland	Nederland
Asbestose	1 st e bericht		1897 Netolitzky	1930 Remijnse
	1 st e patiëntbespreking		1907 Montague-Murray	1931 Arbeidsinspectie
	Consensus		1929 Haddow	1942 Hampe
Longkanker	1 st e bericht		1935 Lynch e.a.	1942 Hampe
	1 st e patiëntbespreking		1935 Lynch e.a.	1956 Hampe
	Consensus	Asbestose met longkanker	1951 Hueper	1958 Van der Schoot
		Longkanker	1964 Selikoff e.a.	1968 Zielhuis
Mesotheloom	1 st e bericht		1953 Weiss	1958 Van der Schoot
	1 st e patiëntbespreking	Asbestose met mesotheloom	1953 Weiss	1958 Van der Schoot
		Mesotheloom	1960 Wagner e.a.	1968 Arbeidsinspectie
	Consensus	Asbestose met mesotheloom	1964 Selikoff e.a.	1968 Zielhuis
		Mesotheloom	1964 Selikoff e.a.	1969 Stumphius

Zoals blijkt uit tabel 2.1, meldt de AI vanaf de jaren dertig incidenteel dat werknemers uit de asbestindustrie soms lijden aan asbestose²⁸ (Swuste, 1994: 5). Zoals uit een aantal medische en veiligheidskundige handboeken die vanaf de Tweede Wereldoorlog verschijnen blijkt, wordt asbestose als eerste van de asbestziekten als beroepsziekte beschouwd. Asbestose is de eerste en enige asbestziekte die op de beroepsziektelijst van de Ongevallenwet (OW) geplaatst wordt, en wel in 1949.²⁹ Het gegeven dat eerder consensus ontstaat over asbestose en de plaatsing daarvan op de beroepsziektelijst geaccepteerd wordt, heeft waarschijnlijk te maken gehad met het feit dat substantiële asbestblootstelling nodig is voor het ontstaan van de ziekte en dat geen andere oorzaken voor de ziekte bekend zijn. Asbestose komt daarmee vooral voor onder bepaalde beroepsgroepen, wat een argument vormt voor de plaatsing op de beroepsziektelijst. Bekendheid over de asbestziekten met een lan-

²⁸ Swuste verwijst naar: Arbeidsinspectie. (1930, 1931, 1935, 1937). *Centrale verslagen van de Arbeidsinspectie in het Koninkrijk der Nederlanden*. Den Haag: Staatsdrukkerij.

²⁹ De ontwikkeling van compensatiesystemen voor beroepsziekten in Nederland, waar ook de Ongevallenwet onder valt, wordt verder behandeld in paragraaf 2.2.

gere latentietijd en een lagere noodzakelijke blootstelling - mesothelioom en longkanker – ontstaat dan ook in eerste instantie met betrekking tot patiënten die ook al aan asbestose lijden. De beroepsziekteparagraaf van de OW is al afgeschaffd voordat consensus bestaat over longkanker en mesothelioom als asbestziekten die onafhankelijk van het voorkomen van asbest kunnen ontstaan (Kerklaan e.a., 2003b/2003c; Swuste, 1994).

Daarnaast lijkt de kennisontwikkeling over asbestose in Nederland een impuls te hebben gekregen door de jarenlange publieke en politieke discussie over de erkenning van silicose als beroepsziekte. Dit heeft de plaatsing van asbestose op de beroepszieketlijst waarschijnlijk bevorderd. In openbare medische literatuur wordt namelijk kritiek geuit op de beperkte opname van silicose op de beroepszieketlijst van de OW. In deze literatuur wordt ook gepleit voor opname in de OW van stoflongziekten die naar aard, oorzaak en arbeidsongeschiktheid vergelijkbaar zijn. Eén van die stoflongziekten is asbestose.³⁰ Na de Tweede Wereldoorlog wordt nog meer over asbestose gepubliceerd in medisch-wetenschappelijke literatuur (Kerklaan e.a., 2003b).

Tabel 2.1 laat bovendien zien dat in de jaren zestig in het buitenland en in Nederland consensus ontstaat over asbest als kankerverwekkende stof. Internationaal gezien vormt 1964 een belangrijk jaartal, aangezien er veel wetenschappelijke en publieke aandacht volgt op een internationaal asbestcongres dat in dat jaar wordt gehouden. Tijdens dit congres, waar Selikoff zijn bevindingen bekend maakt, wordt namelijk gepleit voor de erkenning van de carcinogeniteit van asbest³¹ (Swuste, 1994: 6).

Ook in Nederland zijn de bevindingen aanleiding voor meer onderzoek naar de schadelijke gezondheidseffecten van blootstelling aan asbest. In dit land groeit de algemene bekendheid met de carcinogeniteit van asbest sterk met Stumphius' proefschrift *Asbest in een bedrijfsbevolking*, dat in 1969 uitkomt. Dit onderzoek laat zien dat 22 van de 25 mensen bij wie tussen 1962 en 1968 op het eiland Walcheren mesothelioom gediagnosticeerd wordt, op een scheepswerf gewerkt hebben waar isolatie met behulp van asbest heeft plaatsgevonden. De erkenning van de arbeidsgerelateerdheid van mesothelioom en longkanker blijkt uit de opname van deze ziekten in medische en veiligheidskundige handboeken, uit een publicatieblad over asbest van de Arbeidsinspectie (AI), en uit de opzet van een nationaal mesothelioomregister (De Ruiter, 1997: 66; Swuste, 1994: 6). Een issue waar nog lange tijd – tot op de dag van vandaag – discussie over bestaat is de mate van schadelijkheid van de verschillende soorten asbest. Deze discussie concentreert zich op de vraag of witte asbest even gevaarlijk is als blauwe asbest (De Bruin, 12-10-04; De Ruiter, 1997: 71).

³⁰ De artikelen waar de Kerklaan e.a. naar verwijzen zijn: Nieuwenhuyzen, F.J. (1933). *Over het biochemisme van de silicosis*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht. (Proefschrift); Arbeidsinspectie. (1932). *Centraal verslag over 1931*. Den Haag: Algemene Landsdrukkerij; Hampe, J.F. (1942). *Stof en stoflongen, in het bijzonder over silicose en silicatose*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. (Proefschrift). Volgens Swuste geeft Hampe duidelijke diagnosecriteria, maar vormt het criterium “aantoonbare blootstelling aan asbest” een groot probleem vanwege het ontbreken van enige registratie van beroepen van patiënten. De andere diagnosecriteria zijn de aanwezigheid van longfibrose en asbestichaampjes in het sputum of longweefsel. (Swuste, 1994)

³¹ Het congres betreft de *Eerste Internationale Asbest Conferentie* van de *New York Academy of Sciences*. De bevindingen van Selikoff worden gepubliceerd in: Selikoff, I., Churg, J., Cuyler Hammond, E. (1964). Asbestos exposure and neoplasia. *Journal of the American Medical association*, 188 (Swuste, 1994: 6).

2.1.4 Bescherming werknemer tegen asbestblootstelling

In de Nederlandse vakliteratuur over arbeidsveiligheid verschijnen de eerste adviezen voor maatregelen tegen asbestblootstelling al in de jaren dertig. Een overzicht van de adviezen en andere maatregelen en wetgeving bedoeld om de blootstelling aan asbest zoveel mogelijk te beperken, is te vinden in bijlage II. De AI geeft vanaf 1956 adviezen over asbestverwerking, maar pakt het beperken van asbestblootstelling pas vanaf 1969 meer uitgebreid aan. In 1971 geeft de AI bestuurlijke normen en arbeidshygiënische richtlijnen uit met de preventie van asbestose - en daarmee ook van longkanker - als doelstelling. De AI acht zich nog niet in staat onderbouwde adviezen met betrekking tot de preventie van mesothelioom te geven (De Ruiter, 1997: 66; Swuste, 1994:10).

Ondertussen wordt in 1951 met de Silicosewet een wettelijke basis gelegd voor de mogelijkheid van preventie van silicose en andere stoflongziekten door middel van AMvB's (Stb. 134). Hoewel dit betekent dat ook maatregelen ter voorkoming van asbestblootstelling genomen kunnen worden, wordt in de MvT aangegeven dat de asbestoseproblematiek klein is in vergelijking met de silicoseproblematiek (De Ruiter, 1997: 65).

Het onderzoek van Stumphius uit 1969 plaatst de preventie van mesothelioom op de publieke en politieke agenda, maar niet zo stevig dat de problematiek niet door de minister van Sociale Zaken gerelativeerd kan worden. Zijn argument is dat het wetenschappelijk bewijs voor de relatie tussen asbestblootstelling en de latere ontwikkeling van mesothelioom nog niet zodanig is dat dit als onderbouwing voor beleid kan dienen (De Ruiter, 1997: 65).

Het creëren van onzekerheid over wetenschappelijke kennis gebeurt ook binnen de SER in de eerste helft van de jaren zeventig, wanneer advies uitgebracht wordt over een AMvB in het kader van de Silicosewet.³² Verteegenwoordigers van werkgevers gebruiken andere bronnen van autoriteit dan de overheid om zo te voorkomen dat er ook maar enig verbod op het gebruik van asbest komt. Andere argumenten die zij gebruiken zijn de onwenselijke economische gevolgen, en dan met name het verlies van werkgelegenheid, en het bestaan van mogelijkheden om wél veilig met asbest te werken. Hiermee staan zij tegenover de kroonleden en werknemersvertegenwoordigers (De Ruiter, 1997: 67).

Soortgelijke argumenten worden midden jaren zeventig gebruikt door de VVD in de Tweede Kamer wanneer een wijzigingsvoorstel van de Silicosewet wordt behandeld. Ook de grootste christelijke partijen (KVP, ARP, CHU) hechten aan economische belangen, maar geven blijk van meer twijfel over de problematiek. Met deze economische belangen als argument wordt gediscussieerd over een "systeem van ontheffingen" en over de blootstelling aan asbest die nog toegelaten wordt, de grenswaarden (MAC-waarden). Deze grenswaarden moeten volgens minister van Sociale Zaken Boersma zo laag mogelijk gehouden worden als "economisch verantwoord is" (De Ruiter, 1997: 67).

De asbestproblematiek blijft als maatschappelijk probleem op de publieke en politieke agenda staan, onder andere door een aantal actuele kwesties. Eind 1976 bestaat inmiddels de benodigde kamermeerderheid voor een AMvB aangaande beroepsmatige asbestblootstelling. Het eerste verbod op asbest volgt in 1977, met het Asbestbesluit (Stb. 269). Dit

³² De eerste concept-versie verschijnt in 1972.

besluit verbiedt alle be- en verwerking van blauwe asbest (crocidoliet) en het verspuiten van alle soorten asbest. Het verspuiten van asbest wordt gezien als een zeer schadelijke manier om asbest te verwerken (De Ruiter, 1997: 67-68; Swuste, 1994:10-12).

In de media, in de Tweede Kamer en door de vakbeweging wordt kritiek geleverd op het ontheffingsbeleid en op het toezicht door de AI. De AI wordt in haar uitvoering en beleid vanaf 1977 geadviseerd door de Adviescommissie Asbestbesluit, bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, en deskundigen. De voorzitter wordt aangewezen door de overheid. Het instellen van deze commissie is onderdeel van het eerste Asbestbesluit (1977). Vanaf 1980 intensiveert de FNV haar kritiek. Geprobeerd wordt niet alleen de Adviescommissie te beïnvloeden, maar ook de publieke opinie. Dit past bij de algemene tendens van de FNV om meer aandacht te besteden aan arbeidsomstandigheden, waaronder de preventie van beroepsziekten.³³ De Adviescommissie Asbestbesluit dringt in 1982 en 1987³⁴ met beleidsadviezen aan op een verdergaand verbod op gebruik van asbest. In 1987 wordt door de commissie duidelijker de stelling in genomen dat het echt om een algeheel verbod moet gaan (De Ruiter, 1997: 70-73).

Ruim tien jaar later, eind 1988, verschijnt het tweede Asbestbesluit, ditmaal in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet. Hiermee wordt vanaf 1988 de concentratie asbestvezels waarbij technische en organisatorische maatregelen noodzakelijk worden geacht, verlaagd. Dit bestaat uit het eerste Asbestbesluit, aangevuld met een EEG-richtlijn aangaande beroepsmatige asbestblootstelling uit 1983.³⁵ De implementatie van deze richtlijn vindt daarmee bijna twee jaar na de uiterste datum plaats (De Ruiter, 1997: 74; Swuste, 1994:10-12).

Eind jaren tachtig komt het streven naar een algeheel verbod stevig op de politieke agenda te staan. In reactie op druk vanuit de Tweede Kamer, neemt Staatssecretaris van SZW De Graaf de inspanningsverplichting op zich om tot een totaalverbod te komen. Advies van de sociale partners wordt gevraagd aan de Arboraad. In januari 1991 brengt deze raad haar *Advies Asbestverbod* uit waarin het voornemen om tot een totaalverbod te komen gesteund wordt, mits er bepaalde overgangsregelingen komen voor bepaalde sectoren en toepassingen.

Uiteindelijk wordt in 1993, met een wijziging van het Asbestbesluit in het kader van de Arbowet, alle beroepsmatige be- en verwerking van asbest, en het beroepsmatig in voorraad houden ervan, verboden (*Stb.* 1993, 135.). Het verbod geldt voor alle soorten asbest. Dit betekent dat ook de asbestsoort die het meest gebruikt wordt voor industriële toepassingen, witte asbest (chrysotiel), verboden wordt (De Ruiter, 1997: 75-77; Swuste, 1994:10-12).

³³ Zie paragraaf 3.4.2.

³⁴ De Adviescommissie is inmiddels onderdeel van de Arboraad.

³⁵ Richtlijn 83/477/EEG.

2.2 Compensatiesysteem beroepsziekten

In deze paragraaf komt de ontwikkeling van het compensatiesysteem voor beroepsziekten in Nederland aan bod. In de loop van de tijd heeft dit systeem de vorm gehad van civiele aansprakelijkheid, sociale zekerheid, en – al dan niet verplichte – verzekeringen, of een combinatie van deze vormen. In de rechtswetenschappelijke literatuur worden aan deze compensatiesystemen verscheidene functies toegewezen, waaronder compensatie, herstel, vergelding, rechtshandhaving, straffen, genoegdoening van de benadeelde, schadeverdeling, en preventie. Het is zeker nog geen uitgemaakte zaak welke functies deze compensatiesystemen kunnen vervullen of zouden moeten hebben. Dit onderzoek is niet bedoeld om een bijdrage te leveren aan de discussie daarover.³⁶ Deze functies zijn wel van belang aangezien ze voor belanghebbende partijen een reden kunnen zijn of als legitimatie kunnen dienen om een bepaald compensatiesysteem te propageren of af te wijzen.

2.2.1 Negentiende-eeuwse civiele aansprakelijkheid

In de negentiende eeuw bestaat voor werknemers die schade ondervinden na een bedrijfsongeval of als gevolg van een beroepsziekte, slechts de mogelijkheid deze schade te verhalen door hun werkgever civiel aansprakelijk te stellen (op grond van art. 1401 BW e.v.). De werknemer en werkgever worden gezien als vrije contractpartners die formeel gelijk zijn. De werknemer is een contract (arbeidsovereenkomst) aangegaan met de werkgever, om arbeid te verrichten met een bepaald risico. De werknemer kan ervoor kiezen gevaarlijker werk te doen en daar dan ook een hoger loon voor terugkrijgen of bedingen. Deze formele gelijkheid staat in schril contrast met de sociale en economische verschillen tussen de werkgever en de werknemer, waardoor deze laatste niet of nauwelijks toegang heeft tot het recht. Van de mogelijkheid om schade te verhalen, kunnen werknemers moeilijk gebruik maken gezien de waarde die gehecht wordt aan het ‘schuld criterium’. Daarmee wordt bedoeld dat de werkgever alleen aansprakelijk wordt geacht als schadeveroorzaker, wanneer hem daadwerkelijk een verwijt gemaakt kan worden. Dit betekent in de praktijk dat er sprake moet zijn van ‘ondubbelzinnige schuld’ van de werkgever of een collega-werknemer. De bewijslast ligt geheel bij de werknemer (De Jong e.a., 1995: 12; Geers & Gevers, 1977: 952).

Bij civiele aansprakelijkheid van werkgevers in de negentiende eeuw wordt de prioriteit gegeven aan de vergeldende functie. De verwachting is bovendien – binnen het negentiende-eeuwse oud-liberale denken – dat de centrale plaats die schuldverantwoordelijkheid heeft, een positieve invloed heeft op de preventie van schade. De redenering is dat juist de beperkte mogelijkheid om de schade te kunnen verhalen, de werknemer ertoe aanzet voorzichtigheid te betrachten in de arbeidssituatie (De Jong e.a., 1995: 12,13).

2.2.2 Ongevallenwet (1901)

De Ongevallenwet (OW) van 1901 brengt verandering voor werknemers die schade ondervinden als gevolg van een bedrijfsongeval, maar nog niet voor hen die schade ondervinden als gevolg van een beroepsziekte (Kerklau e.a., 2002/2003a; De Jong e.a., 1995; Geers & Gevers, 1977). Met deze publiekrechtelijke voorziening garandeert de overheid

³⁶ Zie voor verschillende visies hierop onder andere: Barentsen, 2003; Du Perron, 2003; Van Zeeland e.a., 2003; Buruma, 2003; Barendrecht, 2003; Verheij, 2002; Lindenberg, 1998; De Jong e.a., 1995.

werknemers een uitkering (loonderving, medische kosten, kosten revalidatie) wanneer deze binnen bepaalde bedrijfstakken schade lijden als gevolg van een bedrijfsongeval, los van de vraag wie het ongeluk veroorzaakt heeft.³⁷ Indien de werknemer overlijdt als gevolg van het ongeval komt nabestaanden een compensatie toe. Voor de schuldaansprakelijkheid van werkgevers komt dus risicoaansprakelijkheid in de plaats, waarbij het idee dat ongevallen gezien moeten worden als een 'normaal ondernemersrisico' het uitgangspunt vormt. Om deze uitkeringen te financieren wijst de overheid een aantal bedrijfstakken met een hoog ongevalsrisico aan waarbinnen werkgevers verplicht worden zich te verzekeren. Zij betalen hiertoe premie aan een centraal rijksorgaan, dat de claims ook onderzoekt en eventueel tot uitkeren overgaat, of aan een eigen risicodragend orgaan. De mogelijkheid om het financiële risico zelf te dragen bestaat ook.³⁸ De hoogte van de premie wordt gerelateerd aan het ongevalsrisico binnen de betreffende bedrijfstak (Kerklaan e.a., 2002/2003a/2003c; De Ruiter, 1997; Geers & Gevers, 1979).

Met de invoering van de OW wordt het civiele aansprakelijkheidsrecht met betrekking tot werkgevers met een verzekeringsplicht grotendeels buiten spel gezet.³⁹ Minister van Sociale Zaken Van der Linden legitimeert dit door erop te wijzen dat de civielrechtelijke last niet nog eens boven op de zware last van een zo omvangrijke publiekrechtelijke regeling gelegd zou moeten worden. Op enkele uitzonderingen na, kan een werknemer die aanspraak kan maken op een uitkering op basis van de OW diens werkgever niet meer civielrechtelijk aansprakelijk stellen. De zekerheid van een uitkering voor werknemers in gevaarlijke bedrijfstakken gaat ten koste van het volledig vergoeden van de schade in het geval van een ernstig ongeval. Maar, zoals hierboven is toegelicht, is het maar de vraag of de werknemer die schadevergoeding in de praktijk zou kunnen opeisen. Na de herziening van 1921 vallen alle werknemers binnen commerciële bedrijven onder de OW. Hiermee gaat ook de civielrechtelijke 'immunitet' voor meer werkgevers gelden. Gezien deze uitbreiding en de blijvend beperkte toegang tot het recht, leidt een aantal veranderingen in de wetgeving en jurisprudentie ten voordele van de werknemers niet tot een noemenswaardige toename van claims⁴⁰ (Kerklaan e.a., 2002/2003a/2003c; Geers & Gevers, 1979).

Eén van de redenen om de OW aan te nemen, is dat deze wet gezien wordt als een middel om de strijd tussen werknemers en werkgevers te pacificeren. Dit heeft in beperkte zin betrekking op de (eventuele) strijd tussen werkgever en werknemer in de rechtszaal,

³⁷ Dit is de eerste sociale wet die een verzekering tegen de *financiële* gevolgen voor bedrijfsongevallen biedt. Daarvoor zijn ook al wetten ingevoerd die de (bepaalde) werknemers moeten beschermen tegen risico's die werknemers op hun werk lopen, te weten het 'kinderwetje' Van Houten (1874), de Arbeidswet (1889), Veiligheidswet (1895) (Geers, 1977: 952).

³⁸ Dit aspect van de OW is niet succesvol. In 1921 neemt de RVD deze particuliere taak over.

³⁹ De burgerlijke rechten van werknemers op grond van art. 1401 BW e.v., worden alleen behouden op de volgende punten: indien men meer verdient dan het maximale dagloon, indien er sprake is van bepaalde misdrijven, en indien goederen van het slachtoffer beschadigd zijn (Geers, 1979: 138).

⁴⁰ De eerste verbetering voor werknemers komt met de Wet op de individuele arbeidsovereenkomst (1907). In deze wet wordt werkgevers 'contractuele aansprakelijkheid' toegekend, wat inhoudt dat werknemers alle redelijkerwijs mogelijke bescherming tegen beroepsongevallen en -ziekten moeten ontvangen. Een werkgever die hierin tekort schiet, is verplicht alle schade te vergoeden, behalve wanneer sprake is van overmacht of grove schuld van de werknemer. De tweede verbetering, in 1919, betreft een ruimere uitleg van het begrip 'onrechtmatig' door de Hoge Raad (Zie Geers & Gevers, 1979: 138).

maar in veel sterkere mate op een bredere strijd. Onder arbeiders en hun organisaties groeit eind negentiende eeuw namelijk onrust en ontevredenheid over de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, alsmede over de financiële gevolgen van letsel of overlijden. Samen met een deel van de industriëlen, artsen en links-liberale, progressieve politici, streven zij dan ook naar verbetering van hun arbeids- en leefsituatie.⁴¹ Vooral vanuit links liberale hoek wordt deze zogenaamde ‘sociale kwestie’ op de politieke agenda gezet. Ondersteuning van de OW kwam veelal voort uit vrees voor revolutionaire tendensen en sociale onvrede (Kerklaan e.a., 2003a/2003c; De Jong e.a., 1995; Vinke & Wilthagen, 1993; Geers & Gevers, 1979).

Met het aannemen van de OW verschuift de prioriteit van de vergeldende functie, die in feite alleen in theorie bestond, naar een schadeverdelende functie, met een rol op de achtergrond voor de preventieve functie. Het vertrouwen dat de OW deze schadeverdelende functie zal vervullen, wordt algemeen gedeeld. In socialistische kringen is de ondersteuning van deze nieuwe wet echter geen vanzelfsprekendheid. Een aantal socialisten heeft hier namelijk bezwaren tegen vanwege het belang dat ze aan die andere twee functies hechten. Een voordeel van risicoaansprakelijkheid voor werkgevers zou namelijk zijn dat de verantwoordelijkheid voor een ongeval voortaan diffuus zou blijven, een ontwikkeling waar socialisten moeite mee hebben.⁴² Enkele socialisten vrezen bovendien dat het ongevallenprobleem met de OW gereduceerd wordt tot een kwestie van schadeverdeling terwijl juist het veiligheidsaspect voorop zou moeten staan. Zij hebben weinig vertrouwen in de preventieve effecten van de nieuwe wet die door de wetsontwerpers wel worden verwacht. Deze ontwerpers verwachtten namelijk dat de kosten voor ‘riskante activiteiten’ uiteindelijk zo hoog zullen worden, dat werkgevers die dit risico blijven nemen zichzelf uit de markt prijzen. Ook anderen dan socialisten betwijfelen het preventieve effect van de OW omdat ze een ‘morele strekking’ missen, omdat ze meer vertrouwen hebben in het preventieve effect van ‘persoonlijke betrokkenheid’, of omdat ze van mening zijn dat financiële prikkels alleen werken indien premies gedifferentieerd worden naar gevaarklasse, wat aanvankelijk bij het ontwerp van de nieuwe wet niet het geval is (Kerklaan e.a., 2003c: 429; De Jong e.a., 1995: 12-14).

De OW van 1901 is de eerste van een serie Ongevallenwetten (beroepsrisicoverzekeringswetten), die het principe van het *risque professionnel* als grondslag hebben.⁴³ Vanaf 1919 wordt hier de Invaliditeitswet (IW) aan toegevoegd, die het *risque social* als grondslag heeft. Het naast elkaar bestaan van deze wetten betekent dat Nederland van 1919 tot 1967 een duaal stelsel voor arbeidsongeschiktheid kent. De IW vormt een ‘sociaal vangnet’ voor (langdurig) arbeidsongeschikte werknemers die geen beroep kunnen doen op de OW, bijvoorbeeld omdat de werkgever niet verzekeringsplichtig is of omdat de scha-

⁴¹ Behalve voor een voorziening in verband met de financiële gevolgen van arbeidsgerelateerd letsel of overlijden, wordt gestreden voor zaken als verbetering van de arbeidstijden, verbetering van de veiligheid, verbetering van de huisvesting, toegang tot medische voorzieningen.

⁴² Zo was Troelstra van mening dat “de ongevallenverzekering niet de verantwoordelijkheid van de werkgever zou mogen verdonkeremen. Juist de aan de civiele aansprakelijkheid eigen schuldrationaleiteit zou de exploitant van riskante produktiewijzen belasten met een verwijt, de verantwoordelijkheid op zijn schouders leggen en arbeiders de kans bieden de weerstand tegen een kapitalistische samenleving in een persoonlijke aanklacht te vertalen” (De Jong e.a., 1995 : 12-14).

⁴³ Zie de Inleiding van dit boek voor een beknopte uitleg van de begrippen *risque professionnel*, *risque social*, en duaal stelsel.

de veroorzaakt is door een ongeval buiten de arbeidssituatie. De IW kan (slechts) als een vangnet worden aangemerkt aangezien de OW vanuit het belang van de werknemer in een aantal opzichten een veel betere regeling vormt⁴⁴ (Kerklaan e.a., 2003a: 410-416; Kerklaan e.a., 2003c: 428; Barentsen, 2003: 181-185).

2.2.3 Beroepsziekteparagraaf Ongevallenwet (vanaf 1928)

In de discussie voorafgaand aan de invoering van de OW proberen degenen die pleiten voor sociale verzekeringen (socialisten en links liberalen) niet om ook beroepsziekten bij de discussie over de nieuwe wetgeving te betrekken. Beroepsziekten staan als maatschappelijk probleem nog niet op de publieke en politieke agenda. Sterker nog, het onderwerp speelt vrijwel geen rol in de discussie. Dat hier later verandering in komt, lijkt voornamelijk te zijn ingegeven door internationale ontwikkelingen (Kerklaan e.a., 2003a: 412).

In Groot-Brittannië vallen beroepsziekten vanaf 1906 onder de regelingen voor arbeidsongeschiktheid aldaar. Andere landen volgen. (Ook) in Nederland gaan medici pleiten voor een dergelijk systeem. Zij onderbouwen dit pleidooi met één of meer van de volgende argumenten. De claimbeoordeling zou volgens de uitvoerders van de wet, de controlerende medici, problemen opleveren. Het onderscheid tussen een bedrijfsongeval en een bedrijfsziekte is volgens hen namelijk niet altijd goed te maken, met als gevolg een zekere willekeur in de uitvoering van de wet. Het voor meerdere interpretaties vatbare onderscheidende criterium – namelijk de vraag of een aandoening *plotseling* is ontstaan – biedt onvoldoende handvatten om deze willekeur tegen te gaan. Daarbij komt dat het onderscheid – zelfs als het duidelijk te maken is – moeilijk te legitimeren is. Een aandoening als doofheid bijvoorbeeld, valt wel onder de OW wanneer deze het gevolg is van een harde knal, maar niet als deze het gevolg is van langdurig lawaai. Een ander argument dat in dit verband door medici gebruikt wordt, is dat van een financiële prikkel een positief effect op de preventie van beroepsziekten zou kunnen uitgaan (Kerklaan e.a., 2003a: 412 e.v.).

In 1910 komt de beroepsziektekwesie op de politieke agenda te staan. Hierbij komen ook de door medici gebruikte argumenten aan bod. Het belangrijkste punt van discussie wordt; Of een regeling voor beroepsziekte gekoppeld moet worden aan de OW of aan een nieuwe wet, de ontwerp-Ziekwet (ZW). In 1912 dient de minister van Landbouw, Nijverheid en Handel een wetsvoorstel voor een Beroepsziektewet in. In dit wetsvoorstel wordt de Beroepsziektewet gekoppeld aan een voorstel voor een Ziekwet met als argument dat zo de uitvoeringskosten beperkt kunnen worden. Dit aangezien werknemers pas na zes maanden ZW in de Beroepsziektewet terecht zouden komen, en werknemers

⁴⁴ De voordelen van de OW ten opzichte van de IW zijn dat de OW: 1) hogere bedragen uitkeert; 2) *geen* 'referentie-eis' kent (een in de verzekering vastgelegde verplichte minimale arbeidsduur voorafgaand aan de ziekte of het ongeval waardoor recht op uitkering bestaat); 3) *geen* 'wachttijd' kent (een in de verzekering vastgelegde termijn direct volgend op het ontstaan van ziekte of het ongeval waarin de verzekerde (nog) geen recht heeft op uitkering); 4) *geen* 'opbouwstelsel' kent (een regeling waarbij de hoogte van de uitkering afhangt van de door de werknemer in de loop van de tijd betaalde premie); 5) *geen* minimum van de mate van arbeidsongeschiktheid waarbij een uitkering mogelijk is; 6) de kosten van geneeskundige behandeling vergoedt; en 7) en verzorging van nabestaanden biedt indien bedrijfsongeval tot de dood leidt (Kerklaan e.a., 2003a: 410-416; Kerklaan e.a., 2003c: 428; Barentsen, 2003: 181-185).

met een kortdurend ziektebed dus niet door de claimprocedure van de OW hoeven. Een ander argument voor deze koppeling is dat het bij beroepsziekten om heel andere risico's gaat dan bij ongevallen. Dit argument wordt echter steeds minder relevant aangezien steeds meer werknemers - in 1918 al alle werknemers in de marktsector- gebruik kunnen maken van de OW. Voorstanders van de koppeling aan de ZW gebruiken bovendien als argument dat het principieel bezwaarlijk is om onderscheid te maken naar 'aard en mate van causaliteit' (Kerklaan e.a., 2003a: 412 e.v.; Kerklaan e.a., 2003c: 427 e.v.).

Het zal uiteindelijk nog lange tijd duren, namelijk tot 1930, voordat de ZW ingevoerd wordt. Door het uitblijven van de invoering van de ZW en doordat de wetgever onderzocht met nieuwe internationale verplichtingen te maken heeft gekregen, slaat de balans uiteindelijk door in het voordeel van koppeling aan de OW. Wederom geven internationale ontwikkelingen de discussie over schadevergoeding voor beroepsziekten een nieuwe impuls. In 1925 stelt de *International Labour Organisation (ILO)* namelijk ILO-verdrag 18 vast.⁴⁵ Volgens dit verdrag zouden lidstaten een collectieve verzekering van werknemers voor beroepsziekten moeten instellen als onderdeel van de ongevalswetgeving. Deze verzekering zou betrekking moeten hebben op drie specifieke ziekten, met daaraan gekoppeld een selectie van beroepen waarbinnen en werkzaamheden waardoor deze ziektes opgedaan zouden kunnen worden. De - door een commissie van experts voorbereide - keuze voor deze selectie is gebaseerd op de verwachting dat hierover consensus bestaat bij werkgevers, werknemers en overheden, en op het streven naar snelle acceptatie van het verdrag (Kerklaan e.a., 2003a: 412- 416; 2003c: 427 e.v.).

Het kabinet geeft in 1926 aan het verdrag te willen ratificeren door wijziging van de OW. In mei 1927 wordt het wetsvoorstel ingediend in het parlement en in 1928 wordt de nieuwe beroepsziekteregeling ingevoerd (Stb. 223, 2 juli 1928). Het heeft dan dus bijna dertig jaar geduurd voordat het recht op een uitkering voor beroepsziekten formeel is gelijkgesteld aan dat voor beroepsongevallen. Voordat de wet is ingevoerd zijn echter uitgebreide, heftige debatten gevoerd in het parlement en heeft de werkgeverslobby haar invloed aangewend om ongewenste veranderingen tegen te houden (Kerklaan e.a., 2002/2003a/2003c).

Als uitkomst van de uitgebreide discussie liggen aan de beroepsziekteregeling van 1928 een aantal 'systeemkeuzen' of 'principiële keuzes' ten grondslag. Ten eerste is - zoals eerder aangegeven - gekozen voor aansluiting bij de OW en daarmee voor een opzet van de beroepsziekteregeling met het *risque professionnel* als uitgangspunt. Ten tweede wordt in navolging van de ILO als vanzelfsprekend gekozen voor zogenaamde 'positieve, limitatieve lijsten'. Dat wil zeggen dat op voorhand is vastgelegd welke ziekten in welke beroepen *wel* in aanmerking komen voor verzekering en daarmee dat alle andere ziekten en beroepen niet in aanmerking komen. Deze beslissing vormde geen uitkomst van een uitgebreide discussie, aangezien alternatieve manieren van vaststelling van de kring van gerechtigden niet aan bod komen.⁴⁶ Een punt waar echter wel uitgebreid over gediscussieerd wordt, is te kenschetsen als de derde principiële keuze die gemaakt is. Dit is de keuze

⁴⁵ ILO-verdrag 18 wordt in 1925 tijdens de zevende Internationale Arbeidsconferentie in Genève vastgesteld.

⁴⁶ Alternatieven voor een 'positieve limitatieve lijst' zijn een 'negatieve lijst' (oftewel 'een open omschrijving in te vullen door de uitvoerders van de wet') of een 'positieve, niet-limitatieve lijst' (oftewel een positieve lijst met 'de mogelijkheid van open aanvulling').

voor een monopolistisch en centralistisch systeem waarbij de ‘vaststelling van polisvoorwaarden’ en ‘de uitvoering van de beroepsziekteverzekering’ worden aangewezen als exclusieve overheidstaken. Veel fracties in het parlement hechten er eind jaren twintig belang aan dat uitbreiding van de beroepsziektelijst en de lastenverzwaring voor het bedrijfsleven die daar het gevolg van is, niet zonder tussenkomst van het parlement – en daarmee slechts door wetswijziging – kan plaatsvinden. Hoewel deze principiële discussie in latere jaren nog onderwerp van (parlementaire) discussie is, is de weerstand tegen andere vormen van uitbreiding dusdanig dat dit monopolistisch systeem intact blijft (Kerklaan e.a., 2003a: 413– 416; Kerklaan e.a., 2003c: 427–429).⁴⁷

Beroepsziektelijst blijft bescheiden

Tijdens haar bestaan van enkele decennia wordt de beroepsziektelijst niet sterk uitgebreid. Van de in paragraaf 2.1.2 genoemde asbestziekten, komt alleen asbestose op de lijst te staan, en wel in 1949.

Zowel binnen als buiten het ministerie van Sociale Zaken, bijvoorbeeld in de EK, wordt de beroepsziekteparagraaf van de OW al direct sterk bekritiseerd. Deze kritiek heeft met name betrekking op het feit dat een kleine groep ambtenaren van het ministerie, met het oog op invoering op korte termijn en een beperkte reikwijdte, de regeling heeft opgesteld zonder raadpleging van (medische) deskundigen, de sociale partners of de Arbeidsinspectie (AI). Vooral dit laatste stuit op kritiek aangezien de AI in dienst is van hetzelfde ministerie.⁴⁸ De eerste aanzetten tot verbetering in reactie daarop stranden echter snel. Door de ingrijpende economische crisis in de eerste helft van de jaren dertig krijgt het belang om ondernemingen zo min mogelijk te belasten prioriteit boven wijziging van de beroepsziekteregeling (Kerklaan e.a., 2003b: 417–419).

Het zijn opnieuw internationale ontwikkelingen die de discussie over de beroepsziekteparagraaf in de OW een nieuwe impuls geven. In ILO-verdrag 42 uit 1934 wordt de beroepsziektelijst van het verdrag uit 1925 uitgebreid en wordt hieraan een (grotendeels) niet-limitatieve lijst van risicowerkzaamheden en –beroepen gekoppeld.⁴⁹ De Nederlandse regering ratificeert het verdrag na een jarenlange discussie met een wetswijziging in 1938 (*Stb.* 1938, 804). De beroepsziektelijst wordt uitgebreid met elf aandoeningen (Kerklaan e.a., 2003b: 424).

De uitbreiding van de beroepsziektelijst vormt in Nederland een traag en bureaucratisch proces aangezien dit alleen via wetswijziging bewerkstelligd kan worden. De ontwikkeling van wetenschappelijke kennis blijkt niet in de eerste plaats richtinggevend geweest te zijn voor die uitbreiding. Richtinggevend waren meer economische aspecten met betrekking tot verzekerbaarheid.

⁴⁷ Een andere vorm van uitbreiding gebeurt in de ons omringende landen. Daar bereidt een commissie van experts een wijziging van de lijst voor, waarna de uiteindelijke beslissing genomen wordt door een comité waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn (Kerklaan e.a., 2003c: 428).

⁴⁸ De medische dienst van AI had in de enkele decennia van haar bestaan veel expertise over beroepsziekten opgebouwd.

⁴⁹ ILO-verdrag 42 wordt in 1934 tijdens de achttiende Internationale Arbeidsconferentie in Genève vastgesteld.

“Het niet kunnen uitsluiten van andere oorzakelijke factoren en het niet objectief kunnen vaststellen van schade zijn voor tegenstanders van opname van bepaalde beroepsziekten in de OW tamelijk gemakkelijke argumenten geweest, onder verwijzing naar het grote risico op misbruik. Wantrouwen dat werknemers met simulatie of aggraving van ziekte of letselgevolgen veelvuldig onterecht beroep zouden doen op de gunstige regeling van de OW, was voor de Tweede Wereldoorlog sterk verbreid, ook onder medici. (...) De uitbreiding van de lijst van erkende beroepsziekten in de OW over de periode van 1928 tot 1957 weerspiegelde dan ook niet zozeer de stand van medische en epidemiologische kennis over beroepsziekten als wel de verzekeraarbaarheid van voornamelijk monocausale beroepsaandoeningen.” (Kerklaan e.a., 2003c: 428)

Werkgevers(organisaties) zijn in deze periode met hun lobby veel succesvoller dan werknemersorganisaties. Een werkgeverslobby bij uitstek die lange tijd succesvol blijft, is die van de mijnwerkgevers. Zij slaagt er jarenlang in om de erkenning van silicose als mijnwerkersziekte zoveel mogelijk te beperken⁵⁰ (Kerklaan e.a., 2003b/2003c; Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers, 2000).

Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog volgen nog drie wetwijzigingen van de beroepsziekteparagraaf van de OW, in 1941, 1949 (Stb. 98, 25 februari 1949) en in 1957 (Stb. 109, 22 maart 1957). Bij wijze van uitzondering worden zonder tussenkomst van het parlement in 1941 enkele aandoeningen toegevoegd die het gevolg zijn van inventief, maar gevaarlijk gebruik van door de oorlog schaars geworden brandstoffen. Asbestose wordt toegevoegd aan de lijst die in 1949 van kracht wordt.⁵¹ En, een jarenlange publieke en politieke discussie over de status van silicose en tuberculose valt in 1949 uiteindelijk in het voordeel van de werknemers uit.⁵² In 1957 vindt een laatste bescheiden wijziging van de beroepsziekteparagraaf plaats (Kerklaan, 2003c).

Vanaf de jaren vijftig ontstaat echter ook publieke en politieke consensus over de wenselijkheid van een arbeidsongeschiktheidsverzekering die is gebaseerd op het *risque social*. Hierdoor verslapt ook de publieke en politieke aandacht voor beroepsziekten. Het sociaal stelsel voor arbeidsongeschiktheid in Nederland heeft zich in de eerste helft van de twintigste eeuw ontwikkeld tot een lappendeken van regelingen, met elk eigen voorwaarden, voorzieningen, uitvoerders en controleurs. De regelingen verschillen onderling en sluiten vaak niet logisch op elkaar aan. Sommige partijen zetten zich in voor een unificatie of integratie van deze regelingen, maar deze unificatiegedachte krijgt tot de jaren vijftig onvoldoende bijval. Het streven naar een uniforme regeling wordt onder andere ingegeven door principiële praktische bezwaren tegen het onderscheid tussen arbeidsgerelateerde en niet-arbeitsgerelateerde arbeidsongeschiktheid. De voorkeursbehandeling van de eerste categorie zou niet meer te legitimeren zijn en in de praktijk zou het onderscheid tussen beide vormen niet altijd goed te maken zijn.⁵³ Een andere reden om naar een ander soort

⁵⁰ De invloed van de mijnwerkgevers komt nader aan bod in paragraaf 2.3.

⁵¹ In paragraaf 2.1 is de toevoeging van asbestose aan de Beroepsziekteparagraaf van de OW aan bod gekomen.

⁵² De druk om tuberculose op te nemen komt zowel vanuit werknemers- als werkgeversorganisaties. Verder heeft een uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep uit 1947 voor veel publiciteit en duidenden – maar veelal al verjaarde – aanvragen gezorgd. Door deze uitspraak wordt op grond van artikel 1 van de OW, de bewijslast voor de erkenning van primaire tuberculose als ongevalgevolg namelijk sterk verlicht.

⁵³ Als voorbeeld bij uitstek van een twijfelgeval wordt in die tijd veelal het ‘straatongeval’ genoemd (Barentsen, 2003:183).

regeling te streven, is de vermindering van de bestuurlijke last die dit voor de overheid zou betekenen. Het uitgebreide claimbeoordelingssysteem dat nodig is voor de OW vergt namelijk nogal een uitgebreid systeem (Kerklaan e.a., 2003b/2003c; Barentsen, 2003).

De belangrijkste reden om te streven naar een uniforme *risque social*-regeling is echter de ontevredenheid over het beschermingsniveau bij niet-arbeids-gerelateerde arbeidsongeschiktheid. Vandaar dat voordat een *risque social*-systeem wordt ingevoerd ook al maatregelen zijn genomen om dit niveau van inkomensbescherming bij niet-arbeidsgerelateerde arbeidsongeschiktheid te verhogen. Tijdens het politieke debat over dit thema blijkt dat er daarentegen een redelijke mate van tevredenheid bestaat over de OW. Gezien de eerder genoemde voordelen van de OW, moesten de verschillende belanghebbende partijen dan ook voldoende vertrouwen hebben in – of overtuigd zijn van – het nut van een ander soort schadevergoedingssysteem, of in ieder geval anderen weten te overtuigen van dit nut (Kerklaan e.a., 2003b/2003c; Barentsen, 2003; De Ruiter, 1997).

2.2.4 Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967)

In de jaren zestig wordt van een duaal stelsel voor arbeidsongeschiktheid overgegaan op een stelsel dat volledig uitgaat van het *risque social*. Er wordt afgestapt van de koppeling tussen de premie en het beroepsrisico, tussen de premie en de hoogte van de uitkering, en van andere aspecten die de OW en de IW in zekere zin het karakter van een verzekering hadden gegeven.⁵⁴ Terwijl bij de OW vooral causaliteit het uitgangspunt vormde, wordt dit bij de WAO de vraag of er sprake is van arbeidsongeschiktheid die veroorzaakt wordt door een medisch probleem. De nieuwe Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) van 1967 sluit aan op de Ziektewet. Werknemers die ziek worden, komen dus in eerste instantie terecht in de ZW en kunnen pas na een bepaalde periode en claimbeoordeling aanspraak maken op een WAO-uitkering. De WAO geeft daarmee nog meer prioriteit aan de schadeverdelende functie dan de OW. Van effect op het gebied van vergelding, of van enig preventief effect – waar bij de OW nog wel iets van verwacht werd – wordt bij de WAO niet uitgegaan. Zo vervalt de verplichting om beroepsziekten te melden die onder de OW wel bestond. Deze andere functies zouden in principe vervuld kunnen worden door de hernieuwde mogelijkheid gebruik te maken van de civiele aansprakelijkheid (Kerklaan e.a., 2003b/2003c; Barentsen, 2003; De Jong e.a., 1995; Swuste, 1994; Klosse, 1993).

Bij invoering biedt de WAO een hoog beschermingsniveau. Het inkomen wordt veelal aangevuld tot (bijna) 100% van het laatst ontvangen loon. De hoogte van WAO-uitkeringen overstijgt daarmee die van OW-uitkeringen aanzienlijk. Hier staan echter geen strenge toegangsvoorwaarden tegenover. Bovendien zijn er onvoldoende waarborgen tegen onbedoeld gebruik. Hierdoor groeit het absolute en relatieve aantal werknemers dat een (volledige) WAO-uitkering ontvangt, continu en sterk.⁵⁵ Deze groei wordt ook versterkt door het feit dat de WAO steeds meer een ‘afvloeiingsregeling’ wordt voor met name oudere en lager opgeleide werknemers, en daarmee voor een groot deel een

⁵⁴ Zie verder Barentsen (2003: 185–188).

⁵⁵ Het feit dat een hoog aantal WAO-gerechtigden een volledige uitkering krijgt, heeft te maken met de ruime toepassing van de zogenaamde ‘verdisconteringsbepaling’. Zie in dit verband: Barentsen (2003: 189–191).

verzamelplaats van ‘verborgen werkeloosheid’ wordt. Met het ‘afvloeien’ van dit soort werknemers wordt een begin gemaakt bij de mijnsluitingen in Limburg, waarna deze gang van zaken wordt doorgezet tijdens en na de oliecrisis van 1973. Het compensatiesysteem is niet zodanig opgezet dat betrokken partijen (werknemers, werkgevers, uitvoeringsinstanties) er een direct belang bij hebben om de WAO-instroom te beperken. Met dit alles gaat een stijging van de WAO-premie gepaard (Barentsen, 2003: 179–200; Geers, 1988: 102).

De civiele werkgeversaansprakelijkheid wordt niet meer buitenspel gezet voor werknemers die aanspraak kunnen maken op een WAO-uitkering. Tegenstanders van dit herstel van civiele werkgeversaansprakelijkheid gebruiken het argument dat dit tot vele procedures tussen ‘bedrijfsgenoten onderling’ zou kunnen leiden. Hier wordt – met succes – tegenover gezet dat het buitenspel zetten van civiele aansprakelijkheid niet het juiste pacificatiemiddel is, dat arbeidsrelaties verzakelijken, en dat de meeste werkgevers voldoende verzekerd zijn (Geers & Gevers, 1979: 138).

De betekenis van het civiele aansprakelijkheidsrecht voor de beroepsziekteproblematiek blijft echter nog lange tijd gering. Ondanks het herstel van civielrechtelijke werkgeversaansprakelijkheid met de invoering van de WAO in 1967, blijft het voor werknemers die met schade te kampen hebben als gevolg van een beroepsziekte (of een bedrijfsongeval) tot eind jaren tachtig ongebruikelijk schadevergoeding te eisen van de werkgever. Het zijn onder andere de claims van (oud-)werknemers met asbestziekten die hier met betrekking tot beroepsziekten verandering in brengen (Kerklaan e.a., 2002; De Ruiter, 1997; De Jong e.a., 1995; Fisscher, 1993; Swuste & Burdorf, 1991; Buringh, 1983; Geers & Gevers, 1977). In hoofdstuk 3 komt aan bod waarom dit vanaf de jaren tachtig verandert, en dan in het bijzonder waarom dit verandert voor werknemers met asbestziekten.

Gevolgen voor kennis over beroepsziekten

Binnen een compensatiesysteem gebaseerd op het *risque professionnel* en in het civiele aansprakelijkheidsrecht worden andere eisen aan de kennis over beroepsziekten gesteld dan binnen een compensatiesysteem gebaseerd op het *risque social* of binnen een preventiebeleid. Dit verschil in benodigde kennis heeft ten eerste gevolgen voor de definitie en afbakening van beroepsziekten en ten tweede op de registratie en het detecteren ervan.

Het verschil in definitie en afbakening heeft vooral betrekking op het causaliteitsvraagstuk. In dit verband betekent dit met name dat de volgende vragen anders beantwoord worden. Hoe hard moet het verband tussen ziekte en beroep aantoonbaar zijn, alvorens een ziekte een beroepsziekte mag heten? Mag dat bewijs op epidemiologische gronden worden gebaseerd, of moet het verband per individu aantoonbaar zijn? De historische ontwikkeling van het compensatiesystemen voor arbeidsongeschiktheid in Nederland laat zien dat strikte eisen worden gesteld aan causaliteit en dat een nauwe definitie van beroepsziekten wordt gehanteerd wanneer compensatie gekoppeld wordt aan de arbeidsge-relateerdheid van een aandoening. Dit is zowel het geval bij een *risque professionnel*-regeling, oftewel de beroepsziekteparagraaf van de OW, als bij het civiele aansprakelijkheidsrecht. Een werknemer maakt daarmee het meeste – of slechts – kans op financiële compensatie wanneer diens beroepsziekte een strikt monocausale is en de schade medisch objectiveerbaar is. Het gevolg hiervan is dat slechts een beperkt aantal beroepsziekten als zodanig erkend wordt (Kerklaan e.a., 2002).

Een compensatiesysteem dat is gebaseerd op het *risque social* stelt wel eisen aan de mate van arbeidsongeschiktheid, maar niet aan de oorzaak van de aandoening waar de arbeidsongeschiktheid het gevolg van is. Hierdoor is het met de invoering van de WAO niet meer van belang of een aandoening al dan niet gedefinieerd kan worden als een beroepsziekte. Werknemers en werkgevers hebben geen financiële prikkel om dit te achterhalen. In het preventiebeleid dat daarnaast gevoerd wordt en ontwikkeld is, wordt doorgaans wel veel belang gehecht aan arbeidsongeschiktheid die veroorzaakt wordt door factoren op het werk. In dat beleid kan echter een veel bredere definitie van beroepsziekten gehanteerd worden en kan beter gebruik gemaakt worden van epidemiologisch bewijs dan in een systeem bedoeld voor arbeidsgerelateerde compensatie. Een aandoening hoeft niet (goed) medisch objectiveerbaar te zijn om tot het werkerterrein van de preventie gerekend te worden. Binnen de arbeidsgeneeskunde en arbeidshygiëne wordt gedurende deze periode een brede, moeilijk af te bakenen definitie van het begrip 'beroepsziekte' gehanteerd.⁵⁶ Dit betekent dat ook aandoeningen met een 'complexe, multicausale ontstaansachtergrond' erkend worden als beroepsziekten (Kerklaan e.a., 2002: 12-14).

Vanaf de jaren zestig zijn de bredere definities van beroepsziekten in Nederland dominant. Dit heeft gevolgen gehad voor de registratie van beroepsziekten in Nederland. Lange tijd wordt niet goed vastgelegd hoeveel en waar bepaalde beroepsziekten voorkomen.⁵⁷ Het is ook niet aannemelijk dat herkenning van beroepsziekten in de reguliere gezondheidszorg plaats zal vinden. Het is grotendeels van de interesse en deskundigheid van individuele specialisten afhankelijk of een aandoening met mogelijke arbeidsgerelateerdheid in verband wordt gebracht. Voor de herkenning van een aandoening als een beroepsziekte is veelal een beroepsanamnese en onderzoek van de werkplek noodzakelijk, maar een financieringsstructuur bestaat daar niet voor (De Ruiter, 1997: 44). Pas vanaf midden jaren tachtig neemt het belang van de strikte definities weer toe met de opkomst van civiele aansprakelijkheidsprocedures. Wanneer eind jaren tachtig de behoefte aan registratie van duidelijk afgebakende beroepsziekten weer toeneemt, blijkt een betrouwbare statistiek veelal te ontbreken. In de jaren negentig worden daarom weer pogingen gedaan financiële prikkels tot registratie in te bouwen het compensatiesysteem voor arbeidsongeschiktheid (Kerklaan e.a., 2002; De Ruiter, 1997; Buringh, 1983).⁵⁸

⁵⁶ Dit neemt niet weg dat ook binnen de preventiehoek de wetenschappelijke kennis over monocausale beroepsziekten is toegenomen. Hierdoor kunnen deze ziekten beter gediagnosticeerd worden (Kerklaan e.a., 2002).

⁵⁷ Dit betekent overigens niet dat de registratie van vóór 1967 onverdeeld succesvol was.

⁵⁸ Na 1994 wordt wetgeving ter preventie van arbeidsuitval ingevoerd: Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (WulbZ), Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) (De Ruiter, 1997: 44)

2.3 Silicoseproblematiek; voorloper asbestproblematiek

Voordat de asbestproblematiek midden jaren negentig als maatschappelijk probleem op de politieke agenda komt te staan, zijn het streven naar erkenning en het eisen van compensatie voor en door voormalige mijnwerkers met silicose als maatschappelijk probleem op de politieke agenda terecht gekomen. Omdat de silicoseproblematiek in verschillende opzichten direct invloed heeft gehad op de asbestproblematiek, zal in deze paragraaf op deze relatie worden ingegaan.

Voorgeschiedenis

In Nederland wordt in het kader van de beroepsziekteparagraaf van de OW jarenlang gediscussieerd over de vraag of en in hoeverre silicose erkend zou moeten worden als beroepsziekte. Silicose is namelijk een stoflongziekte die veel voorkomt onder mijnwerkers. Omdat de OW werknemers een in die tijd relatief riante uitkering en andere voordelen biedt, hebben werknemers er belang bij om onder deze wet te vallen. Een lobby vanuit de mijnwerkgevers slaagt er echter jarenlang in om de erkenning van silicose als mijnwerkersziekte zoveel mogelijk te beperken. Deze lobby kan profiteren van de grote betekenis die de mijnindustrie heeft voor de Nederlandse economie. Het is bovendien de Nederlandse Staat zelf die het mijnbedrijf exploiteert. De mijnwerkgevers kunnen dan ook via directe contacten bij het ministerie van Waterstaat invloed uitoefenen op beslissingen over de Beroepsziekteparagraaf. Hierbij helpt bovendien dat de geneeskundige dienst van het mijnbedrijf sterker verbonden lijkt te zijn met de werkgevers dan met de werknemers. De wereld van de zogenaamde 'ondergronders' is sterk gescheiden van degenen die de leiding over het mijnbedrijf hebben, de 'beambten' van de 'bovengrondse wereld'. Er zijn signalen dat de mijnartsen zich in die periode veel meer tot de 'bovengrondse wereld' rekenen en dat zij daardoor dan ook nogal eens voor de belangen van de werkgever kiezen. De werkgevers kunnen daardoor over het algemeen vertrouwen op het (medisch) oordeel van de geneeskundige dienst als bron van autoriteit. Tussen 1938 en 1949 wordt silicose slechts in beperkte zin als beroepsziekte erkend. Nadat die erkenning uitgebreid wordt in 1949, is er in de praktijk vaak nog geen sprake van erkenning. Longartsen diagnosticeren silicosepatiënten in veel gevallen niet als zodanig. Hierdoor loopt een deel van de mijnwerkers toch nog een OW-uitkering mis (De Wit, 20-10-04; Kerklaan e.a., 2003b/2003c; SSOM, 2000; Kuster & Perry, 1999).

2.3.1 Probleem, verantwoordelijkheid en oplossing

In de jaren negentig van de vorige eeuw komt de silicoseproblematiek met betrekking tot het compensatiesysteem voor arbeidsongeschiktheid opnieuw op de publieke en politieke agenda te staan. In april 1991 wordt de Stuurgroep Silicose Oud-Mijnwerkers opgericht, die in 1993 wordt omgevormd tot Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers (SSOM). De stichting bestaat uit vertegenwoordigers van een belangenvereniging voor mijnwerkers (Koördinatiegroep Ex-mijnwerkers), de FNV, de provinciale politiek en het pensioenfonds voor mijnwerkers. Volgens deze stichting komt de silicoseproblematiek begin jaren negentig op de publieke en politieke agenda omdat sprake is van een aantal problemen binnen de (ex)mijnwerkersgemeenschap (SSOM, 2000: 16-27, 75-77).

Ten eerste hebben veel (ex-)mijnwerkers in die periode nog steeds te maken met gezondheidsproblemen door de silicose. De stichting wijst in de tweede plaats als belangrij-

ste aspect van het probleem op de woede en verbittering die (ex-)mijnwerkers nog altijd ervaren over gebrek aan erkenning van het feit dat longartsen van de mijnen vroeger tegen hen zwegen over de silicose waar ze aan leden. Het routinematige “zwijgen” van en “wegmoffelen” door longartsen gebeurde niet alleen door aan te geven dat er andere oorzaken voor de klachten bestonden – zoals bronchitis of het roken van tabak – maar ook door mijnwerkers zonder verdere medische toelichting over te plaatsen naar ander, stofarm werk. Volgens de stichting werden alleen mijnwerkers die leden aan een gevorderde silicose – die “al op sterven na dood waren” – ingelicht over hun ziekte. Mijnwerkers werden dus zo lang mogelijk aan het werk gehouden. Dit heeft de reputatie van mijnartsen geen goed gedaan en het gerucht deed zelfs de ronde dat longartsen een premie ontvingen voor het ‘gezondschrijven’ van mijnwerkers (De Wit, 20-10-04; SSOM, 2000; Kuster & Perry, 1999: 283-285).

De financiële consequenties van het gedrag van de longartsen voor mijnwerkers is een derde probleem: zij hebben de levenslange uitkering op grond van de OW misgelopen doordat ze niet werden gediagnosticeerd als silicosepatiënt. Ook een beroep op de relatief gunstige overgangsregeling die met de WAO (1967) is ingesteld, kunnen mijnwerkers om deze reden vaak niet voldoende onderbouwen. Naast de fysieke gevolgen, de kwalijke behandeling door longartsen en de financiële consequenties daarvan, kan het onvermogen om die nadelige financiële gevolgen te compenseren, gezien worden als het vierde aspect van het silicoseprobleem waar in het rapport op gewezen wordt. De formele regels om voor een uitkering in aanmerking te komen, vormen voor veel mijnwerkers een drempel (SSOM, 2000: 20-27).

“De mijnwerker die na 1967 alsnog voor een ongevallenuitkering in aanmerking wilde komen, verzeilde in een juridisch labyrint van schier eindeloos procederen”. (SSOM, 2000: 26)

Een vijfde aspect is dat de huidige financiële situatie van oud-mijnwerkers of hun weduwen bepaald niet rooskleurig is. De stichting spreekt over een “schamele oudedagsvoorziening”. De “karige, niet waardevaste pensioenen van oud-mijnwerkers of hun weduwen” mogen in dit kader dan ook niet “genegeerd worden”. Hier komt ten zesde bij dat deze groep volgens de Stichting veelal niet heeft kunnen profiteren van het economisch herstel in de regio na de mijnsluitingen. Deze groep heeft daarentegen nog steeds last van de “sociaal-psychologische gevolgen” van de mijnsluitingen, zoals de onzekerheid over hun arbeidssituatie waar ze jarenlang mee te kampen hebben gehad.

Deze problemen van oud-mijnwerkers, en van silicosepatiënten en weduwen in het bijzonder, worden gedefinieerd als een *maatschappelijk* probleem. Dit gebeurt door te benadrukken dat velen van hen problemen hebben, en dat er sprake is van een probleem bij een gemeenschap. Een andere belangrijke manier om anderen ervan te overtuigen dat er sprake is van een maatschappelijk probleem, lijkt te zijn geweest door het vroegere en huidige leed van oud-mijnwerkers en hun weduwen af te zetten tegen het belang dat de mijnindustrie heeft gehad voor de Nederlandse wederopbouw. Dit gebeurt in dramatische bewoordingen en met veel symboliek. Het rapport benadrukt dat het werk zwaar, onveilig en ongezond was en het werktempo zeer hoog. Dit wordt enigszins gerelativeerd met de constatering dat het loon relatief hoog was (SSOM, 2000: 16-20).

Minister-president Lubbers (CDA) onderschrijft de probleemdefinitie van de oud-mijnwerkers tijdens een herdenking van de mijnsluitingen op 17 december 1990, door als

volgt te reageren op een verzoek om erkenning van het feit dat oud-mijnwerkers met silicose te kampen hebben.

“We hebben een ereschuld en een ereplicht naar de voormalige mijnwerkers toe. Uw problemen moeten grondig bekeken worden. Ik kaart ze aan in het kabinet. Die zekerheid geef ik u.”(SSOM, 2000: 19)

Hij legitimeert toekomstige acties van de overheid dus met “ereschuld” als grond.

De SSOM besteedt weinig aandacht aan de vraag of de overheid een zekere *causale verantwoordelijk* draagt voor het ontstaan van het probleem. Kern van dit maatschappelijk probleem zoals gedefinieerd door de stichting, is niet het feit dat ze de ziekte überhaupt hebben *gekregen*, maar veeleer het gebrek aan erkenning dat ze de ziekte nu *hebben*. Slechts in een enkele passage wordt aandacht besteed aan de vraag of het ontstaan van de ziekte voorkomen had kunnen worden.⁵⁹ In dit kader is het het vermelden waard dat ook is overwogen de voormalige werkgevers aansprakelijk te stellen voor de “werk-omstandigheden ondergronds”, maar dat hier vanaf gestapt is aangezien dit juridisch-technisch te gecompliceerd bleek en vermoedelijk te veel tijd zou kosten (SSOM, 2000: 20).

Innulling ereschuld

Ondersteund door een werkgroep van de provincie Limburg brengt de Stuurgroep Silicose Oud-Mijnwerkers in 1991 de juridische, financiële en sociaal-medische aspecten van de silicoseproblematiek in kaart. Verschillende oplossingen passeren bij die stuurgroep de revue.

“Allerlei mogelijkheden om de ex-kompels erkenning te geven (...) passeerden de revue. Vakantiereizen? Een standbeeld oprichten? Of een financiële genoegdoening? Het pensioenfonds had kilo’s begrip voor de financiële zorgen en verlangens van de oud-mijnwerkers, maar het fonds wilde niet de financiële last van een ereschuld dragen. Reglementair mocht dat niet, zei men. Na een paar maanden van zoeken en aftasten waren we het er over eens dat de enige rechtvaardige oplossing voor erkenning van silicose lag in de reparatie van de wetgeving. Een taak voor de Kamer dus. Via een overgangsregeling van de Ongevallenwet naar de WAO kon je een aanzienlijke groep oud-kompels met silicose, die eerder buiten de boot waren gevallen, alsnog een uitkering geven en was het probleem opgelost.” (SSOM, 2000: 30)

⁵⁹ Bijvoorbeeld op p. 16 van het rapport: “Stofbestrijding en het toezicht daarop was weliswaar vanaf 1951 wettelijk verplicht, maar met de regels werd het zo nauw niet genomen. Hij die volgens de voorschriften wilde werken, zo hij die al kende, kon zijn taak niet op tijd afkrijgen en was in feite ongeschikt voor het samenwerken in ploegen. (...) Controlerondes op stofbescherming waren een schertsvertoning. Mijnwerkers werd vooraf gevraagd de boel nat te spuiten en volgens de regels te werken. Had de inspecteur zijn rug gekeerd, hing de pijler weldra weer vol stof. Nadien is ook door vakbonden toegegeven dat aan effectieve stofbestrijding te weinig, en in ieder geval te laat aandacht is besteed.”

De stuurgroep doet een onderbouwd ‘bodenvoorstel’ van een uitkering van 20.000 gulden, te betalen door de Staat.⁶⁰ De omvang van de doelgroep wordt – naar advies van een aantal medici – geschat op een totaal van ongeveer 350.

De Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken reageert positief op het voorstel, maar Staatssecretaris van SZW Ter Veld (PvdA) probeert de verantwoordelijkheid voor het bieden van een oplossing voor dit aspect van de silicoseproblematiek zoveel mogelijk af te houden (SSOM, 2000: 29–44). In het ‘eigenaarschap’ van dit probleem lijkt het ministerie dus niet geïnteresseerd te zijn. Er is veeleer sprake van pogingen om zich zoveel mogelijk van het probleem te distantiëren. In ieder geval wil de staatssecretaris een rapport van de Gezondheidsraad aangaande de medische diagnostiek afwachten. Wanneer dit rapport verschijnt, neemt de druk op Ter Veld in het parlement toe om een standpunt in te nemen.

De staatssecretaris laat op 16 december 1992 weten voor ongeveer de helft van de doelgroep van 350 geld voor een financiële genoegdoening te reserveren. Zij hanteert dus strengere criteria dan de stuurgroep. Zij verantwoordt deze strengere criteria door te wijzen op het gevaar van precedentwerking. Ter Veld wil niet de “WAO op losse schroeven zetten” door “druk vanuit Limburg”, en:

“honderden miljoenen zal het de overheid kosten, is haar angst, als na de mijnwerkers ook andere afgekeurde werknemers met een beroepzichte verhaal komen halen omdat bedrijven – al dan niet failliet of opgeheven inmiddels – in het verleden laks zijn geweest met het nemen van gezondheidsbeschermende maatregelen op de werkplek. Anderzijds wordt erkend dat de mijnindustrie voor wat betreft het aanvaarden van de financiële verantwoordelijkheid voor opgelopen gezondheidsschade er, mede dankzij de schijndiagnose van mijnartsen, altijd spotgoedkoop vanaf is gekomen.” (SSOM, 2000: 35)

Alleen als de groep die wél voldoet aan de criteria groter blijkt te zijn, geeft zij aan bereid te zijn het budget te verhogen. Ter Veld schuift de verantwoordelijkheid voor de uitvoering door naar het provinciebestuur, maar dat wil slecht een “faciliterende rol” spelen. Het is de stuurgroep zelf die uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de regeling op zich neemt. Hiertoe wordt deze ‘stuurgroep’ omgedoopt tot een ‘stichting’ en daarmee wordt een privaatrechtelijk en geen publiekrechtelijk orgaan verantwoordelijk voor de uitvoering (SSOM, 2000: 8, 31).

Ontevredenheid over oplossing en betrokkenheid claim mobilizers

Al wanneer staatssecretaris Ter Veld de criteria voor een silicose-uitkering bekend maakt, bestaan hierover bij de latere stichting ernstige bedenkingen

“...’het forceren van een tweedeling’ in een groep silicosepatiënten die in het verleden toch al op niet eenduidige en discutabele maatstaven is beoordeeld, nooit de zin kan zijn van een ereschuld-regeling. Zo’n regeling moet ten principale los staan van het inkomen of andere uitkeringen.” (SSOM, 2000: 35)

⁶⁰ De uitkering van f20.000 is gebaseerd op: de systematiek van de OW, een arbeidsongeschiktheid van 30%, daglonen die gelden op 01-01-67, en een levensverwachting van 9 jaar vanaf het 65^e jaar (Stichting Silicose Oud-mijnwerkers, 2000:28).

Deze zorgen blijken niet onterecht. Uit onvrede met de oplossing die de SSOM en het ministerie van SZW bieden, richt de SP in 1993 het Actiecomité Ereschuld Mijnwerkers op. Een *oplossing* zou voor de SP een daadwerkelijke “inlossing van de ereschuld van de Nederlandse overheid jegens de oudmijnwerkers” betekenen. Concreet betekent dit volgens deze partij dat “alle oudmijnwerkers met silicose als ook de weduwen van de oudmijnwerkers die aan silicose zijn overleden in aanmerking moeten komen voor de eenmalige vergoeding” (SP, 2000a). Het actiecomité bekritiseert een aantal criteria die de stichting toepast, te weten het criterium dat sprake moet zijn van 30% arbeidsongeschiktheid door silicose en het criterium dat aanvankelijk alle weduwen en later weduwen wiens man vóór december 1992 is overleden buiten de doelgroep vallen. De uitvoerende stichting wordt een “hardvochtige en kille opstelling” verweten. Om haar doelstellingen te bereiken probeert de SP haar visie op het probleem en de benodigde oplossing daarvoor op de publieke en politieke agenda te houden. Ook de SP spreekt het ministerie van SZW aan op haar politieke, maar niet op haar eventuele causale verantwoordelijkheid (De Wit, 20-10-04; SP, 2000a; 2000b; SSOM, 2000: 60).

Behalve met kritiek op de gebruikte criteria ziet de uitvoerende stichting zich geconfronteerd met een veel groter aantal aanvragen dan aanvankelijk geschat. Bij de sluiting van de aanvraagtermijn, die om uiteenlopende redenen enkele keren is verruimd, zijn dit er 4303 in plaats van de 180 waarvoor budget is gereserveerd door het ministerie van SZW. Meer dan de helft van de aanvragen wijst de stichting af met een beroep op de criteria.

Ook de nieuwe Staatssecretaris van SZW, Wallage, probeert zich zoveel mogelijk van de silicoseproblematiek te distantiëren, wederom met het gevaar van precedentwerking als argument. Uiteindelijk moet hij echter overstag gaan en er een open eind-financiering van maken. De kosten voor het ministerie van SZW pakken uiteindelijk vele malen hoger uit dan aanvankelijk gebudgetteerd is (Rongen, 04-02-05; Koning, 02-12-04).

Een deel van de verklaring voor het grote aantal aanvragen en bezwaarschriften, waarover hieronder meer, zit volgens de stichting in het feit dat een aantal betrokken partijen zich opstelt als *claim mobilizers*, te weten het Actiecomité van de SP, de rechtskundige dienst van de FNV, de regiovakbond ABW, en een longarts. Verder bestaat er in de regionale media veel aandacht voor de kwestie, voor een deel bestaande uit ingezonden brieven van silicosepatiënten (De Wit, 20-10-04; SP, 2000b; SSOM, 2000: 34-54; Ruers & De Bres, 1995: 17).

Een ander probleem in de uitvoering van de silicoseregeling zit in de bezwaarprocedure. De stichting stelt een onafhankelijke bezwarencommissie in voor het geval oud-mijnwerkers een afwijzende beslissing willen aanvechten. Het is de bedoeling dat de Stichting op basis van advies van deze commissie een ‘(bindende) beslissing’ neemt. Er wordt gerekend op enkele tientallen bezwaarschriften. Het uiteindelijke aantal bezwaarschriften is echter veel groter, namelijk meer dan 1500 (SSOM, 2000: 34-54). Het merendeel hiervan heeft betrekking op de toepassing van het medisch criterium. De stichting wijst erop dat veel oud-mijnwerkers emotioneel reageren op een afwijzing, zoals blijkt uit het citaat hieronder, en verklaart het grote aantal bezwaarschriften voor een deel hieruit.

“Deze oud-mijnwerkers voelen zich niet erkend in hun ziekte. Zij kunnen hun afwijzing maar moeilijk accepteren, terwijl ze toch al jaren in behandeling zijn bij een longarts. Voor hen is het onbegrijpelijk dat de Stichting ‘zonder dat u mij persoonlijk

gezien heeft of een test heeft laten doen', (...) de aanvraag heeft afgewezen." (SSOM, 2000: 34-54)

Een ander probleem is dat de duur van de afhandeling van bezwaarschriften als het ware uit de hand loopt. Dit komt niet alleen door het grote aantal dat ingediend wordt, maar ook omdat de status van de Stichting wijzigt als gevolg van een rechterlijke uitspraak. De rechter bepaalt dat de Stichting in feite een "bestuursorgaan" is "dat gebonden is aan de bepalingen van de Awb" (SSOM, 2000: 56-58). Het gevolg hiervan is dat diegene wiens aanvraag is afgewezen, tegen deze beslissing van de Stichting in beroep kunnen gaan bij de bestuursrechter van de arrondissementsrechtbank. Van deze mogelijkheid maken meer dan 600 mijnwerkers dan wel hun weduwen gebruik. Hoewel de Stichting tegen de uitspraak in beroep gaat bij de Raad van State, gaat ze alvast functioneren alsof ze een bestuursorgaan is. Dit betekent onder andere dat ze hoorzittingen gaat organiseren waar oud-mijnwerkers en weduwen hun bezwaar kunnen toelichten (Rongen, 04-02-05; SSOM, 2000: 56-72).

Tijdens deze 'informeel' opgezette hoorzittingen krijgen mensen wiens aanvraag is afgewezen de kans om hun bezwaarschrift minstens een half uur toe te lichten. Uit het verslag dat de Stichting doet van de ongeveer duizend hoorzittingen die de bezwarencommissie verspreid door het land tussen 1995 en 1999 organiseert, blijkt dat er veel emoties gepaard gaan met een afwijzing omdat mijnwerkers zich niet erkend voelen in hun vroegere en huidige leed.

"Arbeidsverleden, ziektegeschiedenissen en soms ander persoonlijk leed worden breed uitgemeten. En dat mag. Voor deze oud-kompels is de hoorzitting een uitlaatklep voor opgekropte emoties, voor terugblikken op het verleden, voor het uiten van verdriet (...) Zoals (...) die ene oud-mijnwerker wiens aanvraag was afgewezen, hoewel hij meende, ook na mededelingen van artsen, dat hij 'behoorlijk silicose' had. [Hij] vroeg zich geëmotioneerd af, hoe zijn vrouw, kinderen, familieleden en vrienden zouden gaan reageren op de onverwachte afwijzing van zijn aanvraag. Hij vreesde als 'simulant' te worden beschouwd, als iemand die niet meer op zijn woord te geloven is." (SSOM, 2000: 59)

Volgens de bezwarencommissie heeft de waarde van de zittingen niet in de (enkele) herzieningen van beslissingen gezeten, maar veeleer in de mogelijkheid van 'communicatie en kennismaking'.

"De waarde van de hoorzittingen zat hem vooral in het feit dat de oud-mijnwerkers ruim de kans kregen hun persoonlijke verhaal te doen. De hearings gaven de commissie een herkenbaar gezicht en ontzenuwde het bureaucratische imago van de commissie." (SSOM, 2000: 59)

Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen mijnwerkers maakt dat ook binnen de mijnwerkers gemeenschappen onrust en jaloezie opbloeien. Ook de SP benadrukt de teleurstelling bij vele oud-mijnwerkers en concludeert dat de 'ereschuld niet ingelost' is (SP, 2000a; SSOM, 2000: 59).

2.3.2 Publieke erkenning en individuele uitkeringen

Ten aanzien van de silicoseregeling lijkt aan de orde te zijn wat in de tweede helft van de vorige eeuw is beschreven met betrekking tot de erkenningswetgeving voor oorlogsslachtoffers. De uitvoering van deze wetten voor oorlogsslachtoffers wordt voortdurend bekritiseerd en elke (mogelijke) verandering gaat met veel commotie en emotie gepaard.

De wetgeving wordt vaak als “traag, bureaucratisch en harteloos” omschreven, en het doorlopen daarvan ook wel als een “lange lijdensweg” (Withuis, 2002: 83, 84; Begemann, 1985: 363; Heerma van Voss, 1985; Blokzijl, 1982). Een aantal auteurs wijt de problemen omtrent de wetgeving aan de koppeling van een uitkering en publieke erkenning. Publieke erkenning zou vooral uitgedrukt worden in de vorm van dit uitkeringsstelsel voor oorlogsslachtoffers. Dit betekent dat iemand die streeft naar erkenning een bureaucratisch proces moet doorlopen. Alleen bij een bepaalde mate van invaliditeit als gevolg van het oorlogsverleden heeft iemand recht op een uitkering.

“(…) de maatschappelijke status is gekoppeld aan de mate van slachtofferschap. Dit betekent dat ook de mensen die alleen de ‘erkenning’ willen, emotioneel onderzocht zullen worden – ambtenaren leggen hun meetlat langs het leed van toen, en schatten het verband met het lijden van nu. Ook als zij hun taak naar behoren vervullen, kan hun optreden alleen maar als vernederend worden ervaren.” (Heerma van Voss, 1985)

Het overtuigen van die ambtenaar wordt zo belangrijker dan het uiten van emoties en het verwerken van het verleden. Tevens wijzen zij op een fundamenteeler probleem dat hiermee samenhangt, en dat is dat op basis van deze criteria bepaald wordt of iemand wel of niet erkend wordt als oorlogsslachtoffer.

“Iedereen die ook maar enigszins op de hoogte is, weet dat zelfs kleine wijzigingen in het uitkeringsstelsel bij de betrokkenen tot emotionele gevolgen leiden die eigenlijk al niet meer acceptabel zijn. Gedeeltelijk komt dit doordat (...) geld voor deze mensen een symboolfunctie heeft gekregen, waardoor elke vermindering van de uitgekeerde bedragen als een miskenning wordt beleefd.” (Begemann, 1985: 370)

Met andere woorden, wanneer erkenning en compensatie verbonden worden, heeft dit ook direct meer dan financiële consequenties voor individuen die niet aan de criteria voldoen en voor uitgesloten categorieën. Mensen die hun aanvraag niet gehonoreerd zien, wordt niet alleen een bepaalde compensatie geweigerd maar ook de bijbehorende bijzondere status (Withuis, 2002: 83, 84; Begemann, 1985: 363; Heerma van Voss, 1985).

Ook bij de silicoseregeling lijkt zich te wreken dat een specifieke regeling publieke erkenning moet bieden. De regeling wordt gepresenteerd als een collectieve oplossing voor een breed maatschappelijk probleem (inlossing ereschuld), maar is in feite gereduceerd tot een oplossing voor een deelprobleem (herstel financiële consequenties m.b.t. problemen silicosediagnose). De regeling biedt alleen erkenning aan individuele slachtoffers die aan specifieke criteria voldoen.

Dat de silicoseregeling niet als een succes wordt gezien, blijkt onder andere uit de metaforen die gebruikt worden om deze te beschrijven, variërend van een “kasplantje” tot “een op drift geraakte mammoettanker” (SSOM, 2000: 43, 58). Kort samengevat wordt de regeling om de nu volgende redenen niet als een succes gezien. Er bestaat veel onduidelijkheid en ontevredenheid over de criteria voor een silicose-uitkering en over de verantwoordelijkheid voor de financiering en uitvoering ervan. De bezwaarprocedure werkt niet zoals beoogt en loopt uit de hand. De regeling kost het ministerie van SZW uiteindelijk veel meer dan aanvankelijk gepland. Er ontstaat veel onrust over de regeling binnen de mijnwerkersgemeenschap in Zuid-Limburg en in de – met name regionale – pers verschijnen veel negatieve berichten over de uitvoering van de regeling.

3. De opkomst als maatschappelijk probleem (1978-1995)

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op twee ontwikkelingen die zich tussen 1978 en 1995 hebben voorgedaan. Zowel het verschijnsel dat het aantal claims van (ex-)werknemers met asbestclaims sterk toeneemt in deze periode als de poging van het Comité Asbestslachtoffers en de SP om de inrichting van een gecollectiviseerd compensatiesysteem in de vorm van een asbestfonds te bewerkstelligen, zijn namelijk van belang voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk vormt dan ook een poging om een antwoord te formuleren op de volgende vragen. *Waarom gaan steeds meer werknemers die (zeggen te) lijden aan asbestziekten in deze periode schadevergoeding eisen van hun (voormalige) werkgevers? Waarom en hoe streven de SP en het Comité in deze periode naar een gecollectiviseerd compensatiesysteem voor asbestslachtoffers?*

In paragraaf 3.1 komt eerst aan bod welke algemene maatschappelijke ontwikkelingen het claimgedrag van burgers/werknemers in deze periode bevorderd kunnen hebben. Vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen in dit onderzoek aangaande het claimgedrag van (ex-) werknemers met asbestziekten. Achtereenvolgens komen de afhankelijkheidsrelatie van (ex-) werknemers met een ongeneeslijke ziekte in 3.2, de ontwikkeling van de jurisprudentie in 3.3, de invloed van het handelen van partijen die streven naar preventie in 3.4, en het collectiviseringsproces van asbestslachtoffers in 3.5 aan bod. De laatste paragraaf - 3.6 - gaat geheel over de probleemdefinitie, en de ideeën over oorzaken, verantwoordelijkheden, en oplossingen die de SP en het Comité op de publieke en politieke agenda proberen te zetten.

3.1 Algemene bevordering claimgedrag

Zoals aan bod is gekomen in paragraaf 2.2.4, is het tot eind jaren tachtig ongebruikelijk dat (ex-) werknemers hun werkgever aansprakelijk stellen voor een beroepsziekte. In de literatuur wordt gewezen op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen met behulp waarvan de toename van claims van werknemers vanaf de jaren tachtig mogelijk verklaard kan worden.

Een eerste ontwikkeling die invloed kan hebben op het claimgedrag van werknemers en andere burgers, is het aantal rechtshulpverleners en (andere) *claim mobilizers* dat actief is en de mogelijkheden die burgers hebben om gebruik te maken van rechtshulp. In het theoretisch kader is aan bod gekomen welke rol *claim mobilizers* kunnen spelen. Vanaf begin jaren zeventig zijn partijen die als zodanig kunnen optreden (lotgenoten, deskundigen, al dan niet commercieel ingestelde rechtshulpverleners) in opkomst. Zo is in die periode het aantal belangenorganisaties (patiëntenverenigingen, slachtoffer-collectieven, gespecialiseerde diensten van vakbonden, consumentenbond) gegroeid. Ook de invloed die deze organisaties weten uit te oefenen is groter geworden. (Ministerie van Justitie, 1999: 14; Faure & Harlief, 1995:74; Verkaar, 1991:17-21). Ook het aantal advocaten is sterk toegenomen. Een deel van de letselschadeadvocaten zou zich ook agressiever opstellen. Ervan uitgaande dat maar een klein deel van de vijver van hun potentiële cliënten schadevergoeding eist, kan een toename van het aantal advocaten voor een toename van het aantal claims zorgen. Andere ontwikkelingen in de rechtshulp maken dat burgers ook beter gebruik kunnen maken van rechtshulpverleners. Zo is er sprake van een grotere verspreiding van rechtsbijstandverzekeringen, waardoor de financiële drempel om te claimen verlaagd is (Barentsen, 2003: 41; Ministerie van Justitie, 1999: 13,14).

Hiermee hangt samen dat het claimbewustzijn onder burgers - en ook specifiek onder werknemers - lijkt te stijgen. Werknemers lijken meer dan voorheen op de hoogte te zijn van de mogelijkheid om hun werkgever civielrechtelijk aansprakelijk te stellen om de door hen geleden (im)materiële schade vergoed te krijgen. Dit wordt wel verklaard vanuit de toegenomen mondigheid en het hoger wordende opleidingsniveau van burgers (Ministerie van Justitie, 1999; Vinke, 1995; Fisscher, 1993; Geers, 1988; Buringh, 1983; Geers & Gevers, 1977).

Het claimgedrag van werknemers is mogelijk ook gerelateerd aan de mate waarin ze gebruik kunnen maken van andere formele of informele compensatiesystemen. In dit opzicht is de laatste decennia ook het een en ander veranderd. Het hoge uitkeringsniveau van de WAO en gemakkelijke toegang tot de uitkeringen welke in ieder geval tot midden jaren tachtig bestaan, worden als belangrijke verklaringen gezien voor het feit dat werknemers tot dan toe nauwelijks claims indienen. Het ligt voor de hand dat van een verandering van het sociale zekerheidsstelsel ten nadele van werknemers dan juist een stimulans om te claimen zou moeten uitgaan. De mate waarin burgers aanspraak kunnen maken op collectieve regelingen kan verminderd worden door verlaging van uitkeringen of door een beperking van de kring van gerechtigden. Waar het gaat om collectieve regelingen met betrekking tot arbeidsongeschiktheid, wordt vanaf begin jaren tachtig een versoering ingezet. Wanneer de maatregelen niet het gewenste effect hebben, worden telkens nieuwe maatregelen doorgevoerd⁶¹ (Barentsen, 2003; Ministerie van Justitie,

⁶¹ Zie verder: Barentsen (2003: 201-235).

1999; De Ruiters, 1997; Klosse, 1993; Vinke & Wilthagen, 1993; Geers, 1988; Buringh, 1983).

Ook de betekenis van meer informele compensatiesystemen, dus de mate waarin werknemers een beroep kunnen doen op bijvoorbeeld hun familie, de buurt, of de kerk, lijkt in het laatste kwart van de twintigste eeuw verder verminderd te zijn. De laatste decennia neemt de rol van meer traditionele zorgverhoudingen af doordat de sociale netwerken waar ze deel van uitmaken minder hecht en uitgebreid worden. Wat ervoor in de plaats is gekomen is een meer geïndividualiseerde samenleving, waarin burgers - ook als werknemers - in het algemeen afhankelijker zijn geworden van formele compensatiesystemen zoals sociale zekerheid en het civiele aansprakelijkheidsrecht wanneer zij met problemen zoals gezondheidsschade te maken krijgen. De groei van het aantal categorale belangenorganisaties kan ook ten dele vanuit deze ontwikkeling verklaard worden. Indien mensen geconfronteerd worden met een probleem, gaan zij op zoek naar een alternatief als de directe sociale omgeving geen hulp kan bieden. Contact leggen met lotgenoten kan dan een goede oplossing zijn (Barentsen, 2003: 43; Ministerie van Justitie, 1999: 11; De Jong e.a., 1995: 17; Verkaar, 1991: 20).

Met het verminderende belang van traditionele zorgverhoudingen, is de ontwikkeling gepaard gegaan dat relaties tussen burgers, waaronder de relatie tussen werknemer en werkgever, van karakter zijn veranderd. Er zou sprake zijn van 'verzakelijking' en 'juridisering' van relaties, wat kort gezegd inhoudt dat relaties onpersoonlijker, anoniemer en formeler worden en dat de verschillende vormen van (mogelijke) onderlinge interactie in toenemende mate (bij voorbaat) juridisch geregeld worden. Hierdoor zou het minder gebruikelijk worden een informele oplossing te zoeken wanneer sprake is van onderlinge conflicten en ligt het gebruik maken van de weg van het recht meer voor de hand (Ministerie van Justitie, 1999: 11; De Jong e.a., 1995: 17; Geers & Gevers, 1979: 138).

Voor werknemers is verder de zekerheid toegenomen dat hun schade daadwerkelijk vergoed zal worden wanneer ze een claim indienen aangezien steeds meer bedrijven over een aansprakelijkheidsverzekering beschikken. Een aansprakelijkheidsverzekering vergroot de kans dat een werknemer daadwerkelijk een schadevergoeding ontvangt doordat deze de draagkracht van de aansprakelijk gestelde werkgever vergroot. De schade wordt namelijk gedragen door het collectief van verzekerden. Hiermee kan een goede verzekering net zozeer een beschermende functie hebben voor werknemers als voor werkgevers en een toename van aansprakelijkheidsverzekeringen kan dus een drempelverlagend effect hebben op werknemers om een claim in te dienen. Midden jaren negentig beschikt naar schatting al tweederde tot driekwart van de werkgevers over een aansprakelijkheidsverzekering (Barentsen, 2003: 40; De Ruiters, 1997:40; Vinke, 1995: 74).⁶²

Deze meer algemene verklaringen geven echter onvoldoende inzicht in de ontwikkelingen die zich specifiek bij of met betrekking tot de categorie (ex-)werknemers met asbestziekten hebben voorgedaan. De in de volgende vier paragrafen geschetste factoren en ontwikkelingen zijn hier vermoedelijk wel in het bijzonder op van invloed geweest.

⁶² Volgens Vinke geven verzekeraars hiervoor de volgende redenen: toegenomen claimbewustheid werknemers, EG-richtlijnen op het gebied van arbeidsomstandigheden, en verandering in jurisprudentie m.b.t. werkgeversaansprakelijkheid en produktaansprakelijkheid.

3.2 Geen afhankelijkheidsrelatie tot werkgever

In hoofdstuk 1 is aan bod gekomen dat werknemers vaak belemmerd worden in hun claimgedrag aangezien ze in de toekomst nog afhankelijk zijn van de werkgever die ze dan aansprakelijk zouden moeten stellen. Werknemers gaan er veelal van uit dat de kans op herplaatsing binnen het eigen bedrijf of een baan bij een ander bedrijf veel kleiner wordt indien zij met een beroep op hun formele rechten de strijd aangaan met de werkgever.

Enkele auteurs wijzen erop dat dit ook nog geldt bij een hoog niveau van sociale zekerheid. Alhoewel de WAO in veel opzichten een gunstige voorziening is, heeft het voor werknemers zeker ook nadelen om buiten het arbeidsproces te komen staan. Vooral wanneer werknemers willen voorkomen dat ze in de WAO terechtkomen, hebben zij er dus belang bij de relatie met hun werkgever niet te verstoren. De inzet is dan hetzelfde werk doen op aangepaste wijze of een andere functie binnen het bedrijf proberen te bemachtigen (Barentsen, 2003: 196; Fisscher, 1993: 46). Overigens merkt Fisscher op dat de oudere werknemers op afdelingen waar “zwaar en onaangenaam” werk wordt verricht, soms de indruk wekken dat ze er minder moeite mee te hebben om in de WAO terecht te komen, al dan niet omdat ze verwachten toch nergens mee aan de slag te kunnen (Fisscher, 1993: 46). Vanuit deze redenering is het aannemelijk dat werknemers minder hechten aan de relatie met hun werkgever naarmate ze de leeftijd waarop ze met pensioen kunnen gaan dicht genaderd zijn.

Kenmerkend voor de categorie (ex-)werknemers met asbestziekten, is dat de ziekte doorgaans aan het licht komt op hoge leeftijd. Velen worden pas ziek als ze al met pensioen zijn, of wanneer ze hun pensioengerechtigde leeftijd dicht genaderd zijn. Geschat wordt dat het overgrote deel van de mannen dat getroffen wordt door een arbeidsgerelateerde mesotheliom ouder is dan 55 jaar (Burdorf e.a., 1997: 45-48).⁶³ Dossieronderzoek naar asbestclaims dat de basis heeft gevormd voor het rapport De Ruiter, waar in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid op ingegaan wordt, geeft inzicht in 185 claims die tussen 1988 en 1996 zijn ingediend.⁶⁴ Het overgrote merendeel van deze claims heeft betrekking op mannen tussen de 55 en 75 jaar oud (De Ruiter, 1997: 81). Deze hoge gemiddelde leeftijd heeft te maken met de gemiddelde latentietijd waar ten aanzien van deze asbestziekten uitgegaan kan worden. In paragraaf 2.1 is melding gemaakt van een gemiddelde latentietijd van 30 tot 40 jaar voor mesotheliom, 15 tot 20 jaar voor longkanker en ten minste 15 jaar voor asbestose.

Behalve de leeftijd waarop al dan niet gepensioneerde werknemers geconfronteerd worden met een asbestziekte, is in het kader van de afhankelijkheidsrelatie van belang dat zowel mesotheliom als longkanker ziekten zijn waar mensen meestal binnen zeer korte tijd, namelijk één à twee jaar, aan overlijden (Aarendonk & Van der Woude, 2006: 9; Gezondheidsraad, 2005: 36).⁶⁵ In veel gevallen zijn het dan ook nabestaanden van werknemers die deze ziekten hebben gehad die verder gaan met een procedure. Ook asbestose is een ongeneeslijke ziekte, maar hiervoor geldt dat de duur van de ziekte doorgaans lan-

⁶³ Zie ook: www.palga.nl, gezien 04-10-06.

⁶⁴ De meerderheid van deze claims waren in 1993 ingediend.

⁶⁵ Zie ook: Nederlandse Kankerregistratie, Geraadpleegd op 24-01-06 via <http://www.ikcnet.nl/Landelijk/werkgroepen/kankerregistratie/index.php?id=3822>

ger, zelfs enkele decennia kan beslaan. Aangezien asbestose in verschillende gradaties van ernst voorkomt, geldt dit ook voor de mate waarin een werknemer hierdoor arbeidsongeschikt raakt (Gezondheidsraad, 1999).

Een kanttekening bij bovenstaande, is dat de gemiddelde hoge leeftijd van (ex-)werknemers die met asbestziekten geconfronteerd worden tevens inhoudt dat in vergelijking met jongere slachtoffers weinig sprake zal zijn van een hoog bedrag aan gederfd inkomen. Dit zou er weer toe kunnen leiden dat asbestslachtoffers minder snel tot claims zullen overgaan. Daarnaast zijn er signalen dat ouderen ook om andere redenen soms minder geneigd zijn of in staat zijn tot het indienen van een asbestclaim. Aarendonk heeft onderzoek gedaan naar claimgedrag van oudere asbestslachtoffers. Volgens haar hebben de volgende factoren juist een belemmerende invloed op het claimgedrag van oudere (ex-) werknemers met mesotheliom. Hoogbejaarde mesotheliompatiënten - personen ouder dan 75 jaar - overlijden veelal sneller dan jongere patiënten, en wel zo veel sneller dat dit maakt dat ze niet eens toekomen aan het indienen van een claim. Verder zijn 65-plussers over het algemeen minder geneigd tot claimen. Ze staan over het algemeen niet erg kritisch ten opzichte van autoriteit en zijn in vergelijking met jongeren minder assertief. Ook komen ze in de regel minder vaak in contact met potentiële *claim mobilizers* zoals longartsen of oud-collega's. Doorgaans reageren zij 'gelatener' op hun ziekte. Ook zouden ouderen vaker de sociale steun en hulpbronnen ontberen die de stap tot het indienen van een claim kunnen vergemakkelijken (Aarendonk, 2004: 24-28).

3.3 Ontwikkeling jurisprudentie

In hoofdstuk 1 is als één van de factoren die van invloed kan zijn op het claimgedrag, de kans op succes genoemd. Tussen 1978 en 1995 is de kans op succes voor werknemers met asbestziekten aanmerkelijk toegenomen door de ontwikkeling van jurisprudentie. Dat werknemers meer mogelijkheden hebben om werkgevers aansprakelijk te stellen, heeft ook te maken met veranderingen binnen het civiele aansprakelijkheidsrecht. Vooral sinds eind jaren zeventig heeft het aansprakelijkheidsrecht zich steeds meer van schuld-aansprakelijkheid richting risico-aansprakelijkheid ontwikkeld. De jurisprudentie laat een uitbreiding van de zorgplicht van de werkgever zien, alsmede een verschuiving van de bewijslastverdeling in het voordeel van de werknemer (Barentsen, 2003: 61-63; De Jong, 1995: 17; Vinke, 1995: 73,74). Jurisprudentie op basis van asbestclaims is niet slechts in juridische zin van belang geweest in het kader van dit onderzoek, maar ook vanuit de betrokkenheid van bepaalde belanghebbende partijen en voor het collectiviseringsproces. Deze als laatste genoemde rol van jurisprudentie komt in paragraaf 3.5 aan bod.

In 1980 bereikt de eerste zaak aangaande aansprakelijkheid van de werkgever voor de arbeidsgerelateerde asbestziekte van diens werknemer de Hoge Raad (*De Laat/De Boer*, HR 7 maart 1980, NJ 1980, 365).⁶⁶ In deze zaak gaat het om een werknemer met asbestose. De Hoge Raad beslist dat de rechtbank bij het vaststellen van het causale verband tussen het werken met asbest en het voorkomen van de asbestose - behoudens bewijs van het tegendeel van de kant van de werkgever - uit mag gaan van een *feitelijk vermoeden*. Over deze zaak is verder weinig bekend. Hoewel het de eerste asbestzaak bij de Hoge Raad betreft, heeft géén van de geïnterviewde respondenten veel belang gehecht aan deze uitspraak waar het gaat om het eisen van schadevergoeding en het streven naar erkenning voor en door asbestslachtoffers. Dit belang blijkt ook niet uit de bij dit hoofdstuk aangehaalde literatuur.

Het belang van het tweede ‘asbestarrest’ van de Hoge Raad in tien jaar tijd (*Jansen/Nefabas*, HR 6 april 1990, NJ 1990, 573), wordt aanzienlijk groter geacht. Ook dit arrest heeft betrekking op asbestose. De positie van het asbestslachtoffer als werknemer wordt door dit arrest versterkt. De Hoge Raad stelt dat de werknemer maar een lichte bewijslast heeft aangezien hij slechts hoeft te stellen dat zijn veiligheid in het gedrang kwam doordat de werkgever (on)geschreven regels heeft overtreden. Hierdoor heeft de werkgever een zware motiveringsplicht wanneer hij het overtreden van deze regels ontkent. Hij moet door het noemen van feiten en omstandigheden aannemelijk maken hoe hij aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Wanneer die gegevens ontbreken of onvoldoende zijn, heeft de werkgever de plicht om te onderzoeken welk gevaar werknemers lopen wanneer ze met bepaalde stoffen werken. Die onderzoeksplicht bestaat volgens de Hoge Raad in ieder geval uit: het zich tijdig op de hoogte stellen van de gevaren van de stof, deskundigen inschakelen bij onzekerheid, en ontwikkelingen in het buitenland volgen. De werkgever kan niet volstaan niet met het treffen van maatregelen die in vergelijkbare bedrijven in dezelfde periode gebruikelijk zijn (*state of the industry*), maar dient die maatregelen af te stemmen op internationale wetenschappelijk kennis (*state of the art*). Deze verregaande zorgvuldigheidsnorm brengt de jurisprudentie volgens sommige auteurs verder richting risicoaansprakelijkheid (Opstelten, 1998: 9-13; Swuste e.a., 1997: 1159;

⁶⁶ Zie in dit verband ook: Opstelten, 1998: 7-9; Dunné, 1994: 19 en Vinke & Wilthagen, 1993: 9).

Dunné, 1994: 19). Ook volgens verschillende respondenten is dit de eerste asbestclaim die werkgevers en verzekeraars echt doet opschrikken (Macharis, 28-01-05; Meijer, 26-10-04). Volgens cassatieadvocaat Meijer, die in deze zaak optrad voor de asbestosepatiënt, vormt dit arrest de eerste “grote klap” voor verzekeraars. Zij beginnen vanaf dat moment al met “*damage control*”.

Het arrest dat de positie van het asbestslachtoffer als werknemer vervolgens verder versterkt, heeft betrekking op mesothelioom (*Cijsouw/De Schelde*, HR 25 juni 1993, NJ 1993, 66). In dit geval moet de werkgever slechts het verwijt gemaakt kunnen worden dat de kans op het ontstaan van de schade verhoogd is doordat hij nagelaten heeft veiligheidsmaatregelen te nemen. Hierbij is in beginsel niet van belang of de specifieke schade of de wijze waarop die zou optreden, voorzienbaar was. Verder ligt volgens de Hoge Raad bij de werknemer ook niet de bewijslast wat betreft het moment dat hij de fatale asbestvezel heeft ingeademd wanneer de werkgever al veiligheidsmaatregelen had moeten nemen met het oog op een bekende aandoening (asbestose). In het arrest is ook invulling gegeven aan de eisen die gesteld kunnen worden aan de veiligheidsmaatregelen die zijn genomen door de werkgever met betrekking tot de *state of the art*. Omstandigheden die hier naar het oordeel van de Hoge Raad in ieder geval een rol bij dienen te spelen zijn de bekendheid en de ernst van het gevaar en de mate van zekerheid die in de medische wereld aangenomen wordt (Opstelten, 1998: 13-16; Swuste e.a., 1997: 1159; Dunné, 1994; Spier, 1994: 47).

Met dit laatste arrest beweegt de Hoge Raad nog meer richting een omkering van de bewijslast. Juridisch gezien is qua verdediging niet veel meer mogelijk voor werkgevers en verzekeraars. Volgens een aantal rechtswetenschappers is de balans zelfs te ver doorgeslagen naar de werknemer en er ontstaat onenigheid over de vraag of dit arrest voor een stelselmatige omkering van de bewijslast heeft gezorgd (Opstelten, 1998: 13-16; Swuste e.a., 1997: 1159; Van Dunné, 1994; Spier, 1994: 47).

In ieder geval wordt de uitspraak door een aantal belanghebbende partijen als een doorbraak gezien en ook als zodanig afgeschilderd in de media. Het aantal asbestclaims neemt vanaf 1993 in ieder geval sterk toe. Zoals een respondent het verwoordt: “De sluis ging open.” Bij de afdeling ‘Schaderegeling’ van de FNV melden zich vlak na het bekend worden van de uitspraak ongeveer veertig slachtoffers en nabestaanden (Ruers, 11-01-05; Van Dorp, 05-01-05; De Mol, 04-01-05; Mulder, 30-11-04).⁶⁷

Scheepswerf De Schelde - dus de aansprakelijk gestelde werkgever zelf - ziet in die tijd ook een sterke stijging van het aantal claims. Vóór 1993 worden drie claims ingediend, terwijl van 1993 tot en met 1996 52 claims worden ingediend. De meeste van deze claims worden ingediend door advocaat Ruers, een kleiner aantal door de FNV en nog enkele door het CNV (Van Dorp, 05-01-05).⁶⁸ Volgens Van Dorp, claimbehandelaar bij De Schelde, is het een strategisch slimme zet geweest van de FNV om De Schelde aan te klagen:

“De bond FNV wilde een principe-uitspraak hebben. Ik denk dat die het op zich heel slim gespeeld hebben. Ze wisten dat als De Schelde eenmaal veroordeeld zou worden, iedere scheepswerf in Nederland zonder meer ook veroordeeld wordt. Want wij wa-

⁶⁷ Zie ook: De Ruiter (1997), Spier (1994), Vinke & Wilthagen (1993).

⁶⁸ Gebaseerd op: *Asbestoverzicht Koninklijke Schelde Groep B.V.* 30-11-04.

ren de enige werf die maatregelen had genomen. Ik denk dat ze ons daarom ook nadrukkelijk hebben uitgekozen.” (Van Dorp, 05-01-05)

Uit bovenstaand citaat blijkt dat vakcentrale FNV een rol in de Cijssouw/De Schelde zaak heeft gespeeld als *claim mobilizer*. In aansluiting hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan op het handelen van deze en andere *claim mobilizers* met betrekking tot de asbestproblematiek. Eén van de verklaringen voor de ontwikkeling van de jurisprudentie is namelijk de betrokkenheid van bepaalde partijen die als claim mobilizers hebben opgetreden.

3.4 *Claim mobilizers streven naar preventie*

Vanaf de jaren zeventig houdt een aantal individuen en organisaties zich bezig met de preventie van blootstelling aan asbest van werknemers. Sommige partijen – waaronder de wetenschappers Burdorf en Swuste, de vakcentrale FNV en de SP – gaan voor een belangrijk deel vanuit deze preventieve doelstelling asbestclaims stimuleren en ondersteunen. Deze partijen die streven naar verbetering van arbeidsomstandigheden, mobiliseren het civiele aansprakelijkheidsrecht met name vanwege de vermeende preventieve functie van dit compensatiesysteem. Dit onderzoek is er niet op gericht geweest om te achterhalen in hoeverre individuele claims ook daadwerkelijk een preventieve functie hebben gehad en dus hebben bijgedragen aan een oplossing voor het maatschappelijk probleem van de asbestblootstelling in de vorm van een wettelijk asbestverbod.

In het vorige hoofdstuk is aan bod gekomen dat de publieke en politieke aandacht voor beroepsziekten vanaf de jaren vijftig verflauwt wanneer er consensus ontstaat over de invoering van een compensatiesysteem voor beroepsziekten met het *risque social* als uitgangspunt. Die invoering vindt in 1967 plaats met de WAO. Vanaf begin jaren zeventig neemt die aandacht echter weer toe. In de tweede helft van de jaren zeventig komen arbeidsomstandigheden weer op de publieke en politieke agenda te staan. Hierbij komen ook schadelijke factoren die beroepsziekten kunnen veroorzaken, waaronder blootstelling aan asbest en andere gevaarlijke stoffen, aan de orde. De roep om betere arbeidsomstandigheden komt vooral vanuit de vakbeweging (Kerklaan e.a., 2002: 7; Van Poelje, 1980; De Galan e.a. 1983: 9-14; De Galan e.a., 1980: 9-14).

De overheid en de sociale partners verwachten voor een belangrijk deel een verbetering van de ‘kwaliteit van de arbeid’ te kunnen bewerkstelligen met de Arbeidsomstandighedenwet van 1980 (*Stb. 1980*, 664). Verbetering van de kwaliteit van de arbeid wordt breed opgevat. Met de wet wordt gestreefd naar “bevordering van menswaardige arbeid in het algemeen” en naar “het bevorderen van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid’ in het bijzonder.” De Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet) wordt gefaseerd ingevoerd (Wilthagen, 1993: 45-48).⁶⁹ De Arbo-wet verplicht werkgevers al vanaf 1980 om (vermoede beroepsziekten) te melden aan de overheid. Van deze meldingsplicht wordt ook enig preventief effect verwacht omdat deze de werkgever zou moeten aanzetten tot het zelf aanpakken van mogelijk ziekmakende factoren (Kerklaan e.a., 2002: 7).

3.4.1 *Asbestdeskundigen*

De wetenschappers Burdorf en Swuste, respectievelijk epidemioloog en arbeidshygiënist, maken zich in de jaren zeventig en tachtig sterk om het risico van asbestblootstelling beter onder werknemers bekend te maken.

Naast meer op de groep werknemers in risicoberoepen in haar geheel gerichte acties, welke op individueel niveau tot claimgedrag vanuit die werknemers zouden kunnen lei-

⁶⁹ De gefaseerde invoering van de Arbo-wet verloopt als volgt: eerste fase van kracht voor bedrijfsleven (1 jan. 1983); eerste fase van kracht voor overheid en Defensie (1 juni 1985); tweede fase van kracht voor bedrijfsleven, overheid en Defensie (1 jan. 1988); derde fase van kracht (1 okt. 1990); Veiligheidsbesluit Restgroepen – ofwel de dienstverlenende sectoren – (1 okt. 1990); Arbo-wet van kracht voor alle sectoren (1 jan. 1992).

den, adviseren Burdorf en Swuste ook in individuele zaken en treden zij dus heel direct op als *claim mobilizers*. Preventie vormt hierbij voor hen een heel belangrijk, zo niet het belangrijkste doel. Burdorf geeft aan dat zij in deze periode heel actief op zoek zijn gegaan naar procedures omdat zij dachten dat zij hierdoor iets konden bereiken op het gebied van regelgeving (Burdorf, 19-01-05). Volgens hem hebben ze er bewust voor gekozen in individuele zaken alleen voor asbestslachtoffers te werken:

“Wij zijn ook verschillende keren benaderd door advocaten van bedrijven, maar we hebben toen bedacht dat we onze eigen broek wel konden ophouden en zijn voor slachtoffers gaan werken. Wij doen dit allebei pro deo. We werken allebei aan de universiteit, dus onze optiek is dat het openbare kennis moet zijn. We zien dat als een stuk maatschappelijke dienstverlening. En advocaten gaan toch met de kennis die wij aanleveren geld verdienen, terwijl slachtoffers toch met toegewezen advocaten te maken hebben... Dat ligt voor ons toch heel anders.” (Burdorf, 19-01-05)

In het bieden van die maatschappelijke dienstverlening zijn zij volgens Burdorf echter selectief, omdat dit valt buiten hun reguliere, betaalde werkzaamheden. Hij geeft aan alleen te adviseren in een zaak als hij er de noodzaak van een proces in het kader van nieuwe jurisprudentie inziet. Als asbestdeskundigen richten Swuste en hij zich, met andere woorden, op zaken waar principiële jurisprudentie uit zou kunnen voortkomen.

Bijna gedurende de gehele jaren tachtig geven zij hun adviezen incidenteel en treden zij nog niet op als officiële deskundigen. Zij geven in deze tijd onder andere advies in zaken die voor de ontwikkeling van jurisprudentie of voor het collectiviseringsproces van slachtoffers, wat in de volgende paragraaf aan bod komt, van groot belang zijn geweest. Dit was in de zaken Janssen/Nefabas (advies ca. 1981), Cijssouw/De Schelde (advies ca. 1985), Widdershoven/DSM, en ‘drie weduwen’/Eternit (Swuste, 25-01-05; Burdorf, 19-01-05; De Wit, 20-10-04; Widdershoven, 05-09-02).

3.4.2 Vakbeweging

Zoals hierboven is beschreven, ondersteunt de FNV in 1993 het asbestslachtoffer in de zaak Cijssouw/De Schelde. Van de bonden die aangesloten zijn bij de vakcentrale, houden de Industriebond FNV en de Federatie Bouw- en Houtbonden FNV zich gedurende de jaren zeventig bezig met asbest.⁷⁰ Vooral onder leden van de Industriebond FNV leeft het thema veiligheid en gezondheid sterk. Ook de Federatie begint tegen het midden van de jaren zeventig meer aandacht te ontwikkelen voor veiligheid en gezondheid in het werk (Kerklaan e.a., 2002; De Ruiters, 1997; Ruers & De Bres, 1995; Van Poelje, 1980).⁷¹ In de FNV-discussienota *Beter werk* (1980), wordt aangegeven dat de aandacht voor arbeidsomstandigheden daarvoor onvoldoende is geweest.

“In de achter ons liggende periode van explosieve welvaarts-groei zijn de arbeidsomstandigheden er soms wat bekaaid afgekomen in het beleid van werkgevers, overheid en ook de vakbeweging. Het geld leek veel te vergoeden. Ten onrechte, naar nu steeds duidelijker wordt.” (Van Poelje, 1980: 7)

⁷⁰ Beide bonden maken deel uit van de Commissie Asbestbesluit.

⁷¹ Ook: Eshuis, 30-10-04 en Swuste, 25-01-05.

Daarbij wordt het als belangrijk voorgesteld dit vast te stellen, “in een tijd waarin werkloosheid, koopkracht, financieringstekorten, e.d. als dé grote problemen in de belangstelling staan” (Van Poelje, 1980: 7).

De preventie van asbestblootstelling is binnen de FNV echter geen onomstreden doelstelling. Volgens Eshuis, die zich binnen de Bouwbond van de FNV met arbeidsomstandigheden bezig heeft gehouden, is het juist die dreigende werkloosheid waar niet makkelijk aan voorbij gegaan wordt:

“Tot de jaren tachtig is de FNV heel druk bezig geweest met asbest. In een wat spanningsvolle relatie trouwens. Delen van de vakbeweging zagen nadelen voor de werkgelegenheid. Juristen en mensen uit de Bouwbond waren juist voor een verbod en vonden dat asbestslachtoffers bijgestaan moesten worden.” (Eshuis, 30-10-04)

Preventie als doelstelling moet binnen de FNV concurreren met economische doelstellingen, en dan met name met werkgelegenheid. Het zou dan vooral gaan om werkgelegenheid in bepaalde - economisch zwakkere - regio's. Deze concurrentiestrijd zou evenwel meer spelen op regionaal niveau of bedrijfsniveau dan bij de landelijke organisatie (Fischer, 1993: 34; Deibel, 1991: 13; Van Poelje, 1980: 24).⁷²

Het stimuleren van claimgedrag is voor de FNV niet de belangrijkste manier om verbetering van de arbeidsomstandigheden te bewerkstelligen. De vakcentrale heeft meer vertrouwen in methoden als het uitoefenen van druk op werkgevers via wetgeving (Arbeidsomstandighedenwet), de kennis van werknemers over arbeidsomstandigheden vergroten, het creëren of verbeteren van kanalen voor de werknemer om invloed uit te kunnen oefenen op de eigen arbeidsomstandigheden, of het vastleggen van preventiemaatregelen in CAO's. Volgens o.a. De Ruiter heeft de FNV bijvoorbeeld rond 1980 het streven naar een asbestverbod (steviger) op de politieke agenda weten te zetten (De Ruiter, 1997: 74; Buringh, 1983; Van Poelje, 1980). De prioriteit ligt bij een zodanige verbetering van arbeidsomstandigheden dat claims niet meer nodig zijn (Fischer, 1993: 42; Buringh, 1983: 208). Streven naar de aansprakelijkstelling van de werkgever - al dan niet om principiële jurisprudentie te creëren - wordt gezien als een middel dat slechts in tweede instantie van belang is en dat ook wel als dreigmiddel wordt gebruikt. Dit blijkt uit onderstaande citaten:

“Het niet verbeteren van arbeidssituaties en het afkopen van mensen met ‘gevarenpremies’ zal uiteindelijk door de tol die de werkgevers daarna aan compensatie moeten betalen, duurder blijken te zijn. Goedkoop is hier ook: duurkoop. (...) De FNV zal er zoveel mogelijk naar streven om de arbeidssituatie zodanig verbeterd te krijgen dat er geen beroepsziekten voor kunnen komen. In die situatie hoeven er ook geen financiële vergoedingen betaald worden. Zolang dit nog niet is gebeurd, zullen de werkgevers er rekening mee moeten houden dat ze vroeger of later ‘de rekening’ gepresenteerd zullen krijgen.” (Buringh, 1983: 208)

“Uiteindelijk is de werkgever verantwoordelijk voor het gevoerde veiligheidsbeleid (of het ontbreken daarvan). In wezen is alleen voor het slachtoffer en de werkgever de schuldvraag interessant. (...) Het is veel belangrijker dat er aan de oorzaak van het ongeval iets wordt gedaan. Daarmee kan worden voorkomen dat er in de toekomst nog een dergelijk ongeval gebeurt. Er dient antwoord te komen op de vraag: waarom kan

⁷² Ook: Eshuis, 30-10-04, Swuste, 25-01-05 en De Ruiter, 27-01-05.

dit ongeluk gebeuren? Juist die achterliggende vragen zijn het belangrijkste.” (Buringh, 1983: 41, 42)

Het ondersteunen van claims van individuele vakbondsleden is voor de FNV niet alleen een preventiemiddel, maar ook een onderdeel van haar dienstverlening. Die dienstverlening bestaat uit het bieden van financiële ondersteuning of deskundigheid door de rechtskundige dienst van de vakbond. Deze mogelijkheid van individuele bijstand is één van de manieren om de ledenbinding te versterken (Woltmeijer, 12-01-05 ;Wilders, 23-06-98).

Behalve als manier om de individuele belangenbehartiging invulling te geven, lijkt de vakbond ook waar het om preventie gaat tussen 1978 en 1993 steeds meer als *claim mobilizer* op te willen treden. Vooruitlopend op de periode na 1995, lijkt het vertrouwen in de mobilisering van het recht voor beide doeleinden alleen maar verder toe te nemen (Bureau Beroepsziekten FNV, 2000; Deibel, 1991; Buringh, 1983; Van Poelje, 1980).

In verschillende publicaties adviseert de FNV haar leden om een aansprakelijkstelling van de werkgever, indien zij hiertoe willen overgaan, te baseren op art. 1638x BW (zorgplicht) en niet op bijvoorbeeld art. 1401 BW (onrechtmatige daad), wat ook een mogelijkheid is. Daar wordt een aantal juridisch-technische argumenten voor gebruikt, alsmede de constatering dat werknemers zich dan kunnen laten bijstaan door de rechtskundige dienst en geen procureur nodig is. Dit heeft te maken met het feit dat een dergelijke zaak bij de kantonrechter afgehandeld kan worden (Deibel, 1991: 1-4; Buringh, 1983: 44). Dat in de praktijk door werknemers, waaronder degenen met asbestziekten, weinig gebruik gemaakt wordt van art. 1638x BW wordt in publicaties van de FNV geweten aan factoren die ook in hoofdstuk 1 en 2 al aan bod zijn gekomen, te weten drempels als de bewijslast, de verwachting dat procedures lang zullen duren (door verwerpen van de werkgever)⁷³, weinig claimbewustzijn, de mogelijkheid gebruik te maken van alternatieve compensatiesystemen of toekomstige afhankelijkheid van die werkgever. Ook wordt er op gewezen dat beroepsziekten in individuele gevallen vaak moeilijk te bewijzen zijn. De vakcentrale wijst er echter op dat de werkgever de verplichting heeft voor een financiële vergoeding te zorgen in het geval van een beroepsziekte, vooral wanneer deze op de officiële lijst van de ILO staat, wat bij asbestose, mesothelioom en door asbest veroorzaakte longkanker het geval is (Deibel, 1991: 17-47; Buringh, 1983: 42-44, 204-208).⁷⁴

3.4.3 Politici

Behalve de vakbeweging en een aantal asbestdeskundigen, is ook de politieke partij SP te kenschetsen als een *claim mobilizer*. De SP houdt zich vanaf begin jaren tachtig bezig met de asbestproblematiek. Aanvankelijk staat die betrokkenheid op een laag pitje en wordt alleen ingesprongen op gebeurtenissen die met asbest te maken hebben. Wanneer er ergens asbest is vrijgekomen, worden mensen gemobiliseerd door de SP. Verder ageert de partij in die periode tegen het gebruik van asbest en publiceert zij over mogelijke gevaren

⁷³ In zijn juridische handleiding voor asbestslachtoffers onderscheid Deibel vier soorten verwerpen, namelijk: vertraging en verijdning, goedpraten, schulduitsluiting, en tactieken in de procedures (Deibel, 1991: 17-47).

⁷⁴ Asbestose wordt, net als silicose, door de ILO gerekend tot de 'longaandoeningen door steenstof dat tot weefselverharding leidt' en staat nr. 1 op de lijst. Op nr. 28 van de ILO-lijst staan 'longkanker of buikvlieskanker veroorzaakt door asbest' (nr. 28 ILO-lijst) (Buringh, 1983: 204).

van het gebruik hiervan (De Wit, 20-10-04; De Bruin, 12-10-04; Ruers, 11-01-05; Ruers & Bres, 1995: 11-14).

Eind jaren tachtig vindt echter een omslag plaats wanneer de SP-afdeling in 1989 in Hengelo benaderd wordt door drie weduwen uit Goor. Hun echtgenoten zijn overleden aan mesothelioom. Zij willen weten of de voormalig werkgever van hun echtgenoten, de asbestproducent Eternit “hier zomaar mee weg kan komen” (De Wit, 20-10-04). De Wit treedt namens de SP op als advocaat in de procedures van de ‘drie weduwen’ tegen Eternit. De partij betaalt de procedure. Burdorf en Swuste treden in deze procedures voor het eerst officieel op als getuige-deskundigen (Burdorf, 19-01-05).

De zaken zijn uniek volgens De Wit omdat het voor het eerst is dat procedures worden gevoerd door nabestaanden, waarbij de claim is ingediend na het overlijden van de patiënt zelf, en omdat het überhaupt de eerste zaken zijn tegen Eternit. Juristen die hij in die tijd spreekt, denken volgens De Wit bijna allemaal dat de zaak kansloos is omdat de echtgenoten al overleden zijn. Wettelijk zou het dan niet mogelijk zijn om schadevergoeding te eisen (De Wit, 20-10-04).⁷⁵ Overigens gingen er volgens De Bruin (Comité) ten aanzien van de betrokkenheid van de SP bij de asbestproblematiek in het algemeen ook stemmen op dat het “niet zou lukken iets voor slachtoffers te bereiken, dat hier geen man achter te krijgen zou zijn” (De Bruin, 12-10-04).

De SP heeft een aantal redenen om deze zaak te ondersteunen. De partij wil volgens De Wit in die tijd met de claims het volgende laten zien.

“...dat hier sprake was van groot onrecht, dat het volkomen op zijn plaats was dat de veroorzaker van deze ellende werd aangepakt. En, dat durf zou worden beloofd.(...) Deze drie zaken waren voor de SP het aanknopingspunt om de hele problematiek rondom asbest duidelijk te maken, te weten de juridische problemen, de financiële problemen van slachtoffers en nabestaanden, het feit dat (grote, internationale) werkgevers ongemoeid bleven, laten zien dat multinationals als Eternit niet almachtig zijn en de noodzaak van een verbod op asbest laten zien.” (De Wit, 20-10-04)

Wederom is preventie een doel van het ondersteunen van individuele claims. Daarnaast kunnen als doelen het bestrijden van onrecht en het verbeteren van de situatie van probleemdragers en nabestaanden worden genoemd.

Terwijl het proces van de drie weduwen nog bezig is, worden de kansen van asbestslachtoffers aanzienlijk groter door het eerder genoemde tweede arrest aangaande arbeidsgerelateerde asbestziekten van de Hoge Raad in tien jaar tijd (*Janssen/Nefabas*, HR 6 april 1990, *NJ* 1990, 573). Dit arrest heeft grote invloed gehad op het besluit van de belanghebbende partijen om de zaak van de drie weduwen uiteindelijk te schikken. Nefabas is namelijk een dochteronderneming van Eternit (De Wit, 20-10-04; Macharis, 28-01-05). Volgens Macharis, die in 1990 als jurist in dienst is van Eternit België, vreest Eternit in die periode meer negatieve publiciteit.⁷⁶ Volgens De Wit is dit arrest van invloed geweest op de procedures van de drie weduwen ondanks het feit dat het hier in strikt juridisch opzicht niet meer van belang voor is. Het arrest vormt volgens hem een groot probleem voor Eternit omdat asbest zelfs op dat moment nog open en bloot gebruikt wordt. Hoewel het bedrijf geen aansprakelijkheid erkent, gaan de weduwen na twee jaar procederen

⁷⁵ Zie ook: www.sp.nl, geraadpleegd 25-04-05.

⁷⁶ Eternit Nederland heeft geen eigen juridische dienst.

akkoord met een vergoeding van de materiële schade. Er wordt niet doorgeprocedeerd om een principiële uitspraak, maar gekozen voor een schikking zonder erkenning van aansprakelijkheid. De Wit stelt dat dit onder andere te maken heeft met het feit dat de weduwen het procederen niet jarenlang vol zouden kunnen houden. Boven op een afkeurende houding van dorpsgenoten, krijgen zij tijdens de procedure namelijk ook nog eens voortdurend te horen dat hun mannen zich niet verantwoordelijk zouden hebben gedragen. Zij zouden de voorkeur geven aan een schikking. Bovendien is volgens De Wit het financiële risico voor hen toch te groot (De Wit, 20-10-04).

Ondanks het feit dat niet doorgezet is om een principiële uitspraak te krijgen, ziet De SP de toekenning van een schadevergoeding aan de drie weduwen toch als een doorbraak die de gemoederen in Goor sterk in beweging heeft gebracht. Meer slachtoffers en nabestaanden beginnen zich in die periode te melden bij de SP. Er is veel aandacht van vooral de geschreven pers voor deze zaken. Binnen Goor verandert volgens deze partij de afkeurende houding langzaam in bewondering voor de moed van de vrouwen (De Wit, 20-10-04; Ruers & De Bres, 1995:11).

3.5 Collectivisering

Voor de opkomst van asbestclaims als maatschappelijk probleem is ook het collectiviseringsproces van asbestslachtoffers van belang geweest. Tussen 1978 en 1995 ontstaan twee specifieke belangenorganisaties voor asbestslachtoffers. Eerst wordt in 3.5.1 op het ontstaan van de eerste specifieke belangenorganisatie voor deze groep, de Stichting Asbestslachtoffers (later AVN), in gegaan. Vervolgens komt in paragraaf 3.5.2 de tweede specifieke organisatie aan bod, het Comité Asbestslachtoffers. Tenslotte komt in 3.5.3 aan bod hoe begrepen kan worden dat er twee van deze specifieke organisaties zijn opgericht in Nederland en dat deze bovendien zijn opgericht terwijl ook de vakbeweging zich met de asbestproblematiek bezighoudt.

3.5.1 Stichting Asbestslachtoffers/AVN

De asbestdeskundigen Burdorf en Swuste en de Industriebond FNV spelen als *daim mobilizer* ook een rol in een zaak die in 1987 begint. Het bijzondere aan deze zaak is – behalve dat deze uiteindelijk wel 13 jaar zal duren – dat hieromheen collectivisering van asbestslachtoffers optreedt. In 1987 dient W. Widdershoven een schadeclaim in bij zijn ex-werkgever DSM. Hij claimt de ziekte mesotheliom te hebben opgelopen door asbestblootstelling tijdens zijn 35-jarige dienstverband bij het bedrijf. Hoewel hij lid is van het FNV, doet hij geen beroep op deze vakcentrale, maar neemt hij de letselschadeadvocaat Bedaux – die dan nog geen ervaring met asbest heeft – in de arm. Na zijn overlijden in 1988, zetten de nabestaanden van W. Widdershoven de zaak voort. De Industriebond FNV steunt tijdelijk de juridische procedure van de nabestaanden met een financiële bijdrage in de advocaatkosten (Adams, 2005⁷⁷; Widdershoven, 05-09-02).

Deze eisers krijgen te maken met een afwijzende houding van de sociale omgeving. Het wordt hen bijvoorbeeld verweten dat ze de zaak “om het geld zouden voeren”. Hoewel het niet de eerste zaak is tegen DSM, is het wel de eerste zaak die ook publiek gemaakt wordt. In een eerdere zaak is geschikt met als voorwaarde dat er geen ruchtbaarheid aan gegeven zou worden (Adams, 2005: 22).

In de vorige paragraaf is al zijdelings besproken dat binnen de directe leefomgeving van de ‘drie weduwen’, in en rond Goor (Twente), ook al veelal niet positief geregeerd werd op de claim. Zowel in Zuid-Limburg als in Twente heeft de afkeurende houding van die omgeving te maken met de belangrijke rol als werkgever die respectievelijk DSM en Eternit spelen in deze regio. Vele collega’s en buurgenoten zijn nog economisch afhankelijk van deze grote bedrijven (Adams, 2005: 20-22; De Wit, 20-10-04; De Ruiters, 1997: 76).

“Er was bij deze vrouwen veel moed voor nodig om Eternit aan te klagen. Het was nodig hen geregeld moed in te praten. Ze werden in Goor aanvankelijk met de nek aangekeken omdat de werkgever werd aangepakt [en] dan nog wel de enige grote werkgever.” (De Wit, 20-10-04)

“...de tentakels van het chemisch concern reiken in die dagen ver en het ontzag van de bevolking voor de machtige werkgever is groot. Kritische of negatieve geluiden over DSM vallen verkeerd bij veel mensen. Het is de tijdsgeest. Ook Wil [de eiser,

⁷⁷ P. Adams is een journalist van De Limburger, die op verzoek van de familie Widdershoven een boek over hun zaak heeft geschreven.

MP] zelf had moeite met kritiek op zijn werkgever. Dat bedrijf zorgt toch maar voor het dagelijkse brood plus beleg voor zo'n elfduizend gezinnen in Zuid-Limburg. De onderneming sponsort het Zuid-Limburgse verenigingsleven en geeft veel geld aan goede doelen." (Adams, 2005: 20)

Voor de zaak van Widdershoven tegen DSM bestaat wel positieve aandacht vanuit de media. Het opzoeken van de media vormt dan ook een bewuste strategie van de nabestaanden en hun advocaat (Widdershoven, 05-09-02).

Eén van de reacties op de zaak en op de publiciteit hierover, is dat sympathisanten en andere asbestslachtoffers contact opnemen met de familie Widdershoven. Mede als gevolg hiervan richt de familie in 1988 de Stichting Asbestslachtoffers op. De oprichting van deze Stichting kan niet los gezien worden van de zaak die de familie tegen DSM voert (Adams, 2005, Widdershoven, 05-09-2002) Aan de ene kant komt de familie door haar eigen zaak in contact met andere asbestslachtoffers. Aan de andere kant is de oprichting van de Stichting bedoeld om het principiële karakter van hun zaak te onderstrepen. Als DSM een schikking voorstelt zonder erkenning van aansprakelijkheid, reageren zij daar op door uit principe en om een belofte aan de overledene na te komen, een kantonprocedure te starten. De familie vindt het ook belangrijk dat duidelijk is dat ze de zaak niet uit materiële motieven voeren. Het verband met de oprichting van de Stichting wordt expliciet gelegd.

"En beslist de familie dat, mocht de rechter haar claim honoreren, het geld niet op de eigen bankrekening terecht komt, maar wordt overgeheveld naar een stichting die andere asbestslachtoffers de helpende hand reikt. Daarmee benadrukken Mia en haar kinderen, dat ze niet een persoonlijk maar een algemeen belang nastreven." (Adams, 2005: 23)

Hierbij wordt opgemerkt dat niet alleen DSM, maar het bedrijfsleven in het algemeen betere veiligheidsmaatregelen had moeten nemen bij het werken met gevaarlijke stoffen.

De Stichting Asbestslachtoffers houdt lange tijd het karakter van een particulier initiatief. De familie Widdershoven betaalt de activiteit ervan jarenlang zelf. De contacten van de familie worden bijgehouden in een handgeschreven adressenbestand. En de familie zoekt vele probleemdagers en naasten/nabestaanden op en woont ook begrafenissen bij.⁷⁸ In 1991 heeft de Stichting rond de 100 leden (Vinke, & Wilthagen, 1992: 7; Verkaar, 1991: 17) De Stichting heeft twee doelstellingen: preventie en lotgenotencontact. Deze doelstellingen blijken onder andere uit het feit dat de Stichting zich na het Asbestbesluit van 1993, steeds meer gaat profileren als patiëntenvereniging. Er moet volgens de Stichting asbestwetgeving komen om blootstelling te voorkomen. Hiermee sluit de doelstelling van de stichting aan bij één van de redenen voor de familie Widdershoven om de individuele claim door te zetten. Het andere doel is voor goede opvang en begeleiding van slachtoffers zorgen (Widdershoven, 09-11-05/05-09-02).

⁷⁸ *Probleemdagers* zijn mensen die zelf met de problematiek te kampen hebben; de patiënten. *Naasten/nabestaanden* zijn mensen die als familielid, partner of vriend(in) bij de problematiek betrokken zijn.

Uit een rechtssociologisch onderzoek van Vinke en Wilthagen (1992) blijkt dat de Stichting niet direct optreedt als *claim mobilizer*.⁷⁹ Uit 58 ingevulde enquêtes maken zij op dat in bijna al deze gevallen een asbestziekte medisch is vastgesteld en het overgrote merendeel van de respondenten van mening is dat de werkgever schuld heeft aan die ziekte. De fases van het benoemen van het probleem en het aanwijzen van een verantwoordelijke hebben deze slachtoffers dus al doorlopen. Dit zou tot aansprakelijkstelling van de werkgever kunnen leiden. Hoewel de helft van hen dit wel heeft overwogen, is de stap van het indienen van een claim door deze probleemdragers of nabestaanden echter niet vaak gezet. Degenen die dit hebben overwogen deden dit uit eigen beweging, op basis van suggesties uit de omgeving of op basis van andere bronnen. De meeste van hen waren werkzaam bij een groot bedrijf. Zij overwogen het indienen van een claim zelden op basis van de suggestie van medisch specialisten of de vakbond. Dit laatste vinden Vinke en Wilthagen opvallend aangezien de helft van alle probleemdragers lid was van een vakbond. Slechts in acht gevallen is daadwerkelijk contact opgenomen met de vakbond. Al met al concluderen Vinke en Wilthagen dat de Stichting vooral een adviserende en verwijzende functie heeft waar het gaat om het mobiliseren van het recht door asbestslachtoffers.

3.5.2 Comité Asbestslachtoffers

Enkele jaren na de oprichting van de Stichting Asbestslachtoffers, in 1995, wordt het Comité Asbestslachtoffers opgericht. Ditmaal is het stimuleren van asbestclaims wel een duidelijk doel. Sterker nog, het Comité wordt opgericht door partijen die duidelijk als *claim mobilizer* te kenschetsen zijn. Het initiatief hiertoe wordt namelijk genomen door advocaat Ruers, die al sinds de oprichting van de partij in 1972 actief is binnen de SP. In 1989 volgt hij de ‘drie weduwen’-zaak die zijn partijgenoot De Wit voert tegen Eternit slechts op de achtergrond. Daarna is hij de asbestproblematiek echter blijven volgen. Met het Cijssouw/De Schelde-arrest uit 1993 wordt hem duidelijk dat de mogelijkheden voor asbestslachtoffers aanzienlijk beter worden. Daarna is hij zelf asbestzaken gaan doen en blijven doen. Het aantal asbestzaken dat hij in de daaropvolgende periode als advocaat op zich neemt, groeit. Naar eigen zeggen heeft dat te maken met zijn eigen belangstelling, met de ontwikkeling van de rechtspraak en met het steeds maar toenemend aantal slachtoffers (Ruers, 11-01-05). Binnen de SP krijgt hij bijval wanneer hij oppert om een comité op te richten om “mensen niet individueel allemaal te laten modderen.” Hij gaat op zoek en vindt slachtoffers – met name nabestaanden – die dit ook willen. In 1995 wordt het Comité Asbestslachtoffers opgericht. Voor de SP is het niet de eerste keer dat vanuit de partij een actiecomité wordt opgericht met betrekking tot een bepaald issue. De in hoofdstuk 2 behandelde oprichting van het Aktiecomitee Ereschuld Mijnwerkers in 1993

⁷⁹ De onderzoekers hebben het claimgedrag van leden van de Stichting Asbestslachtoffers onderzocht. Ze hebben 93 leden een enquête opgestuurd, waarvan er 58 leden gereageerd hebben (62%). In de meeste gevallen kwam de reactie van een naaste of nabestaande. In 12 gevallen was er een reactie waarbij de probleemdrager nog in leven was. De meeste slachtoffers waren ziek geworden tussen 50-60 jaar, sommigen jonger. In totaal was er één vrouwelijk slachtoffer. Bijna 50% van de probleemdragers was binnen één jaar na manifest worden van de ziekte overleden. 2/3 stierf leed aan mesothelioom, de overige 1/3 aan asbestose en longkanker.

is ook een voorbeeld van deze strategie. De SP is traditioneel nauw verbonden met allerlei actiegroepen en stichtingen.⁸⁰

Het doel van het Comité is driedelig. In de eerste plaats is het opgericht om bekendheid te geven aan de problematiek van de asbestslachtoffers. Ten tweede heeft het tot doel informatie te geven over de mogelijkheden om schadevergoeding te vorderen. In de derde plaats heeft het tot doel een collectieve schadevergoedingsregeling te realiseren (Comité Asbestslachtoffers, 1995). Het Comité Asbestslachtoffers groeit uit tot de grootste belangenvereniging voor asbestslachtoffers in Nederland. In 1995 heeft het Comité 241 leden. In september 1995 laat het Comité Asbestslachtoffers weten dat ruim honderd van haar leden schadeclaims hebben gedeponereerd bij werkgevers en dat nog eens zo'n ruim honderd van plan zijn dat in de toekomst te doen. De meeste van deze zaken worden gevoerd door advocaat Ruers. Ook onderhandelt het Comité in die periode met een aantal bedrijven over het in der minne schikken van claims.

3.5.3 Twee specifieke belangenorganisaties naast vakcentrales

Het is opmerkelijk dat op het moment dat het Comité Asbestslachtoffers wordt opgericht de andere belangenvereniging voor asbestslachtoffers – de Stichting Asbestslachtoffers – al ongeveer zeven jaar bestaat. Bovendien zijn deze twee belangenverenigingen opgericht terwijl binnen de vakbeweging ten dele al dezelfde doelstellingen worden nagestreefd. Op de mogelijke redenen hiervoor wordt in deze paragraaf kort ingegaan.

De oprichter van het Comité, Ruers, verklaart het bestaan van de twee specifieke belangenorganisaties als volgt.

“Zij waren al begonnen voordat wij daarmee begonnen waren. Ik heb me ook nauwelijks gerealiseerd dat Widdershoven met die club bezig was omdat je er in de publiciteit nauwelijks iets van merkte. Ik merkte pas dat die club bestond toen wij het Comité oprichtten en Widdershoven liet weten al zo'n club te hebben. Toen hebben we een aantal keren gepraat, hij is een aantal keren bij ons geweest. Toen hebben we gezegd, laten we maar gewoon samenwerken. Dat heeft tot een taakverdeling geleid. Wij zijn de juridische kant gaan doen en hij is een patiëntenvereniging geworden. Dat waren wij niet, wij waren een slachtoffervereniging met als doel de juridisch en politieke positie van slachtoffers te verbeteren. Dat had de patiëntenvereniging misschien ook wel, maar niet als hoofddoel. Wij hebben gezegd, heel mooi dat je die patiënten begeleidt – wat wij ook wel doen, mensen gooien ook alles bij je neer hoor.” (Ruers, 11-01-05)

Ruers is van mening dat het initiatief van de familie Widdershoven om *zelf* de eerste belangenorganisatie voor asbestslachtoffers op te richten heel goed is geweest, maar dat op een gegeven moment de vraag van asbestslachtoffer te groot is geworden voor dit particulier initiatief. Met een dergelijke toenemende vraag is professionalisering volgens hem onvermijdelijk. Volgens de huidige voorzitter van het Comité, De Bruin, is er sprake van oud zeer. Er zijn volgens haar in het verleden dingen gebeurd waardoor de groepen uit elkaar zijn gegroeid (De Bruin, 12-10-04). Of deze zaken meteen al in de beginperiode zijn gebeurd, is niet duidelijk geworden in de interviews.

⁸⁰ Zoals bijvoorbeeld 'het Milieu Aktie Centrum', 'Zorg geen markt', 'Stop de uitverkoop van de beschaving'. Zie www.parlement.com en www.sp.nl.

Wat wel duidelijk is geworden, is dat er grote verschillen zijn in de cultuur van beide organisaties. De hieruit voortvloeiende strategieën, die later in dit boek aan de orde komen, maken dat meer samenwerking ook na 1995 niet lukt. Het Comité is opgericht door *claim mobilizers* met een duidelijke ideologie ten aanzien van de oorzaak van en oplossingen voor de asbestproblematiek (Verkaar, 1991: 125-133). Zoals uit het bovenstaande citaat van Ruers blijkt, ziet de organisatie zich ook niet als een patiëntenvereniging, maar als een “slachtoffervereniging met als doel de juridisch en politieke positie van slachtoffers te verbeteren.” De oprichters zijn niet alleen professionals op juridisch (Ruers) of medisch (De Bres) terrein, maar ook politici die gebruik kunnen maken van de middelen van een steeds succesvoller wordende politieke partij (Kagie, 2004; Verkaar, 1991: 86-920). Het Comité heeft een politieke kleur waar de Stichting Asbestslachtoffers zich niet in kan vinden. Deze laatste organisatie werkt veel meer vanuit politieke neutraliteit. De Stichting is juist opgericht door actoren die in hun eigen leven direct te kampen hebben met de asbestproblematiek. De Stichting zal pas later aansluiting zoeken bij meer professionele patiëntenorganisaties (NFK, KWF), die het streven van de Stichting om politiek neutraal te zijn verder versterken (Widdershoven, 09-11-05).

Blijft over de vraag waarom belangenverenigingen nodig geacht worden voor een problematiek waar ook de vakbeweging zich al mee bezig houdt. In paragraaf 3.1 is erop gewezen dat het aantal belangenorganisaties überhaupt is toegenomen. De oprichting van deze twee organisaties past daarbij nog eens in de ontwikkeling sinds de jaren zeventig van een groei van het aantal categorale patiëntenorganisaties en belangenorganisaties rondom een specifieke problematiek (Winter & Steger, 1998: 5; Faure & Hartlief, 1995: 74; Verkaar, 1991:17-21).

Voor de vakcentrales en de bonden is de categorie asbestziekten slechts één van de categorieën beroepsziekten die men wil voorkomen. Daarbij is voor de vakbeweging het krijgen van een beroepsziekte slechts één van de problemen waar werknemers mee geconfronteerd kunnen worden (Woltmeijer, 12-01-05). Het streven naar een oplossing voor het maatschappelijk probleem van de beroepsmatige asbestblootstelling is ingebed in het bredere streven van de vakbeweging om arbeidsomstandigheden te verbeteren. Door hulp te bieden via de rechtskundige dienst, proberen de vakcentrales de mogelijkheden voor individuele asbestslachtoffers te verbeteren. Ook in dit opzicht vormen werknemers met asbestziekten geen uitzondering. De FNV probeert daarbij nog de juridische positie van werknemers met asbestziekten te verbeteren door informatie te verschaffen over de specifieke moeilijkheden waar deze werknemers in een procedure vaak mee te maken krijgen. Deze vakcentrale heeft met succes voor die werknemers gunstige principiële jurisprudentie weten ‘af te dwingen’.

De belangenorganisaties voor asbestslachtoffers zijn specifiek opgericht met betrekking tot een bepaald probleem. Het bindend element is dat alle leden direct of via hun naasten slachtoffer zijn van asbestblootstelling. Deze organisaties kunnen streven naar collectieve oplossingen die direct toegespitst zijn op de problemen van hun leden. Bovendien kunnen deze kleinere organisaties de functie van het lotgenotencontact beter vervullen. Werknemers worden, daarentegen, geen lid van een vakbond omdat ze één specifiek probleem delen met de andere vakbondsleden. Zoals eerder aangegeven, worden vooral de asbestslachtoffers en nabestaanden die tot de voorhoede van *claimers* behoren, geconfronteerd met tegenstrijdige belangen in de eigen sociale omgeving, en dan met name met het werkgelegenheidsdilemma. Het is dan aannemelijk dat zij waarde hechten aan

contact met mensen – zelfs als die elders wonen – die zichzelf als lotgenoten beschouwen. Deze tegenstrijdige belangen bestaan ook nog lange tijd binnen de vakbeweging, dus wellicht dat de vakbonden ook niet kunnen bieden wat een groep van gelijkgestemden wel kan.

Hier sluit bij aan dat volgens respondenten die veel met asbestslachtoffers te maken hebben, het streven naar erkenning bij asbestslachtoffers centraal staat. Asbestslachtoffers en nabestaanden zouden vooral compensatie eisen omdat ze erkenning willen voor datgene wat hen is aangedaan (De Bruin, 12-10-04; Zwagerman, 06-10-04; Widdershoven, 09-11-04; Ruers, 20-05-98). Volgens hen heeft het eisen van compensatie dus in eerste instantie een symbolische betekenis.

Voor de vakbeweging is de bemoeienis met de asbestblootstelling van (individuele) werknemers veel meer *business as usual* dan voor de belangenorganisaties. In dit opzicht staan de vakbeweging en de vertegenwoordigers van verzekeraars en werkgevers als het ware als *repeat players* tegenover elkaar, terwijl de belangenorganisaties – en dan met name de Stichting – in dit opzicht *one shotters* zijn. Deze *repeat players* plaatsen deze problematiek in een breder kader, het is één van de punten waar ze over onderhandelen. Wat de belangenorganisaties betreft moet er echter op dit specifieke punt, voor de eigen achterban zoveel mogelijk bereikt worden. Dit verschil tussen de vakbeweging en de belangenorganisaties komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking tijdens de onderhandelingen over het IAS (Huls & Opstelten, 1999: 44). Dit verschil in benadering van de problematiek en van de ‘tegenpartijen’, lijkt ook tot uitdrukking te komen in het vocabulaire dat de organisaties bezigen. SP’ers hebben het over ‘onrecht’, ‘eerbetoon aan asbestslachtoffers’, ‘lijdensweg’ en ‘ereschuld’. De FNV kiest veel zakelijkere termen om de problemen te beschrijven, en spreekt eerder over de problematiek in termen van rechten en plichten (Ruers & De Bres, 1995; Deibel, 1991; Buringh, 1983).

Verder is waarschijnlijk van groot belang dat de categorale belangenorganisaties bestaan uit zowel de patiënten zelf (problemdragers) als hun naasten of nabestaanden (Verkaar, 1991:17). Specifiek voor de asbestproblematiek geldt dat de groep leden van deze belangenorganisaties voor de meerderheid bestaat uit nabestaanden (De Bruin, 12-10-04; Widdershoven, 09-11-04). Dit is het gevolg van het zeer snelle verloop van de ziekte mesothelioom. Aangezien het alleen de problemdragers zijn die eventueel lid zijn van een vakbond, kan de opkomst van specifieke of categorale belangenorganisaties vermoedelijk ook vanuit de specifieke kenmerken van de ziekte mesothelioom begrepen worden.

Verder kan de opkomst van het Comité te maken hebben met het feit dat zowel de vakbonden als de Stichting Asbestslachtoffers na 1993 anders tegen de asbestproblematiek aan zijn gaan kijken. Door het arrest Cijssouw/De Schelde (HR 25 juni 1993, NJ 1993, 66) en het Asbestbesluit (Stb. 1993, 135) verandert na 1993 de betrokkenheid van de vakbonden (FNV, CNV) bij de asbestproblematiek. De preventie van de blootstelling van werknemers aan asbest als collectieve doelstelling verdwijnt naar de achtergrond. Daarmee verdwijnt ook de asbestproblematiek als maatschappelijk probleem voor de vakbonden naar de achtergrond. Wat in ieder geval wel overblijft is de individuele belangenbehartiging voor vakbondsleden, door met name de rechtskundige diensten (Woltmeijer, 12-01-05; Wilders, 23-06-98). CNV-vertegenwoordiger Woltmeijer:

“Sinds de beleidsmatige ontwikkeling om de produktie en het gebruik van asbest te verbieden, is het een aflopend probleem. Je bent alleen nog bezig om de ellende die er het gevolg van is een beetje fatsoenlijk te regelen. Dat is natuurlijk niet de kern van de activiteit van de vakbond. Dat is natuurlijk aan de ene kant algemene, beleidsmatige collectieve belangenbehartiging en aan de andere kant individuele belangenbehartiging. Voor zover je er zelf nog iets aan doet, is het met name individuele belangenbehartiging.” (Woltmeijer, 12-01-05)

Teruggrijpend op het theoretisch kader van dit boek, kan gesteld worden dat de vakbeweging er vanuit gaat dat er een voldoende hoge mate van institutionalisering van het compensatiesysteem voor werknemers met asbestziekten ontstaan is. De eigen individuele leden kunnen gebruik maken van bestaande kaders wanneer zij streven naar erkenning of schadevergoeding willen eisen. Ook de Stichting Asbestslachtoffers gaat zich minder op preventie richten. Na 1993 ontwikkelt de stichting zich steeds meer tot een patiëntenorganisatie (Widdershoven, 09-11-04).

3.6 Een nieuw maatschappelijk asbestprobleem: de ‘dubbele lijdensweg’

Dat er sprake is van een zekere mate van institutionalisering van het compensatiesysteem voor werknemers met asbestziekten en het maatschappelijk probleem van de asbestblootstelling meer naar de achtergrond verdwijnt, betekent echter niet dat de asbestproblematiek in de jaren negentig geheel van de publieke en politieke agenda verdwijnt. De SP probeert vanaf midden jaren negentig namelijk een ander maatschappelijk asbestprobleem te agenderen. Zoals is aangekaart in de vorige paragrafen treedt de partij dan al enkele jaren op als *daim mobilizer*. Ook is vanuit deze politieke partij een collectiviseringsproces van asbestslachtoffers in gang gezet. Ongeveer tegelijkertijd met de oprichting van het Comité, publiceert het Wetenschappelijk Bureau van de SP in januari 1995 het rapport *Asbest: de dubbele lijdensweg; of waarom er een asbestfonds moet komen* (Ruers & De Bres, 1995). De auteurs zijn advocaat Ruers en arts De Bres. Op 14 juni houdt Marijnissen, partijvoorzitter van de SP, binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een pleidooi voor een asbestfonds. Uit dit pleidooi en uit het rapport blijkt van welke probleemdefinitie, ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheid, en van welke ideeën over oplossingen de SP gebruik maakt. In het hierna volgende hoofdstuk is te lezen hoe andere politieke of belanghebbende partijen en bewindspersonen reageren op dit pleidooi van de SP.

Uitgangspunt voor de SP is dat het een probleem is wanneer asbestslachtoffers niet kunnen procederen. Niet alleen omdat asbestslachtoffers die niet kunnen procederen geen schadevergoeding kunnen krijgen, maar ook omdat zij op die manier geen erkenning kunnen krijgen. Volgens Ruers en De Bres zien velen het als “een soort van eerbetoon aan het asbestslachtoffer” om de juridische strijd aan te gaan, terwijl anderen “met name in de weigerachtigheid van voormalige werkgevers om zich te bekommeren over wat er onder hun verantwoordelijkheid is aangericht juist de vastberadenheid vinden om een procedure aan te gaan.” Zij maken geen melding van materiële redenen tot claimen (Ruers & De Bres, 1995: 12 e.v.).

Er zou sprake zijn van een *dubbele lijdensweg* om de volgende redenen. Er wordt melding gemaakt van een aantal barrières die mensen ervan weerhouden om een schadeclaim in te dienen hoewel ze dit volgens de SP wel zouden moeten kunnen doen. Deze barrières kunnen gerekend worden tot de definiëring van de *juridische lijdensweg* aangezien Ruers en De Bres het als een probleem zien wanneer mensen geen schadevergoeding kunnen eisen. Ten eerste is er voor velen een zware emotionele barrière. Mensen voelen zich nog sterk verbonden met het bedrijf. Juist bij deze oude arbeiders bestaat vaak nog groot ontzag voor de werkgever, maar ook angst om deze aan te spreken. Overweldigd door pijn en verdriet komen mensen er niet aan toe voor hun rechten op te komen. Een tweede drempel is het ontbreken van juridische en medische kennis bij het slachtoffer, terwijl de kosten en financiële risico's een derde drempel vormen. Een vierde barrière is dat een slachtoffer vaak al overlijdt voorat het vonnis geveld wordt waardoor een langdurige rechtsgang in dat opzicht als zinloos wordt gezien. Tenslotte vormt meer in het algemeen het opzien tegen de procedure op zich een vijfde drempel. Hier kunnen ze tegen opzien aangezien ze tijdens procedures nog steeds problemen kunnen tegenkomen of omdat een procedure ook een inbreuk op de privacy betekent. Dit ondanks het feit dat de rechtsbescherming door arresten van de Hoge Raad inzake asbest duidelijk is verbeterd en de ‘kans op succes’ voor een slachtoffers daardoor ook veel groter is (Ruers & De Bres 1995: 5, 11-15 ; TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49).

Wanneer asbestslachtoffers al komen tot het indienen van een asbestclaim, zou er volgens deze SP-ers dus sprake zijn van een ‘dubbele lijdensweg’. Ruers en De Bres omschrijven deze zelf als volgt:

“Na en naast de lijdensweg van het asbestslachtoffer is de juridische weg een tweede lijden. De emoties die loskomen bij een juridische procedure zijn groot en diep. Tijdens de lange procedures wordt het lijden en sterven voortdurend herbeleefd. De moed om het op te nemen tegen de voormalige werkgever, de brutale ontkenningen van aansprakelijkheid door bedrijven, de pogingen van verzekeraars om onder een claim uit te komen, de gigantische papierwinkel – het zijn enorme barrières.” (Ruers & Bres de, 1995: 12)

Indien sprake is van een dubbele lijdensweg voor *individuele* asbestslachtoffers betekent dit nog niet dat er ook sprake is van een *maatschappelijke* probleem. Om duidelijk te maken dat toch ook hiervan sprake is, maken Marijnissen, Ruers en De Bres gebruik van verschillende argumenten (Ruers & De Bres, 1995; TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49). Om te beginnen zijn er de aantallen. Marijnissen spreekt over een ‘voorzichtige’ schatting van 300 tot 600, en Ruers en De Bres over een ‘conservatieve’ schatting van ongeveer 600 asbestslachtoffers die per jaar overlijden aan de gevolgen van een asbestziekte. Het is volgens deze auteurs een conservatieve schatting dat er de komende 20 jaar nog minstens 10.000 slachtoffers zullen volgen. Deze schatting is gebaseerd op grond van de hoeveelheid asbest die met name tussen 1945 en 1993 in Nederland is verwerkt. Een ander aantal dat gemeld wordt in het rapport is de schatting dat Nederland de komende 20-25 jaar 10.000-20.000 asbestslachtoffers zal tellen. Meer specifiek verwijzen zij naar een artikel uit 1991 in het Nederlands Tijdschrift Geneeskunde,⁸¹ waarin staat dat enkele duizenden personen in de komende 20 jaar aan de gevolgen van mesothelioom zullen overlijden en dat dit sterftecijfer aan asbest gekoppeld is. In dit artikel wordt dit een “ernstig volksgezondheidsprobleem” genoemd; een beschrijving die Ruers en De Bres overnemen.

Een tweede argument waarom er sprake zou zijn van een maatschappelijk probleem, heeft betrekking op de definiëring van het probleem. In het rapport wordt de dubbele lijdensweg gedefinieerd als een ‘werknemersprobleem’, of een ‘beroepsziekteprobleem’; als een probleem dat te maken heeft met arbeidsomstandigheden. De groep slachtoffers wordt beschreven als een groep die voor het merendeel bestaat uit “arbeiders die na lange – 35 tot 40 jaar- en zware arbeid denken van hun oude dag te kunnen gaan genieten, maar dan ineens te horen krijgen dat zij nog hooguit twee jaar te leven hebben.” Het zouden slachtoffers zijn die “zich plotseling en zeer ingrijpend geconfronteerd zien met hun arbeidsverleden en de arbeidsomstandigheden waaronder zij hebben moeten werken” (Ruers & Bres de, 1995: 5). Deze argumenten hebben dus betrekking op het soort mensen dat slachtoffer wordt. Zij beschrijven deze slachtoffers als mensen die helemaal niet zelf verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van deze ziekte en als mensen die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de maatschappij. Dit niet te betwisten slachtofferschap wordt nog eens versterkt door het onvermijdelijke overlijden als gevolg van de ziekte. Zoals nog aan bod zal komen hangt de definiëring van het probleem als werknemersprobleem ook samen met de toekenning van verantwoordelijkheden.

Als derde argument gebruikt Marijnissen dat een asbestfonds een collectief doel is van het Comité Asbestslachtoffers aangezien 175 van de 300 op dat moment aangemelde leden

⁸¹ Het rapport verwijst naar: Nederlands Tijdschrift Geneeskunde 1991, 135, nr. 3.

van plan zou zijn om een juridische procedure te starten (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 4). Met grote aantallen slachtoffers en (potentiële) claims komen er hoge (mogelijke) kosten. Als partijen voor wie de eventuele toename van asbestclaims ook belastend zal zijn, worden werkgevers, verzekeraars, de rechterlijke macht, en de overheid genoemd. De partijen die vergoedingen moeten gaan betalen – de werkgevers en verzekeraars – moeten volgens Ruers en De Bres rekening houden met een schade van zeker Fl. 150.000 per slachtoffer. Dit bedrag is opgebouwd uit *f* 100.000 smartengeld (gebaseerd op de stand van de rechtspraak op dat moment), *f* 25.000 materiële schade (met name overlijdensschade), en *f* 25.000 overige kosten (advocaten, artsen, expertisebureaus). De auteurs maken niet expliciet dat het om mesothelioom gaat, maar hier kan vanuit gegaan worden aangezien longkanker in de paragraaf waarin deze berekening gemaakt wordt – de conclusie – niet genoemd wordt. Asbestose wordt wel apart vermeld. Bij deze ziekte zou het gaan om hogere bedragen aan materiële schade (bijvoorbeeld *f* 200.000) aangezien een langdurige periode van arbeidsongeschiktheid kan optreden. Met welke bedragen aan smartengeld in dat geval rekening gehouden moet worden, vermelden zij niet. Indien alle 10.000 tot 20.000 slachtoffers zouden gaan procederen betekent dit een bedrag van anderhalf tot drie miljard gulden in de komende 20 tot 25 jaar. Een andere partij waar Ruers en De Bres kosten voor voorzien, is de rechterlijke macht. Een toename van (langdurige) asbestclaims betekent een toenemende belasting van de rechterlijke macht in personele, organisatorische en financiële zin. Hieraan gekoppeld zal de overheid een hoger bedrag aan gefinancierde rechtshulp kwijt zijn.

Het causale verhaal met betrekking tot de juridische lijdensweg als maatschappelijk probleem hangt direct samen met ideeën over het maatschappelijk probleem van de *asbestblootstelling* in het verleden. Dit causale verhaal neemt een belangrijke plaats in, in het pleidooi van de SP voor een asbestfonds (Ruers en De Bres, 1995; TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 1,4).

Uit het rapport uit januari 1995 en uit het pleidooi in het parlement van Marijnissen blijkt dat een deel van de verantwoordelijkheid voor het probleem van de asbestblootstelling door de SP bij de overheid neergelegd wordt. Het andere deel leggen zij neer bij “producenten en verwerkers van asbest”.⁸² De verantwoordelijkheid die zij toekennen aan de overheid is tweeledig. Omdat het een schrijnend probleem op het gebied van de volksgezondheid betreft, heeft de overheid volgens Ruers en De Bres “als hoeder van het algemeen belang” uit maatschappelijk en sociaal oogpunt een verplichting in de richting van asbestslachtoffers. De verantwoordelijkheid die in het rapport toegekend wordt – waar Marijnissen in de kamer overigens veel minder de nadruk op legt – kan gekenschetst worden als politieke verantwoordelijkheid.

Zwaarder telt voor de SP echter de “morele medeverantwoordelijkheid” van de overheid. Deze komt volgens de auteurs voort uit het te lang handhaven van veel te ruime regels voor het gebruik en de productie van asbest. Medische en wetenschappelijke kennis op het gebied van asbest en asbestblootstelling is volgens Ruers, De Bres en Marijnissen zeer lang “stiefmoederlijk” behandeld. De overheid zou in bepaalde perioden niet “adequaat” en “alert” genoeg hebben gereageerd op “signalen over de gevaren van asbest.” Periodes en jaartallen waar zij in dit verband aan refereren zijn: werk op het gebied van de

⁸² Hier wordt op teruggekomen in paragraaf 4.4.1 wanneer het gaat over de voeding van hun fonds.

van de Arbeidsinspectie sinds de dertiger jaren, de vaststelling in 1964 dat asbestblootstelling tot mesotheliom leidt op een internationaal congres (New York), en het onderzoek bij De Schelde van dr. Stumphius uit 1969. Het was een zeer langzaam en moeizaam proces voordat de overheid tot wettelijke maatregelen kwam.

Om hun argument kracht bij te zetten, citeren Ruers en De Bres uit een interview met oud-minister van Sociale Zaken, Jaap Boersma, uit 1988 over de invoering van de Arbeidsomstandighedenwet. Volgens de auteurs geeft de overheid in het volgende citaat bij monde van de oud-minister haar “nalatigheid inzake asbest met zoveel woorden toe”:

“Ik heb zelf wat dat betreft ook boter op mijn hoofd. In mijn ministertijd speelde de discussie over wel of niet stoppen met de asbestproductie. Je weet dat het kwaad kan, maar een bedrijf als Eternit sluiten is nogal wat. Het is erg gemakkelijk om te zeggen ‘stoppen’, maar de mensen die daar werkten, wilden dat niet. Wel heb ik toen gezegd dat we het Asbestbesluit moesten aanscherpen.”⁸³ (Ruers & Bres de, 1995: 8)

Ruers en De Bres omschrijven de “morele medeverantwoordelijkheid” als een “ereschuld”, hoewel zij deze laatste term alleen tussen aanhalingstekens gebruiken (Ruers & Bres de, 1995: 17). Marijnissen gebruikt in het parlement eveneens de term ‘ereschuld’, maar geeft daarbij wel aan dat morele verantwoordelijkheid iets anders is dan materieel-juridische verantwoordelijkheid van de overheid (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49). De definiëring ‘ereschuld’ komt voort uit een vergelijking die gemaakt wordt met de silico-seproblematiek. Minister-president Lubbers spreekt een kwart eeuw na de sluiting van de laatste Limburgse steenkolenmijn over een ‘ereschuld’ van de overheid ten aanzien van mijnwerkers die lijden aan silicose. De overheid doet vervolgens een aantal voorzichtige pogingen tot het opzetten van een collectief fonds. Ruers en De Bres dichten het op initiatief van de SP opgerichte Aktiecomité Ereschuld Mijnwerkers de rol van *daim mobilizer* toe. Door de aanvragen van tienduizenden silicoselijders wordt de overheid onder druk gezet. In reactie hierop worden de toelatingscriteria en rechten van claimanten duidelijker vastgesteld.

Teruggekoppeld naar het theoretisch kader van dit boek, is deze ‘morele verantwoordelijkheid’ of de ‘ereschuld’ te kenschetsen als politieke verantwoordelijkheid voortkomend uit causale verantwoordelijkheid. De SP gebruikt hiervoor een causaal verhaal dat het midden houdt tussen achteloosheid of roekeloosheid van de overheid en dus een opzettelijke oorzaak en een overheid die een gecalculeerd risico heeft genomen. Dit laatste komt dicht in de buurt van een causale theorie uitgaande van een opzettelijke oorzaak, doorgaans een krachtige onderbouwing bij het toekennen van politieke verantwoordelijkheid.

Een asbestfonds

In samenhang met haar probleemdefinitie en causale verhaal, presenteert de SP in de eerste helft van 1995 een collectieve oplossing in de vorm van een asbestfonds als de meest geschikte en een moreel juiste oplossing (Ruers & De Bres, 1995: 17-19; TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49). Een dergelijk fonds zou volgens de SP een einde kunnen maken aan de ‘juridische lijdensweg’ van duizenden asbestslachtoffers en hun verwanten/ nabestaanden en dus veel leed (kunnen) besparen. Bovendien zou een collectieve oplossing in de

⁸³ Verwijzing citaat binnen citaat: Arbeidsomstandigheden (64) 1988, nr. 12, pp. 737-739.

vorm van een fonds de met juridische procedures gepaard gaande kosten en onzekerheden voor werkgevers en verzekeraars kunnen verminderen.

De verantwoordelijkheid voor de financiële voeding van een dergelijk fonds ligt volgens de SP primair bij werkgevers en verzekeraars en komt voort uit hun civiele aansprakelijkheid. Dat blijkt onder andere uit het volgende citaat:

“Dat zal in eerste en voornaamste instantie moeten gebeuren door diegenen welke, ook op basis van de huidige rechtspraak, kunnen worden aangewezen als de eerst-verantwoordelijken. Dat zijn de producenten en verwerkers van asbest in Nederland. Dat zij - en hun verzekeraars - dienen bij te dragen in het fonds vloeit voort uit hun civielrechtelijke aansprakelijkheid jegens de slachtoffers.” (Ruers & De Bres, 1995: 18)

Ruers en De Bres willen er geen onduidelijkheid over laten bestaan aan welke verantwoordelijke partijen in dit verband moet worden gedacht. Zij publiceren het volgende overzicht van grote(re) aansprakelijke bedrijven: asbestproducenten (Eternit in Goor, Eternit-dochter Nefabas in Oosterhout), scheepswerven, (De Schelde in Vlissingen, RDM en Wilton Fijenoord in Rijnmond), isolatiebedrijven (Hertel en De Hoop Groenpol in Rotterdam), en overige asbestverwerkende bedrijven (DSM in Zuid-Limburg, Werkspoor in Utrecht, de NS, en Defensie). Bij de vele kleine(re) bedrijven die aansprakelijk zijn, moet volgens de auteurs vooral gedacht worden aan garage- en isolatiebedrijven (Ruers & De Bres, 1995: 11,18).

Van de overheid wordt een ‘bijdrage’ aan de voeding van het fonds verwacht, voortkomend uit de toegekende causale en politieke verantwoordelijkheid. Daarnaast verwacht de SP een initiërende rol van de overheid omdat de SP een wettelijke regeling noodzakelijk acht:

“Gezien de ernst, de omvang en de complexiteit van het asbestprobleem verdient een wettelijke grondslag voor het asbestfonds de voorkeur boven een regeling tussen partijen op een vrijwillige, niet-wettelijke basis.” (Ruers & De Bres, 1995: 19)

Op het moment dat Marijnissen in de Tweede Kamer zijn pleidooi houdt, is naar zijn zeggen bovendien voor de SP duidelijk dat “voor de voortgang een politiek signaal wenselijk is.” De fractievoorzitter duidt aan dat dit blijkt uit gesprekken die het Comité met werkgeversorganisatie VNO-NCW heeft gevoerd. Hij wijst er bovendien op dat een financiële bijdrage van de overheid nodig is voor slachtoffers die gewerkt hebben bij niet meer bestaande bedrijven (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 3).

Het beroep op de overheid wordt bovendien kracht bijgezet door in meer opzichten dan slechts de ‘ereschuld’ te wijzen op de analogie met de silicoseproblematiek. Het silicosefonds dat als oplossing voor deze problematiek is opgericht, wordt namelijk ook door de overheid gevoed.

“Eerder werd een collectieve regeling getroffen voor andere slachtoffers van een ‘beroepsziekte’: de aan silicose lijdende oud-mijnwerkers. (...) In analogie met deze regeling zou er een asbestfonds opgericht kunnen worden van waaruit de asbestslachtoffers en hun nabestaanden een financiële genoegdoening zouden kunnen ontvangen. Ook hier hebben we te maken met een grote groep mensen die slachtoffer van een beroepsziekte is geworden, waarbij de aansprakelijkheid van de voormalige werkgevers vaststaat en er tevens gesproken kan worden van een ‘ereschuld’ van de kant van de overheid.” (Ruers & De Bres, 1995: 17)

Ook een vergelijking met (voorstellen voor) andere collectieve regelingen – zoals het Waarborgfonds Verkeersslachtoffers, het voorstel voor het DES-fonds en de financiële afhandeling van de watersnoden midden jaren negentig – wordt gebruikt om de argumenten kracht bij te zetten.

Qua omvang moet volgens de SP-ers gedacht worden aan één à twee miljard gulden over een looptijd van 20 à 25 jaar, waarbij zij uitgaan van 10.000 à 20.000 asbestslachtoffers die 100.000 gulden ontvangen. Die 100.000 is volgens hen het bedrag dat “momenteel onderhands, dat wil zeggen zonder rechterlijke tussenkomst, aan een asbestslachtoffer wordt betaald” (Ruers & De Bres, 1995: 19).

In hun rapport gaan Ruers en De Bres niet uitgebreid in op de vraag hoe de procedure die tot vergoeding zou moeten leiden eruit zou moeten zien, behalve dan dat deze “eenvoudig, snel en efficiënt” zou moeten zijn. Het enige concrete dat hierover medegedeeld wordt, is dat als het aan de SP ligt een “onafhankelijke medische instantie” een functie krijgt bij het toekennen van een vergoeding (Ruers & De Bres, 1995: 19). Marijnissen voegt hier binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog aan toe dat bij de instelling van een asbestfonds zou moeten worden geregeld dat personen die een uitkering hebben gekregen uit het fonds, geen civiele procedure meer kunnen starten. In zijn visie zou voor de slachtoffers de hoogte van de uitkering veel minder relevant zijn dan het feit dat ze enige genoegdoening voor hun leed krijgen (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 3).

Brede doelgroep, maar nadruk op mesothelioom en asbestose

In hun poging de dubbele lijdensweg van asbestslachtoffers stevig op de publieke en politieke agenda te plaatsen, maken Ruers en De Bres in hun rapport noch Marijnissen in de TK een duidelijk onderscheid tussen verschillende nader gespecificeerde categorieën asbestslachtoffers. In het rapport *Asbest: de dubbele lijdensweg of waarom er een asbestfonds moet komen*, wordt slecht één enkele zin gewijd aan de beoogde doelgroep van een dergelijk fonds: “Het fonds moet beschikbaar zijn voor al degenen die aantoonbaar aan een asbestgerelateerde ziekte lijden en hun eventuele nabestaanden” (Ruers & De Bres, 1995: 19). Als asbestziekten worden asbestose, longkanker, mesothelioom en “waarschijnlijk ook” kanker van het maagdarmkanaal genoemd. Dit bredere spectrum komt in de rest van het rapport echter niet of nauwelijks aan bod. Met betrekking tot asbestose en mesothelioom wordt aangegeven hoe het ziekteproces er doorgaans uit ziet, dat er sprake is van monocausaliteit, en van hoeveel schadevergoeding ongeveer uitgegaan zou moeten worden. Met betrekking tot deze ziektes komen ook enkele persoonlijke verhalen over individuele claims aan bod. Marijnissen geeft weliswaar aan dat hij het mogelijk acht dat gevarieerd wordt met de hoogte van een uitkering uit het asbestfonds tussen “verschillende categorieën”, maar uit zijn uitlatingen in de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet op te maken of het soort asbestaandoening daarbij als onderscheidend criterium zou moeten gelden (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 4).

Een mogelijke verklaring voor deze opstelling is dat de SP er geen belang bij heeft om in dit stadium het onderscheid tussen verschillende categorieën asbestslachtoffers expliciet te maken. Hetzelfde geldt voor de problemen met betrekking tot de multicausaliteit van longkanker. Het heeft geen meerwaarde voor de SP om daar de nadruk op te leggen terwijl geprobeerd wordt om de dubbele lijdensweg van asbestslachtoffers stevig op de pu-

blieke en politieke agenda te krijgen. Doel van de SP en het Comité is het toekennen van oplossingsverantwoordelijkheid aan werkgevers, verzekeraars en overheid op basis van het causale verhaal dat deze partijen in het verleden niet genoeg gedaan hebben om blootstelling aan asbest op de werkvloer te voorkomen. Daarmee is het logisch dat de SP de nadruk op ‘asbestblootstelling’ legt en niet op de specifieke ziekte waar werknemers aan lijden. Gebruik van de term ‘asbestslachtoffers’ heeft als voordeel dat het tegelijkertijd een even breed en vaag als een duidelijk en bekend begrip is. Wellicht dat de term ‘asbestosepatiënten/slachtoffers’ nog wel in de buurt komt van de kracht van de term ‘asbestslachtoffers’, maar voor ‘mesotheliompatiënten/ slachtoffers’ geldt dit zeker niet.

Kansrijke probleemdefinitie die past bij SP

Getoetst aan de in het theoretisch kader geïntroduceerde *activist checklist*, heeft de hierboven beschreven combinatie van probleemdefinitie, causaal verhaal en het oplossingsvoorstel die de SP naar buiten brengt, veel kans om een stevige positie te verwerven op de publieke en politieke agenda. Het pleidooi van de SP heeft een duidelijk doel, namelijk de vorming van een collectieve oplossing voor de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers in de vorm van een asbestfonds. Een fonds dat gefinancierd zou moeten worden door werkgevers, verzekeraars en overheid, de partijen die causale verantwoordelijkheid toegekend wordt voor het maatschappelijk probleem dat aan de basis ligt van het maatschappelijk probleem van de juridische lijdensweg, namelijk de grootschalige asbestblootstelling van werknemers.

Met betrekking tot partijen als de overheid en de grote bedrijven die als causaal verantwoordelijken worden aangewezen, hoeft de SP niet te vrezen dat een *underdog*-effect optreedt. Althans, voor zover geen vrees voor verlies van werkgelegenheid door het streven van de SP bestaat, wat met betrekking tot individuele claims eerder een probleem is gebleken in regio's die sterk afhankelijk zijn van aansprakelijk geachte bedrijven. Tegenover deze grote partijen staat de kleine man, de arbeider wiens slachtofferschap nauwelijks betwistbaar is. De SP portretteert ‘het asbestslachtoffer’ als iemand die na een leven lang hard werken – en dan ook nog eens fysiek zwaar werk – ‘beloond’ wordt met een agressieve ongeneeslijke ziekte, in plaats van een rustige oude dag. Vervolgens komt hier nog een lijdensweg bovenop wanneer hij (of zijn weduwe) juridisch verhaal wil halen, omdat hij er als *one shotter* niet in slaagt op te boksen tegen machtige *repeat players*. Het is aannemelijk dat dit in de publieke opinie ervaren wordt als een onrecht. Het imago van de partijen die in verband met dit maatschappelijk probleem causale en oplossingsverantwoordelijkheid wordt toegekend kan geschaad worden. Een dergelijk dramatisch verhaal is weinig complex en roept veel emotie op, waardoor het een aantrekkelijk onderwerp is voor de media.

Het is in zekere zin dan ook geen toeval dat de SP zich gaat bezighouden met de juridische lijdensweg als maatschappelijk probleem. Het maatschappelijk verschijnsel dat (ex-)werknemers problemen ondervinden bij het eisen van schadevergoeding past goed bij datgene waar de SP voor wil staan. SP-politici beschrijven hun partij als een “arbeiderspartij”; als een “partij die opkomt voor de zwakkeren in de samenleving”, dan wel als een “partij voor de gewone man”. Het is een partij die naar eigen zeggen – hoewel afstand genomen is van het maoïsme – een kritische houding inneemt ten opzichte van het kapitalistisch systeem en het grootkapitaal. Verder kent de partij een traditie van lokale actie

en, zoals eerder aangegeven, het mobiliseren van mensen rondom een bepaald thema. Een andere traditie die in dit verband van belang is, is die van de juridische spreekuren. Zowel De Wit als Ruers zijn als advocaat en actief SP-lid bij de asbestproblematiek betrokken voordat ze proberen de juridische lijdensweg op de politieke agenda te zetten (Kagie, 2004: 127-166, 219-239; SP, 1999).

Tegelijkertijd is deze partij die pleit voor een collectieve oplossing, krachtiger aan het worden. In de eerste plaats heeft dit te maken met de oprichting van het Comité Asbestslachtoffers in de eerste helft van 1995. De oprichting roept publieke belangstelling op en er wordt ook een duidelijke achterban mee gecreëerd. De kans dat deze oplossing op de agenda komt, wordt ook groter omdat de SP midden jaren negentig aan politieke macht wint. In 1994 heeft de partij voor het eerst sinds de oprichting in 1972 zetels (2) in de Tweede Kamer weten te veroveren, en in 1995 ook de eerste zetel in de Eerste Kamer.⁸⁴ In 1994 en 1995 krijgt de politieke partij veel aandacht van de media. Met name speciale acties, zoals de bezetting van een aantal GAK-kantoren, weet de partij op de publieke agenda te krijgen. Het streven naar een asbestfonds wordt door sommige betrokken partijen en wetenschappers gezien als één van de opvallendste acties van de SP van 1995 (PDC, 2006; De Ruiter, 27-01-05; Six, 15-11-04; Hippe e.a., 1995: 75-78).

⁸⁴ In de opeenvolgende verkiezingen vanaf 1994 groeit het aantal zetels van de SP in de TK en EK gestaag. TK: 2 ('94), 5 ('98), 9 ('02), 9 ('03). EK: 1 ('95), 2 ('99), 4 ('03).

4. De oprichting van het IAS en de TAS-regeling (1995-2000)

In dit hoofdstuk komt aan bod wat er is gebeurd sinds de SP en het Comité in 1995 de ‘dubbele lijdensweg’ op de politieke agenda proberen te zetten. Het hoofdstuk heeft betrekking op de periode tot de oprichting van een compensatiesysteem in de vorm van het IAS en de TAS-regeling en is bedoeld om een antwoord te geven op de volgende vragen. *Waarom streven belanghebbende partijen naar de oprichting van een instituut voor asbestslachtoffers of waarom gaan ze hier ondanks bezwaren aan meewerken? Hoe legitimeren zij dit streven/deze medewerking? Waarom wordt bij de oprichting van dit compensatiesysteem onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën asbestslachtoffers? Hoe legitimeren zij dit onderscheid?*

De ontwikkelingen in de periode van 1995 tot 2000 zijn in dit hoofdstuk in eerste instantie geordend op basis van het handelen van belanghebbende partijen, en pas in tweede instantie chronologisch. Om de aspecten die in dit hoofdstuk aan bod komen beter te kunnen plaatsen, is in paragraaf 4.1 een kort chronologisch overzicht van de ontwikkelingen opgenomen. Deze paragraaf wordt afgesloten met een beschrijving van de inrichting van het IAS en de TAS-regeling op het moment dat dit compensatiesysteem in 2000 operationeel wordt. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 het rapport De Ruiter uitgebreid behandeld, aangezien hier in de rest van het hoofdstuk veelvuldig naar verwezen zal worden. Dit rapport vormt de blauwdruk voor de opzet van het IAS en heeft dan ook in belangrijke mate richting gegeven aan de ontwikkeling van dit maatschappelijk verschijnsel in de tweede helft van de jaren negentig. Vervolgens wordt ingegaan op de opstelling van afzonderlijke belanghebbende partijen. Het handelen van de ministeries van SZW, Defensie en Justitie vormt het onderwerp van respectievelijk paragraaf 4.3.1, 4.3.2, en 4.3.3. Dan volgt in 4.4.1 het handelen van werkgevers en verzekeraars, in 4.4.2 van de vakbeweging en in 4.4.3 van de slachtofferorganisaties. De onderhandelingen die ten grondslag liggen aan het IAS worden behandeld in paragraaf 4.5.1. Vervolgens komt de politieke discussie over de TAS-regeling aan bod in paragraaf 4.5.2.

4.1 In vogelvlucht; van dubbele lijdensweg naar IAS en TAS

Begin 1995 proberen de SP en het Comité de 'juridische lijdensweg van asbestslachtoffers' als maatschappelijk probleem op de publieke en politieke agenda te zetten. Zij pleiten voor een door de overheid, verzekeraars en werkgevers gefinancierd asbestfonds waar alle asbestslachtoffers een beroep op mogen doen. Na overleg met de belanghebbende partijen, besluit de Staatssecretaris van SZW in 1996, oud-minister van Justitie De Ruiter om advies te vragen over mogelijke oplossingen voor de compensatieproblemen die asbestslachtoffers ondervinden.

Op 24 maart 1997 biedt De Ruiter het rapport *Asbestslachtoffers. Advies in opdracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* aan de Staatssecretaris van SZW aan (TK, 1996/97, Handelingen, nr. 23). Alhoewel De Ruiter erkent dat het geldend recht voldoende mogelijkheden biedt, stelt hij ook dat er sprake is van een 'juridische lijdensweg'. Hij onderscheidt drie categorieën vorderingen: 1) Verhaalbare vorderingen, die doorgaans te lang duren voor - met name - mesothelioompatiënten; 2) *De facto* niet-verhaalbare vorderingen, waarbij sprake is van onvindbaarheid, insolventie, of faillissement van de werkgever; 3) Verjaarde niet-verhaalbare vorderingen. In plaats van een door SP en Comité gepropageerd collectief fonds, adviseert De Ruiter tot de instelling van een instituut met vier compartimenten. Het eerste compartiment zou moeten dienen als laagdrempelig loket voor informatie en voorlichting. Het tweede zou gegevensverzameling en bemiddeling dienen te verzorgen. Het derde zou moeten zorgen voor eventuele geschillenbeslechting. Het vierde compartiment tenslotte, zou tot bedoeld moeten zijn als vangnet dat een tegemoetkoming verstrekt aan asbestslachtoffers met *de facto* niet-verhaalbare vorderingen. Daarnaast adviseert hij een heroverweging van het geldend verjaringsrecht door de wetgever, indien dit niet al door de Hoge Raad gebeurt.

Op 10 juni 1997 reageert het kabinet positief op de aanbevelingen van De Ruiter. Het kabinet stelt voor dat de Staatssecretaris van SZW met de meest betrokken (private) partijen overleg zal voeren over de termijn en de wijze waarop een dergelijk bemiddelingsinstituut ingesteld zou kunnen worden. Het kabinet laat weten géén bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit gedeelte van de oplossing op zich te zullen nemen. Wél laat het kabinet weten dat de overheid bereid is een aanvullende tegemoetkomingsregeling te financieren. Dit vangnet is niet alleen bedoeld voor *de facto* niet-verhaalbare vorderingen, maar ook voor verjaarde niet-verhaalbare vorderingen. Verder laat het kabinet weten dat het ministerie van Justitie wordt belast met een heroverweging van de verjaringswetgeving (TK, 1996/97, 25 000 XV, nr. 58, 5; TK, 1999/00, 26824, nr. 3: 1, 2). De door het kabinet voorgestelde oplossing krijgt in de Tweede Kamer brede steun.

Een aantal belanghebbende partijen (Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW, Comité, FNV en CNV) komt kort hierna bij elkaar op het ministerie van SZW om de verdere gang van zaken te bespreken. Besloten wordt om een kwartiermaker aan te stellen om de onderhandelingen tot oprichting van een bemiddelingsinstituut te voeren. In september 1997 begint kwartiermaker Heerma met de onderhandelingen (TK, 1996/97, 25 000 XV, nr. 64).

Aanvankelijk wil de Staatssecretaris van SZW al voordat er duidelijke afspraken tussen de belanghebbende partijen over de bemiddelingsregeling zijn gemaakt, een concept voor de tegemoetkomingsregeling in het parlement bespreken. In september 1997 laat hij echter weten die afspraken toch te willen afwachten. Als reden hiervoor geeft hij aan dat de on-

derhandelingen “vlot lijken te verlopen.” Hij gaat ervan uit dat in november 1997 al voldoende duidelijkheid verwacht kan worden en dat die duidelijkheid nodig is om de tegemoetkomingsregeling “doelmatig en doelgericht te kunnen vormgeven.” De onderhandelingen zullen echter langer gaan duren dan de staatssecretaris op dat moment inschat.

In september 1998, laat de staatssecretaris weten dat de partijen die over het bemiddelingsinstituut onderhandelen elkaar dicht genaderd lijken te zijn, maar nog “geen volledige overeenstemming” hebben bereikt. Het kabinet stelt nu als *randvoorwaarde* voor het opzetten van de aanvullende tegemoetkomingsregeling dat er afdoende afspraken tussen de private partijen moeten zijn over de wijze waarop het bemiddelingsinstituut wordt ingericht. Omdat de tegemoetkomingsregeling hierop een aanvulling vormt, kan alleen dan vorm gegeven worden aan een “doelmatige en doelgerichte uitvoering” van een dergelijke regeling (TK, 1997/98, 25834, nr. 3).

Op 16 september 1998 sluiten partijen een onderhandelaarsakkoord over het oprichten van een bemiddelingsinstituut. Besloten wordt dat het bemiddelingsinstituut de naam ‘Instituut Asbestslachtoffers’ (IAS) gaat krijgen. Op 23 november 1998 leggen de partijen hun afspraken vast in het *Convenant Instituut Asbestslachtoffers*. De volgende belanghebbende partijen ondertekenen het Convenant: Comité Asbestslachtoffers, FNV, CNV, Unie MHP, VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland, VSO, Verbond van Verzekeraars, ministerie van SZW, ministerie van Justitie.

In navolging van het Convenant, presenteert de Staatssecretaris van SZW op 30 maart 1999 de wijze waarop de (aanvullende) Regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers (TAS-regeling) ingevuld zal worden. De TAS-regeling definieert hij als dé oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. Na enige discussie en wijzigingen accepteert de Tweede Kamer de voorgestelde tegemoetkomingsregeling. Daarnaast stelt de staatssecretaris een wijziging van de verjaringswetgeving voor, bedoeld als oplossing voor problemen met de verjaringstermijn bij personenschade (TK, 1998/99, 25834, nr. 7).

Inrichting IAS en de daaraan gekoppelde TAS-regeling bij aanvang

Op het moment dat het IAS op 26 januari 2000 operationeel wordt, kent het een Bestuur en een Raad van Toezicht en Advies. Het Bestuur draagt zorg voor het dagelijks functioneren van het instituut. Bij de samenstelling ervan is erop gelet dat hierin personen zitting hebben die het hele spectrum van belanghebbende partijen beslaan. De Raad van Toezicht en Advies controleert of het Convenant voldoende wordt nageleefd en kan ook beslissen over wijziging van dat Convenant. In de Raad zitten vertegenwoordigers van het Comité Asbestslachtoffers, FNV, CNV, het Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW, Unie MHP, VSO, LTO en MKB Nederland (Stichting IAS & SVB, 2000). De uitvoering van de bemiddelingsregeling is uitbesteed aan BSA Schaderegeling.⁸⁵

De kring van gerechtigden van het IAS bestaat uit (ex-)werknemers met mesothelioom en hun nabestaanden. Een aanvrager die een beroep doet op het IAS betaalt geen bemiddelingskosten. Een werkgever die (im)materiële schadevergoeding betaalt aan de aanvra-

⁸⁵ Dit schaderegelingbureau wordt gekozen omdat deze organisatie gewend is niet uitsluitend voor slachtoffers of werkgevers en verzekeraars te werken. Daarmee is de organisatie voor een breed spectrum aan partijen in principe acceptabel. Het functioneren van deze organisatie valt buiten bestek van dit onderzoek.

ger, is het IAS een genormeerd bedrag aan bemiddelingskosten verschuldigd. Het IAS stelt als eerste voorwaarde voor bemiddeling dat de werknemer op 6 juni 1997 nog in leven moet zijn geweest. Dit is de datum waarop het kabinet besloot dat er voor werknemers die aan de ziekte mesotheliom lijden een financiële regeling getroffen zou moeten worden. Een andere voorwaarde is dat het Nederlands Mesotheliomen Panel (NMP) de diagnose maligne mesotheliom bevestigd moet hebben. Verder moet er sprake zijn geweest van blootstelling aan asbest in een werkomgeving en moet er een werkgever zijn. Tenslotte moet de werknemer een arbeidsverhouding hebben gehad waarop het Nederlands recht van toepassing is of was (Stichting IAS & SVB, 2000: 8).

Om de afhandeling van asbestclaims te versnellen en pacificeren, wordt gebruik gemaakt van een tweetal protocollen. Ten eerste is er het medisch protocol. Dit *Protocol diagnostiek maligne mesotheliom* maakt verschillende gradaties van zekerheid over de diagnose mogelijk.⁸⁶ Indien er te weinig materiaal voorhanden is voor een betrouwbare diagnostiek, geldt het oordeel van de Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose (NVALT). In bijlage IIIa wordt uiteengezet welke uitkomsten aan de hand van het Protocol mogelijk zijn.

Op basis van het *Protocol Arbeidsverleden* adviseert het IAS of van een werkgever een schadevergoeding kan worden verlangd. De belangrijkste voorwaarde om tot een positief advies voor de aanvrager te komen, is de vaststelling dat een werkgever onvoldoende invulling heeft gegeven aan de zorgplicht voor zijn werknemers. Een belangrijke vraag hierbij is of de werkgever voldoende maatregelen heeft getroffen tegen de risico's van het werken met materialen waarin asbest is verwerkt. Om dit te kunnen beoordelen, kijkt het IAS naar verschillende aspecten. Daarbij wordt de mate waarin werknemers werden geïnformeerd over de gevaren van asbest in overweging genomen. Van belang is dat werknemers voldoende werden geïnformeerd over veilige werkmethoden en gebruik hebben gemaakt van persoonlijke beschermingsmiddelen. Verder wordt gekeken naar het toezicht op het naleven van veiligheidsinstructies. Overigens wordt de (wetenschappelijke) kennis over de gevaren van asbest in de periode waarin een werknemer met asbest in aanraking kwam, meegewogen, net als de mogelijkheden om risico's te beperken in de periode waarin een werknemer met asbest in aanraking kwam (Stichting IAS & SVB, 2000). Een overzicht van de mogelijke uitkomsten voor werknemers en werkgevers die het bemiddelings- en tegemoetkomingstraject doorlopen, wordt gegeven in bijlage IIIb.

Behalve de protocollen, vormen vastgestelde *normbedragen* een instrument om de afhandeling van schadeclaims te versnellen. Het normbedrag voor een schadevergoeding na bemiddeling door het IAS is vastgesteld op minstens f 100.000. Daarvan vormt f 90.000 smartengeld, minstens f 5.000 materiële schade van nabestaanden en minstens f 5.000 overige materiële schade. Wanneer de aanvrager kan aantonen dat de daadwerkelijke schade hoger is, kunnen alléén de vergoedingen voor materiële schade hoger uitvallen. De normbedragen worden jaarlijks geïndexeerd.

Aan het bemiddelingsinstituut IAS is een vangnet gekoppeld in de vorm van de Regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers (TAS-regeling; Strt.16: 9). Het ministerie van SZW financiert de tegemoetkomingen. De uitvoering van de regeling ligt bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De koppeling met het IAS bestaat eruit dat het IAS de SVB adviseert

⁸⁶ Dit protocol is gebaseerd op: Gezondheidsraad, 1998.

of een aanvrager al dan niet recht heeft op een tegemoetkoming. Dit advies wordt gebaseerd op het gestandaardiseerde bemiddelingstraject, waar het medisch protocol en het protocol arbeidsverleden onderdeel van uitmaken. De hoogte van een tegemoetkoming volgens de TAS-Regeling is vastgesteld op maximaal *f* 35.000.

De TAS-regeling stelt de volgende voorwaarden voor een tegemoetkoming. De diagnose mesotheliom moet bevestigd zijn. De werknemer moet in zijn werkomgeving blootgesteld zijn geweest aan asbest. De werknemer dient in Nederland te hebben gewerkt en een arbeidsverhouding te hebben gehad waarop het Nederlands recht van toepassing is of was. De werkgever moet onvindbaar of failliet zijn, of een beroep hebben gedaan op verjaring. Daarbij heeft de werknemer van zijn werkgever geen (periodieke) betalingen ontvangen in verband met mesotheliom, in welke vorm dan ook, met een totale waarde van *f* 35.000 of meer. Tenslotte geldt dat de werknemer nog in leven moet zijn op het moment van aanvraag.

4.2 Rapport De Ruiter

In oktober 1996 wordt De Ruiter benaderd door Staatssecretaris van SZW De Grave met het verzoek om de rol van adviseur op zich te nemen bij het zoeken naar een oplossing voor het maatschappelijk probleem van de ‘juridische lijdensweg’ van asbestslachtoffers (De Ruiter, 1997: 3). In een interview ten behoeve van dit onderzoek laat De Ruiter weten dat hij op dat moment alleen op het verzoek wil ingaan indien hij de bevestiging krijgt dat het niet een soort ‘afschuifonderzoek’ is. Er zal volgens hem dus ook echt iets mee gedaan moeten worden. Deze zekerheid wordt door De Grave al snel gegeven. De Ruiter krijgt al direct voldoende zekerheid dat het departement in beginsel ook financieel aan een oplossing zou willen bijdragen en dat hiertoe bij het ministerie “voldoende ruimte” is (De Ruiter, 27-01-05). Hij gaat dan ook in op het verzoek van de staatssecretaris. Hij krijgt de volgende opdracht:

- “Inventariseer door betrokken partijen (slachtoffers, verzekeraars, werkgevers, overheid, vakbeweging) naar voren gebrachte suggesties voor mogelijke oplossingen van knelpunten in de huidige praktijk voor asbestslachtoffers ter verkrijging van schadeloosstelling.
- Onderzoek de juridische mogelijkheden, praktische uitvoerbaarheid en financiële en overige consequenties van deze oplossingen.
- Doe voorstellen welke oplossing(en) het meest haalbaar zijn, en geef op hoofdlijnen de juridische en bestuurlijke kaders voor die oplossing aan.”(De Ruiter, 1997: 3)

Op 24 maart 1997 biedt De Ruiter het rapport *Asbestslachtoffers. Advies in opdracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* aan de staatssecretaris aan (TK, 1996/97, Handelingen, nr. 23).

4.2.1 Probleemdefinitie, oorzaken, verantwoordelijkheid

Al in de eerste alinea van zijn rapport onderschrijft De Ruiter dat er sprake is van een ‘juridische lijdensweg’. Het is volgens hem problematisch voor *individuele* asbestslachtoffers om schadevergoeding te ontvangen. Dat zij “erkenning en schadeloosstelling” willen aanzien er “verdriet, woede, en machteloosheid” bij hen en hun nabestaanden bestaat, wordt niet geproblematiseerd en als vanzelfsprekend aangenomen (De Ruiter, 1997:1). Het is volgens De Ruiter niet het geldend recht op zich dat maakt dat er voor veel asbestslachtoffers sprake is van een juridische lijdensweg.

“Het geldend recht biedt zeker voldoende mogelijkheden tot het instellen van een vordering tot vergoeding van de materiële en immateriële schade. De rechtbank hanteert in deze juridisch en feitelijk complexe materie een ‘slachtoffervriendelijke’ uitleg van de wet en er is langzamerhand een redelijke mate van voorspelbaarheid van de afloop van een zaak ontstaan.” (De Ruiter, 1997:1)

Ondanks het ontbreken van een juridische oorzaak in deze zin, is volgens hem dus wel sprake van een probleem op de ‘weg van het recht’.

“Toch duren voor veel slachtoffers de procedures, of zij nu leiden tot een uitspraak van de rechter of tot een schikking, te lang. Met name slachtoffers van mesothelioom (...) hebben meestal nog maar zeer kort te leven. De lange weg naar erkenning en schade-loosstelling door de werkgever vormt voor hen, naar eigen zeggen, naast de lichame-

lijke en emotionele lijdensweg van hun slopende ziekte een aparte lijdensweg. Deze problematiek van wat de ‘juridische lijdensweg’ van asbestslachtoffers is gaan heten, is onderwerp van dit advies.” (De Ruiter 1997:1)

Uit dit laatste fragment blijkt echter ook dat hij de door het Comité gekozen benaming niet vanzelfsprekend overneemt aangezien hij hier vermeldt dat de benoeming van het probleem afkomstig is van de slachtoffers en daarna gemeengoed is geworden. Dit wordt ook duidelijk uit de titel van het rapport, waarin het begrip ‘juridische lijdensweg’ niet is opgenomen.

Volgens De Ruiter moeten deze problemen op de ‘weg van het recht’ ook gezien worden als een *maatschappelijk* probleem. Zo stelt hij dat het aantal asbestslachtoffers omvangrijk is. Om de ernst van dit probleem te benadrukken schrijft hij over een stijgende trend. Het aantal slachtoffers zal volgens het rapport naar verwachting nog een groot aantal jaren toenemen tot enkele duizenden sterfgevallen per jaar. Ook wordt in het rapport gesproken van een groot aantal claims en de verwachting dat dit aantal zal toenemen. Het duidelijkst wordt de definiëring van het probleem als een maatschappelijk probleem echter wanneer het gaat over de toekenning van verantwoordelijkheid. Ter afsluiting van een “beschrijving van het overheidsbeleid ten aanzien van de bescherming bij het werken met asbest”, geeft hij aan dat de politieke verantwoordelijkheid in dezen bij de overheid ligt, los van de vraag of de overheid ook causale verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk probleem van de asbestblootstelling draagt.

“De vereffening van de asbestnalatenschap is een nationale aangelegenheid, waar de samenleving als geheel bij betrokken is. Asbest heeft een niet weg te cijferen rol gespeeld in de na-oorlogse ontwikkeling van de economie (met enige overdrijving zou men van een asbest-economie kunnen spreken), waarvan door productontwikkeling en industriële toepassingen belangrijke impulsen op werkgelegenheid en welvaart zijn uitgegaan.

Nu blijkt dat dit is gegaan ten koste van vele werkers in de asbestgerelateerde bedrijvigheid ligt er een maatschappelijk probleem, ten aanzien waarvan de overheid als ‘vertegenwoordiger’ van de maatschappij een rol kan - en naar mijn mening ook moet - spelen.” (De Ruiter, 1997:11)

Het woord ‘ereschuld’ gebruikt De Ruiter echter niet. De discussie over de causale verantwoordelijkheid van de overheid wordt in dit rapport niet op de spits gedreven. Zoals verderop in deze paragraaf blijkt, geeft hij überhaupt meer de voorkeur aan een benadering van het probleem in de sfeer van overleg en bemiddeling. In haar definitie van dit maatschappelijk probleem, heeft het Comité de causale verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk probleem van de asbestblootstelling echter wel bij de overheid gelegd en dit begrip hiervoor gebruikt. Dit is volgens deze slachtofferorganisatie één van de redenen waarom ook de politieke verantwoordelijkheid bij de overheid ligt. Zonder naar de verwijten van het Comité - en anderen, zoals later zal blijken - te verwijzen, geeft De Ruiter aan dat het niet noodzakelijk is uit te zoeken waar die causale verantwoordelijkheid ligt. De verantwoordelijkheid voor het oplossen van een deel van het probleem kan toch al bij de overheid gelegd worden.

“De oordelen van nu over het overheidshandelen en -nalaten van destijds worden - dat kan ook bijna niet anders- gevoed door wijsheid achteraf, door de confrontatie met het lijden van de slachtoffers en door de schok van de geprognosticeerde grote aantallen toekomstige slachtoffers. Ik acht dit debat in dit stadium dan ook niet noodzakelijk.” (De Ruiter, 1997: 11)

Hiermee kan dit rapport gezien worden als een poging de angel uit de discussie te halen. Volgens hem is zijn onderzoek waar het om die causale verantwoordelijkheid gaat, bovendien niet zó grondig geweest dat het rapport een sleutelrol verdient in het vellen van een oordeel hierover. De Ruiters specificeert de verantwoordelijkheid van de overheid door erop te wijzen dat die dáár ligt, waar anderen geen verantwoordelijkheid voor oplossingen hebben. Deze redenering volgend gaat het dus ook om een maatschappelijk probleem *omdat* alleen de overheid voor de oplossing van een deel van het probleem kan zorgen.

“Het is niet zozeer een kwestie van juridische aansprakelijkheid maar van politiek-maatschappelijke verantwoordelijkheid die de overheid ertoe moet aanzetten dáár in te springen waar oplossingen van andere zijde (met name van werkgevers en verzekeraars) niet in redelijkheid kunnen worden verwacht.” (De Ruiters, 1997: 11)

Uit dit citaat blijkt dat de oplossingsverantwoordelijkheid volgens De Ruiters – omgekeerd geredeneerd – dus bij wél bij werkgevers en verzekeraars ligt, waar die ‘in redelijkheid’ kan worden verwacht. Aangezien het probleem wordt gedefinieerd als een *werknemers*-probleem en De Ruiters niet om het geldend aansprakelijkheidsrecht heen wil, zal volgens dit aansprakelijkheidsrecht uitgemaakt moeten worden of werkgevers in individuele zaken aansprakelijk zijn. Aangezien het gaat om het zoeken naar een oplossing voor een *maatschappelijk werknemers*probleem ligt daarbij een verantwoordelijkheid van organisaties die verzekeraars en werkgevers vertegenwoordigen voor de hand.

Voordat de diverse oplossingen van die in het rapport aan bod komen worden besproken, zal op deze plaats eerst in detail worden ingaan hoe De Ruiters de problemen van asbestslachtoffers ‘op de weg van het recht’ definieert.

In zijn definitie van het probleem onderscheidt hij drie categorieën vorderingen waarbij er sprake kan zijn van een juridische lijdensweg. De eerste categorie bestaat uit verhaalbare vorderingen, waarbij “de aanspraak op een schadevergoeding waarschijnlijk succesvol zal zijn voor de werknemer”. De tweede categorie bestaat uit *de facto* niet-verhaalbare vorderingen, oftewel “claims waarbij volgens geldend recht *de jure* aansprakelijkheid vaststaat of waarschijnlijk is, maar die *de facto* niet-verhaalbaar blijken vanwege faillissement, insolventie, of het niet meer kunnen achterhalen van de werkgever”. Verjaarde niet-verhaalbare vorderingen vormen de derde categorie (De Ruiters, 1997: 24).

Bij verhaalbare vorderingen zou volgens het rapport sprake zijn van een juridische lijdensweg aangezien juridische procedures voor slachtoffers “belastend” en “onverdraaglijk lang” zijn. Dit geldt in het bijzonder voor slachtoffers die lijden aan mesotheliom, de ziekte die door De Ruiters als de “belangrijkste asbestziekte” wordt gedefinieerd (De Ruiters, 1997: 22-24). In relatie tot “de duur van de levensverwachting van een mesotheliompatiënt” duren de procedures vaak te lang. Zelfs “als het tot overeenkomst met de wederpartij komt in de vorm van een schikking, al dan niet voorafgegaan door een voorshot”, zijn de procedures volgens De Ruiters relatief gezien te lang.

Zoals eerder vermeld, beschouwt De Ruiters het geldend aansprakelijkheidsrecht op zich niet als een oorzaak van het probleem van de ‘juridisch lijdensweg’. Het past in deze redenering dat hij ook de stappen die gezet moeten worden op zich niet als een probleem ziet, maar veeleer de tijd die ze kosten en de belasting die ze voor het slachtoffer vormen. Op basis van De Ruiters’ onderzoek worden als de belangrijkste tijdrovende stappen de volgende aangewezen: het formuleren van de aansprakelijkheid door de rechtshulpverle-

ner, de eerste inhoudelijke reactie van de wederpartij, de onderhandelingen tot aan bijvoorbeeld een voorschot of schikking (De Ruiter, 1997: 23).

“In een aantal gevallen (...) wordt een succesvolle afsluiting wel bereikt of is deze in ieder geval in het zicht, terwijl de procedures naar gevoel van het slachtoffer tergend lang duren. Een aansprakelijkheidsprocedure bestaat evenwel uit een aantal niet te vermijden stappen voordat de aansprakelijkheid van de werkgever en de omvang van de schadevergoeding kan worden vastgesteld (periode dienstverband, mate van asbestblootstelling, door de werkgever getroffen veiligheidsmaatregelen, enzovoorts). Verzameling, onderzoek en beoordeling van het onderliggende feitenmateriaal door beide partijen zijn dus noodzakelijke stappen in een schadeloosstellingprocedure. Daarna volgt de stap van de onderhandeling en het eventueel voorleggen aan de rechter.” (De Ruiter 1997: 19)

Waarom er bij niet-verhaalbare vorderingen volgens De Ruiter sprake is van een juridische lijdensweg wordt minder expliciet gemaakt. Het belangrijkste argument van De Ruiter lijkt te zijn dat het in deze gevallen “niet terecht” of niet “redelijk” is dat mensen geen schadevergoeding krijgen, hoewel dit in juridische zin wel correct is.

“In een aantal gevallen komt (...) een slachtoffer niet aan een schadevergoeding toe, maar blijft door velerlei oorzaken de vordering onderweg steken. Soms lijkt dat terecht - de schade of de causaliteit tussen schade en werkomstandigheden kan door de eiser onvoldoende worden aangetoond en dat is toch de allereerste voorwaarde bij een vordering - in andere gevallen is die causaliteit wel bewijsbaar of op zijn minst waarschijnlijk, maar wringt de schoen ergens anders. Want hoewel een schadeloosstelling redelijk oogt, kan de eiser soms geen verhaal halen omdat in juridische zin geen sprake (meer) is van aansprakelijkheid: de werkgever is er niet meer of de vordering blijkt verjaard.” (De Ruiter, 1997: 19)

Terwijl het bovenstaande citaat betrekking heeft op beide categorieën niet-verhaalbare vorderingen, geeft De Ruiter aan dat er evenwel een “principiële” verschil bestaat tussen de *de facto* niet-verhaalbare vorderingen en de verjaarde vorderingen. Dit principiële verschil heeft te maken met het specifieke causale verhaal waarvan hij ten aanzien van elk van deze categorieën uitgaat. Het causale verhaal waarvan hij ten aanzien van de *de facto* niet-verhaalbare vorderingen uitgaat, is dat er sprake is van een accidentele oorzaak. De Ruiter wijt het probleem namelijk aan “(toevallige) omstandigheden die bij de wederpartij gelegen zijn”. Het is in zijn woorden een groep die “pech” heeft gehad. Ten aanzien van de verjaarde vorderingen gaat De Ruiter er echter van uit dat er sprake is van een problematiek die niet berust “op een omstandigheid bij de tegenpartij, maar op een door de samenleving gewenst en ingesteld algemeen gegeven” (De Ruiter, 1997:34-37). Het causale verhaal waar hij in dat geval dus van uitgaat, is dat er in feite sprake is van een opzettelijke oorzaak. Het verjaringsprobleem van asbestslachtoffers is namelijk ontstaan door bewust handelen (de keuze voor de absolute termijn in het geldend recht) met onvoorziene gevolgen.

“Ingeval verjaring is sprake van een bewuste keuze van de wetgever, eventueel nader geïnterpreteerd en toegepast door de rechter. De wet geldt voor iedereen en dus ook voor asbestslachtoffers. Als de wetgever en rechter bewust een keuze maken, rekening houdend met hetgeen nu bekend is over de situatie van de asbestslachtoffers, dan is daarmee de zaak beslist.” (De Ruiter, 1997: 36,37)

De Ruiter geeft aan dat hij moeite heeft met de onvoorziene gevolgen aangezien er volgens hem sprake is “van een voor het rechtsgevoel zeer onbevredigende situatie, die in de

literatuur dan ook tot kritische beschouwingen heeft geleid.” Op basis van de 200 door hem onderzochte dossiers van vermeende asbestslachtoffers, schat hij dat verjaring een (dreigende) blokkade vormt in minimaal 15% van de dossiers (De Ruiter, 1997: 15, 22).

4.2.2 Oplossingsvoorstellen verhaalbare vorderingen

In zijn rapport geeft De Ruiter een overzicht van de mogelijke oplossingen die door de betrokken partijen naar voren zijn gebracht. In het interview dat in het kader van dit onderzoek is gehouden geeft hij later aan dat die besprekingen in die periode soms “erg moeizaam” verlopen, hoewel hij niet op enig moment denkt dat het echt de verkeerde kant op gaat met de gesprekken (De Ruiter, 27-01-05). Aan de ene kant heeft het moeizame verloop volgens De Ruiter te maken met datgene wat besproken wordt. Het gaat toch om iets dat “heel erg vernieuwend” is. De gesprekken hebben bovendien betrekking op financiële belangen. Aan de andere kant bestaat er ook tijdsdruk. Hoewel het over grote belangen en vernieuwende zaken gaat, is er geen tijd om “een en ander even te laten bezinken.” Tijdsdruk vormt ook een probleem aangezien vertegenwoordigers van de betrokken partijen – zoals bijvoorbeeld de directeur van VNO-NCW – een en ander moeten bespreken met de achterban.

De bijeenkomsten die hij met vertegenwoordigers van VNO-NCW en het Verbond van Verzekeraars heeft gehad, hebben volgens De Ruiter binnenshuis tot “duchtige” gesprekken geleid, waarbij echt standpunten zijn geformuleerd. Wanneer De Ruiter zijn advies over de meest geschikte oplossing voor de problematiek van de ‘juridische lijdensweg’ uitbrengt, weet hij “dat dit kans van slagen heeft.” Echter, een “daadwerkelijke instemming met het geheel”, is volgens hem pas later gebleken (De Ruiter, 27-01-05).

De door partijen voorgestelde mogelijke oplossingen voor verhaalbare vorderingen die in het rapport behandeld worden, zijn: *fondsvorming, een asbestkamer, normering van het bedrag der schadevergoeding, onafhankelijke en niet-rechtelijke geschillenbeslechting, en eigen regelingen overheidsverkeers*. De haalbaarheid en wenselijkheid van de verschillende oplossingen lijkt De Ruiter te toetsen aan het antwoord op ten minste één van de volgende twee vragen. Bestaat er een draagvlak voor de oplossing bij de betrokken partijen? Vormt de voorgestelde oplossing daadwerkelijk een oplossing voor het probleem? Bij deze laatste vraag gaat het dan om het probleem zoals gedefinieerd in het rapport.

Oplossingsvoorstellen: asbestfonds of voorschotfonds

In paragraaf 3.6 is aan bod gekomen dat de SP en het Comité hun probleemdefinitie koppelen aan het voorstel van een asbestfonds. De Ruiter acht *fondsvorming* echter een vaak te eenvoudig voorgestelde oplossing die weinig realistisch is. Het Comité zelf heeft volgens hem het voorstel niet voorzien van een “onderbouwing in de vorm van voor- en nadelen” of “nadere precisering” van de vormgeving ervan (De Ruiter, 1997: 26-28). De Ruiter zet zijn afwijzing kracht bij door erop te wijzen dat ook de rechtswetenschappers Faure en Hartlief tijdens het door het Comité georganiseerde symposium *Naar een asbestfonds*, “krachtig” wijzen op de nadelen van welke vorm van fondsvorming dan ook”. Volgens deze juristen lost fondsvorming “de echte problemen van slachtoffers” niet op en leidt dit veelal “tot een onterechte verdeling van lasten over partijen die geen enkele betrokkenheid hebben bij de problematiek.” Daarbij wijst hij men name op de beoogde financiers als werkgevers en verzekeraars (De Ruiter, 1997: 26; Comité, 1996).

De Ruiter (1997:26) stelt drie primaire vragen om erachter te komen in hoeverre fondsvorming haalbaar en wenselijk zou zijn: 1) Wie zou een dergelijk fonds moeten vullen met de benodigde financiële middelen?; 2) Wat is de grondslag voor een uitkering uit een fonds? Zal een dergelijk fonds tot uitkering overgaan op grond van de geldende rechtsregels voor aansprakelijkheid of op grond van het enkele feit dat een ziekte door asbestblootstelling is ontstaan?; 3) Hoe wordt een fonds vormgegeven? Gaat het om een voorschotuitkering met regres op de aansprakelijke werkgever c.q. verzekeraar? En zo ja, is dit voorschot terugvorderbaar ingeval achteraf geen aanspraak blijkt te bestaan?

Het rapport stelt dat “in het algemeen” werkgevers, verzekeraars en de overheid genoemd worden wanneer het gaat om de vraag wie een dergelijk fonds financieel zou moeten voeden. Al direct maakt De Ruiter duidelijk dat werkgevers en verzekeraar hiertoe niet bereid zijn en er ook geen argumenten zijn waarom zij hiertoe wel bereid zouden moeten zijn.

“...naar mijn stellige indruk bestaat bij werkgevers en verzekeraars geen enkele animo om een asbestfonds in financiële zin te dragen. Hun standpunt is simpel en eenduidig. Voor de werkgevers geldt dat men uiteraard betaalt als men volgens geldend recht aansprakelijk is. De verzekeraars zullen op hun beurt uitkeren als in zulke gevallen de aansprakelijkheidsverzekering van de werkgever dekking geeft. Daar is weinig tegen in te brengen.” (De Ruiter, 1997: 26)

Grond voor een moreel appèl is er volgens De Ruiter ook niet, vooral aangezien de schadelast “toch al vele malen hoger” uitpakt dan ooit werd verwacht. Daarbij zou ook nog de moeilijkheid komen om de precieze werkgevers en verzekeraars aan te wijzen die financieel zouden moeten bijdragen.

Er is volgens De Ruiter ook onvoldoende reden voor de overheid om een dergelijk fonds volledig te financieren.

“Ik neem aan dat er wel een bereidheid bestaat op zekere schaal aan de oplossing van de asbestproblematiek bij te dragen, maar uitgaan van een integrale verantwoordelijkheid van de overheid voor de schade door asbestblootstelling acht ik, mede gezien mijn eerdere opmerkingen ten aanzien van het overheidsbeleid inzake asbest, niet aan de orde.” (De Ruiter, 1997:26)

Bij de mogelijke financiers van een fonds ontbreekt kortom het draagvlak en tegen die weigering is volgens De Ruiter niet voldoende in te brengen. Dit gebrek aan draagvlak is op zich al voldoende reden om het voorstel van het Comité af te doen als een “onvervulbaar verlangen.” Meer ‘inhoudelijke’ argumenten tegen fondsvorming worden in het rapport echter ook nog aangehaald. Als antwoord op de tweede vraag, naar de grondslag voor een uitkering uit een fonds, geeft De Ruiter namelijk aan dat er geen reden is om het geldend aansprakelijkheidsrecht buiten beschouwing te laten.

Vervolgens gaat De Ruiter nog in op de derde vraag door na te gaan of een *voorschotfonds* realistisch is. Dit is naar zijn mening niet het geval aangezien dit slechts tot meer procedures zou leiden en dus niet tot een verbetering van of oplossing voor de problemen van asbestslachtoffers. In het rapport wordt een voorschotfonds negatief beoordeeld op grond van het criterium geschiktheid. Het problematische aspect bij een voorschotfonds is dat drie of vier verschillende procedures nodig zouden zijn in plaats van één.

“1. Alvorens tot een uitkering kan worden overgegaan moeten de aan het materiële recht ontleende criteria worden toegepast. Onderzoek naar arbeidsverleden, asbest-

blootstelling, ziekte, schade, enzovoorts zal dus moeten worden verricht, in essentie juist zoals in een normale procedure aan de orde is. Dit onderzoek zal ook de medewerking van de werkgever vereisen.

2. Nadat een voorschot is uitgekeerd ontstaat de volgende situatie. Het voorschot zal veelal (aanzienlijk) lager zijn dan de werkelijke schade. Het restant moet dan worden gevorderd bij werkgever c.q. verzekeraar.

3. Daarbij komt dan de regresvordering tegen werkgever c.q. verzekeraar tot terugbetaling van het voorschot.

4. Tenslotte is er een vordering tot terugbetaling van het voorschot, indien achteraf blijkt dat het ten onrechte is uitgekeerd.“ (De Ruiter 1997, 27)

De Ruiter benadrukt bovendien dat er “meer realistische oplossingen” mogelijk zijn die een betere invulling geven aan “de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen” (De Ruiter, 1997: 27, 28).

Toch lijkt er bij sommige deskundigen en belanghebbenden wel enig draagvlak voor een voorschotfonds te bestaan. De Ruiter geeft zelf aan dat waar gediscussieerd wordt over fondsvorming, een oplossing in de vorm van een voorschotfonds een ‘prominente plaats’ inneemt. Hij wijst erop dat de al eerder genoemde juristen Faure en Hartlief weliswaar zeer kritisch zijn over fondsvorming, maar een soort van voorschotfonds toch als “de enig mogelijk reële optie” zien. Ze zijn in feite voorstanders van een voorschotconstructie omdat zij een dergelijk fonds als een oplossing zien voor de kern van het probleem en als zodanig ook als de meeste geschikte oplossing.

“In een keuze tussen de Scylla van het niets-doen en slachtoffers dus laten sterven vooraleer hun recht op schadeloosstelling werd vastgesteld en de Charibdis van het toekennen van uitkeringen voor schade die niet in relatie staat tot de activiteit van de bijdrageplichtigen, kan wellicht het midden worden gevonden in het voorschotfonds, wellicht aangevuld door een beperkt waarborgfonds. Het meest acute probleem lijkt immers vooral de lange wachttijd te zijn van de uitkeringsgerechtigden.” (Faure & Hartlief, 1996: 42)

De Ruiter wijst er tevens op dat het Comité vanaf september 1996 een voorschotfonds gaat propageren als de meest gewenste oplossing. Over enig draagvlak bij andere partijen voor deze oplossing laat De Ruiter zich niet uit. Dit is opmerkelijk, aangezien ook het Verbond van Verzekeraars eerder al een oplossing in de vorm van een voorschotconstructie als een mogelijke oplossing presenteert.⁸⁷ Dit is ook duidelijk gemaakt aan De Ruiter (Six, 15-11-04; Comité, 1995).

Faure en Hartlief maken overigens duidelijk dat als tot een voorschotconstructie wordt overgegaan hiertoe een “politieke” of “beleidsmatige” keuze nodig is, wat dan in feite de keuze is voor een “voorkeursbehandeling voor een bepaalde categorie slachtoffers.” Zij laten weten dat de Staatssecretaris van SZW zich hier tot dan toe echter nog niet bereid heeft verklaard (Faure & Hartlief, 1996: 39). Waarschijnlijk is het de verwachting van De Ruiter dat bij het ministerie van SZW niet de politieke wil bestaat om een aanzienlijke financiële bijdrage te leveren, in combinatie met het feit dat hij een oplossing voor ogen heeft die hij beter geschikt acht, die maken dat hij geen voorschotfonds adviseert.

⁸⁷ Dit zal nog nader aan bod komen in de paragrafen 4.4.1.

Asbestkamer

Ook het alternatief van een speciale *asbestkamer* bij één van de arrondissementsrechtbanken ziet De Ruiter niet als de meest geschikte oplossing voor de asbestproblematiek (De Ruiter, 1997:28). Deze door het Verbond van Verzekeraars met steun van VNO/NCW voorgestelde oplossing houdt in dat de behandeling van asbestzaken en daarmee ook de deskundigheid op dit terrein geconcentreerd wordt. De verwachting van het Verbond is dat dit de afhandeling van asbestprocedures zou bevorderen, wat ook in het voordeel is van de rechtelijke macht zelf.

De Ruiter ziet echter een discrepantie tussen deze oplossing en zijn probleemdefinitie. Een Asbestkamer raakt volgens hem namelijk “niet de hart van het probleem” (De Ruiter, 27-01-05). Eén van de conclusies die uit zijn onderzoek naar asbestdossiers wordt getrokken, is dat het “(tijds)verloop van de procesgang” niet gezien moet worden als een belangrijk onderdeel van het probleem. Op basis van signalen uit het veld noch op basis van dit onderzoek ziet De Ruiter reden te twijfelen aan de kwaliteit van de rechtspraak op dit terrein. Alleen bij appèlzaken en bodemprocedures is de lange duur een probleem, maar voor slachtoffers bestaat dan de voorlopige, maar afdoende oplossing van een kort geding. In het algemeen ligt bij een kort geding het tijdsknelpunt niet bij de procesgang, maar in de voorfase. Juist deze voorfase zorgt voor de grootste vertraging. De duur van een kort geding is veeleer afhankelijk van het handelen van de procederende partijen; “de slagvaardigheid, deskundigheid en snelheid” waarmee zij dit doen. Uit het dossieronderzoek wordt bovendien afgeleid dat de meeste zaken buitengerechtelijk afgehandeld worden. Dit is voor De Ruiter reden een oplossing juist in de hoek van de niet-rechterlijke geschillenbeslechting te zoeken en dus “om de rechter heen te denken” (De Ruiter, 1997: 28).

Normering schadevergoeding

Behalve het voorstel van een asbestkamer, doet het Verbond van Verzekeraars ook het voorstel om de *schadevergoedingen te normeren* (De Ruiter, 1997: 28). Dit is een voorstel waar De Ruiter goed in mee kan gaan aangezien normering “op een zeer belangrijk onderdeel verschil van inzicht” voorkomt en bijdraagt tot een snelle afhandeling. Die normering zou dan bijvoorbeeld de vorm kunnen krijgen van standaardbedragen per specifieke groep of categorie slachtoffers. De Ruiter benadrukt dat ook de partij aan de andere kant van het spectrum, het Comité, vertrouwen heeft in deze oplossing.

“Ook van de zijde van het Comité Asbestslachtoffers is duidelijk te kennen gegeven dat men mogelijkheden ziet in normering, niet in de laatste plaats omdat men niet op geld maar veeleer op erkenning uit is. Dat neemt uiteraard niet weg dat een normering tot redelijke uitkomsten moet leiden. Ondanks brede instemming met het denkbeeld als zodanig is nog geen overeenstemming in zicht over welk bedrag als redelijk te beschouwen is.” (De Ruiter, 1997: 29)

Het is volgens De Ruiter alleen mogelijk en nodig om het smartengeld in normbedragen te vangen. Een normbedrag voor de materiële schadevergoeding zou niet nodig zijn omdat hierover in de praktijk niet veel discussie wordt gevoerd. Het zou bovendien niet mogelijk zijn omdat de verschillen in de persoonlijke omstandigheden van de slachtoffers hier te veel in meewegen. Tijdens een interview in het kader van dit onderzoek vertelt

De Ruiter dat hij er ten tijde van het schrijven van het rapport van uitgaat dat normbedragen mogelijk zijn aangezien de bedragen voor materiële schadevergoeding relatief gezien heel klein zijn (De Ruiter, 27-01-05).

Overige voorstellen

Het Verbond van Verzekeraars heeft ook nog een ander voorstel gedaan, waarvoor volgens De Ruiter ‘brede steun’ lijkt te bestaan. Dit voorstel betreft *onafhankelijke, niet-rechterlijke geschillenbeslechting*, wat zou kunnen bijdragen aan een “snelle en bevredigende afwikkeling der zaken waarover in der minne geen overeenstemming kan worden bereikt”. Hij neemt dit voorstel dan ook mee in zijn uiteindelijke advies.

Tenslotte is er nog een mogelijkheid die alleen van toepassing is voor overheidswerkgevers en betreft *eigen regelingen van de overheidswerkgevers*. Overheidswerkgevers zijn hier een voorstander van en De Ruiter kan hierin meegaan. In paragraaf 4.3.2 komt dit nader aanbod.

Bemiddeling in plaats van confrontatie

Zoals eerder aangegeven stelt De Ruiter zich tot doel een advies te schrijven aan de betrokken partijen waarvan hij vermoedt dat het een kans van slagen heeft. Op basis van het advies zullen de betrokken partijen dan zelf tot overeenstemming moeten komen. Waar het gaat om asbestslachtoffers “die als zodanig erkenning wensen en ook een aanspraak op schadevergoeding geldend willen maken” ziet de auteur zich voor een dilemma geplaatst. Er zijn namelijk twee typen van benadering mogelijk, confrontatie of bemiddeling (De Ruiter, 1997: 30).⁸⁸

De confrontatie bestaat volgens De Ruiter uit een ‘geharnaste’ aanpak van aansprakelijkstelling en verweer, waarna uiteindelijk de rechter een uitspraak doet. Een dergelijke confrontatie is soms noodzakelijk.

“Men kan dan denken aan deskundige en slagvaardige rechtshulp, het benutten van alle processuele en buiten-processuele middelen, het bundelen van krachten, met als doel namens het zwakke slachtoffer een vuist te maken tegen de financieel en organisatorisch krachtige tegenstander.” (De Ruiter, 1997: 30)

Confrontatie kan volgens De Ruiter dus verstandig zijn als een *one shotter* het onderspit dreigt te delven tegenover een *repeat player*. Naar zijn mening heeft een aanpak die bestaat uit het “creëren van gunstige condities voor overleg en bemiddeling” echter voordelen boven de conflictbenadering. Deze voordelen zijn dat geschillen niet op de spits worden gedreven, dat er begrip bestaat voor de wederzijdse positie en dat er wordt gestreefd naar een bevredigende oplossing waar partijen zich in kunnen vinden. De voorkeur van De Ruiter lijkt hiernaar uit te gaan aangezien hij het een voor de situatie passende oplossing vindt, waar de partijen op dit moment ook open voor staan:

“Mijn indruk is (...) dat thans een zeker momentum aanwezig is om te kiezen voor de tweede aanpak. De praktijk leert immers reeds nu dat in een niet onbelangrijk deel van de zaken tot een schikking wordt gekomen. Bovendien heb ik in mijn gesprekken

⁸⁸ Hierbij wordt overigens opgemerkt dat er in de praktijk ook veel mengvormen bestaan.

met de direct belanghebbenden over het algemeen de bereidheid aangetroffen in constructieve zin mee te denken over een minder strijdlustige en eerder op bemiddeling gerichte opzet en daaraan ook - zonder dat overigens concrete toezeggingen zijn gedaan - mee te werken. De ernst van de situatie van de slachtoffers geeft daartoe ook alle aanleiding.” (De Ruiter, 1997: 30)

Vanuit deze bemiddelingsgedachte zouden de betrokken partijen er volgens De Ruiter het beste aan doen een “marsroute” te ontwerpen door versnelling en facilitering van procedures. Hij geeft namelijk aan dat het zijn “stellige indruk” is dat procedures “onnodig lang” zijn, terwijl verbetering mogelijk is (De Ruiter, 1997: 23, 29, 30).

“...de route naar mogelijke schadeloosstelling ligt weliswaar voor een belangrijk deel vast, maar zijn de hobbels erin niet glad te strijken en kunnen obstakels van te voren niet beter worden ingeschat en geruimd?” (De Ruiter, 1997: 20)

Aangezien het geldende aansprakelijkheidsrecht op zich geen probleem vormt, zou dit de “richtingaanwijzer” moeten vormen.

4.2.3 Oplossingsvoorstellen niet-verhaalbare vorderingen

Voor het zoeken naar een oplossing voor niet-verhaalbare vorderingen zullen bij gebrek aan een bruikbare oplossing binnen het geldend recht volgens De Ruiter in ieder geval “onconventionele wegen” bewandeld moeten worden. Zoals hij ook ten aanzien van de verhaalbare vorderingen heeft gedaan, geeft De Ruiter een overzicht van - en een oordeel over - de mogelijke oplossingen voor de problematiek van de niet-verhaalbare vorderingen. In samenhang met het principiële onderscheid dat hij maakt tussen *de facto* niet-verhaalbare vorderingen en verjaarde vorderingen, maakt hij ook een onderscheid in de oplossing die voor de problematiek aangaande elk van deze categorieën het beste zou zijn.

De facto niet-verhaalbare vorderingen

De Ruiter noemt vier mogelijke oplossingen voor de *de facto* niet-verhaalbare vorderingen: 1) reactivering van oude polissen van failliete werkgevers; 2) een ‘solidariteitsbijdrage’ van verzekeraars/werkgevers en/of slachtoffers; 3) het opleggen van een wettelijke verplichting voor een werkgeversaansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven; 4) de optie dat de overheid betaalt.

Voor de eerste optie, de *reactivering van oude polissen van failliete werkgever*, is de vrijwillige medewerking van verzekeraars nodig omdat zij alleen verplichtingen hebben ten aanzien van de failliete werkgever en dus niet ten aanzien van de werknemer. Verzekeraars zouden daartoe aansprakelijkheidspolissen waarvoor door de nu failliete werkgever premie is afgedragen, moeten “opsporen en reactiveren.” Het zal volgens De Ruiter echter moeilijk blijken deze oude polissen op te sporen.

De Ruiter heeft ook niet veel vertrouwen in de tweede optie, een ‘*solidariteitsbijdrage*’ van *verzekeraars, werkgevers en/of slachtoffers*. Deze oplossing zou inhouden dat direct betrokkenen financieel bijdragen aan een ‘waarborgfonds’. De Ruiter ziet “geen tekenen dat de bereidheid daartoe aanwezig is.” Als extra bezwaar, nu in het kader van de geschiktheid, wordt in het rapport gewezen op grote onzekerheid over de benodigde grootte van een dergelijk fonds.

Ook bij de derde optie, een *verplichte werkgeversaansprakelijkheidsverzekering*, vormt de geschiktheid een probleem.⁸⁹ Ook deze optie houdt in dat werknemers met *de facto* niet-verhaalbare vorderingen een bedrag kunnen ontvangen uit een waarborgfonds, dat ditmaal echter gevoed wordt met verplichte premies die zijn betaald door de werkgevers. Aangezien dit fonds nog opgebouwd moet worden, is deze oplossing alleen geschikt “voor toekomstige schadegevallen en is dus niet geschikt voor (huidige) asbestslachtoffers, tenzij bij premie-opslag rekening wordt gehouden met uitkering aan ‘oude’ gevallen” (De Ruiter, 1997: 33). Bovendien is het geen oplossing die op korte termijn soelaas kan bieden “door het gegeven dat een wettelijke regeling noodzakelijk is.”

Het oordeel over de hierboven besproken opties maakt dat voor De Ruiter alleen de optie overblijft dat de *overheid betaalt*. Deze optie is volgens De Ruiter mede de best mogelijke aangezien hij van de Staatssecretaris van SZW De Grave de bevestiging heeft gekregen dat bij SZW “financiële ruimte” bestaat om bij te dragen aan een oplossing voor de asbestproblematiek. De voorkeur van De Ruiter voor de oplossing dat de overheid zou moeten betalen is echter niet alleen door pragmatische, maar ook door principiële overwegingen ingegeven. Zoals eerder aangegeven is het causale verhaal waar De Ruiter ten aanzien van deze zaken uitgaat, dat er sprake is van een accidentele oorzaak. Hij wijt het probleem namelijk aan “(toevallige) omstandigheden die bij de wederpartij gelegen zijn.” Daar zou men zich bij kunnen neerleggen, maar de samenleving zou hier volgens hem ook de verantwoordelijkheid voor op zich kunnen nemen (De Ruiter, 1997: 34, 37). Volgens De Ruiter staan “wij” hier voor een “politiek-maatschappelijk dilemma.” Omdat een andere oplossing niet voorhanden is, vormt de enige optie in feite om te accepteren dat deze groep ‘pech’ heeft. Dat leidt er dan toe dat de overheid dient te betalen.

“Deze laatste optie brengt de verantwoordelijkheid van de gehele samenleving voor de asbestproblematiek tot uitdrukking, zonder dat deze direct voor alle asbestschade opdraait. De beoogde ‘vangnet’ constructie vraagt sterke overheidsbetrokkenheid en houdt een aanzienlijk financieel risico in, mede door de precedentwerking die van deze optie voor andere beroepsziekteclaims uitgaat.” (De Ruiter, 1997: 33)

Hij stelt voor een lager bedrag uit te keren dan het normbedrag. Dit zou niet alleen het financiële risico beperken, maar is daarbij volgens De Ruiter ook heel goed te billijken aangezien mensen met silicose een vergelijkbare uitkering krijgen en deze slachtoffers strikt juridisch gezien geen verhaalmogelijkheid en dus geen recht hebben op schadevergoeding meer hebben. Om deze oplossing te kunnen verwezenlijken is volgens De Ruiter wetgeving nodig. In tegenstelling tot zijn oordeel over de derde optie, ziet hij hier echter niet het probleem van de ‘lange termijn’ (De Ruiter, 1997: 33, 34).

Verjaarde niet-verhaalbare vorderingen

Blijft over het oordeel van De Ruiter over de beste oplossing voor de verjaarde vorderingen. Hij stelt in dit verband vier oplossingsrichtingen voor: 1) een uitspraak van de Hoge Raad afwachten; 2) werkgevers en verzekeraars zien vrijwillig af van een beroep op verjaring; 3) wijziging van het Burgerlijk Wetboek om verjaringstermijn ingeval van beroeps-

⁸⁹ Deze oplossing lijkt op het bestaande Waarborgfonds Motorverkeer dat verbonden is aan de Wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen (WAM).

ziekten met chronisch verloop te verlengen; 4) de overheid voldoet de verjaarde voordeelingen (De Ruiter, 1997: 32-35).

Zoals eerder aangegeven gaat De Ruiter wat betreft de verjaringsproblematiek uit van een causaal verhaal van een onopzettelijke oorzaak. Het verjaringsprobleem van asbestslachtoffers zou namelijk zijn ontstaan door bewust handelen (de keuze voor de absolute termijn in het geldend recht) met onvoorziene gevolgen. Hieruit volgt dat een mogelijke oplossing voor het probleem dan ook in de eerste plaats in een snelle heroverweging van het geldend recht gezocht moet worden. Optie één en drie verdienen daarmee zijn voorkeur. De Ruiter schrijft hierover het volgende:

“De verjaring is ‘blind’, zij geldt ‘in ieder geval’, dus ongeacht persoonlijke omstandigheden of tragiek. Het voor de slachtoffers verlossende woord moet van de Hoge Raad, respectievelijk de wetgever komen. Valt dit voor de slachtoffers negatief uit, dan is daarmee uitgedrukt dat deze categorie slachtoffers slechts op basis van vrijwilligheid is te helpen. De bereidheid daartoe heb ik echter niet aangetroffen.” (De Ruiter, 1997: 34)

Deze voorkeur lijkt dus te worden versterkt door zijn laaggespannen verwachtingen met betrekking tot optie twee, die uitgaat van vrijwilligheid van werkgevers en verzekeraars. Dit zou een “eenvoudige en vanuit de slachtofferoptiek goed te verdedigen” oplossing zijn, maar bij werkgevers en verzekeraars heeft hij hiertoe geen bereidheid aangetroffen. Maar meer nog dan van de praktische haalbaarheid, lijkt hij bij het zoeken naar een oplossing van de verjaringsproblematiek uit te gaan van een principiële vraag. Hij spreekt namelijk zijn voorkeur uit voor optie drie, ondanks het feit dat hij hier een aantal bezwaren tegen heeft. Een dergelijke wetswijziging acht hij complex en in strijd met “maatschappelijke rechtszekerheid”. Een wijziging lijkt bovendien op gelegenheidswetgeving waar hij weinig “enthousiasme” voor verwacht (De Ruiter, 1997: 32-37).

“Als er - wat het rechtvaardigheidsgevoel zeker goed zou doen - langs die weg een uitkomst wordt geboden voor de problematiek van de asbestslachtoffers - en dus iedereen die zich in een vergelijkbare positie bevindt - dan is er recht en zekerheid. (...) In het andere geval staat vast - en daaraan is m.i. dan ook niets meer aan te doen - dat asbestvorderingen verjaard kunnen zijn voordat de asbestziekte zich heeft geopenbaard.” (De Ruiter, 1997: 36,37)

In feite zegt hij dat de oplossing voor de verjaringsproblematiek wat hem betreft niet gezocht moet worden in het creëren van een uitzonderingspositie voor asbestslachtoffers binnen het geldend recht. Hij pleit ervoor dat er in ieder geval zo snel mogelijk duidelijkheid moet komen vanuit de wetgever en het liefst ook vanuit de Hoge Raad (De Ruiter, 1997: 36,37).

Hoewel De Ruiter ingrijpen door de overheid los van wijziging van de verjaringswetgeving wel aanhaalt, als optie vier, gaat hij niet verder op deze mogelijkheid in. Deze oplossing pas dan ook niet bij de probleemdefinitie of het causale verhaal waar het gaat om verjaring. Er is geen sprake van een toevallig ontstane situatie waar de maatschappij haar verantwoordelijkheid voor zou moeten nemen.

4.2.4 Advies: een instituut voor asbestslachtoffers

De Ruiter adviseert een gecombineerde oplossing voor de categorie van verhaalbare en *de facto* niet-verhaalbare vorderingen in de vorm van een instituut of bureau bestaande uit vier compartimenten, waar deskundig personeel een aantal functies uitvoert.

Tabel 4.1 De Ruiter: Voorstel opzet instituut voor asbestslachtoffers

Compartiment	Bedoeld voor:	Functie:
1 Voorlichting en informatie	Voor alle slachtoffers, ongeacht de precieze eigenschappen van hun zaken.	<ul style="list-style-type: none"> - Laagdrempelig adres waar slachtoffers voorlichting en informatie kunnen krijgen in breedste zin. - Eerste opvang van slachtoffers voor gesprek, hulp, verwijzing, voorlichting en informatie. - Hierbij kan aan de orde komen of het slachtoffer in beginsel een vordering heeft.
2 Gegevensverzameling en bemiddeling	In principe voor diegenen die in de eerste opvang te horen hebben gekregen dat ze in beginsel een vordering hebben.	<ul style="list-style-type: none"> - Verzameling benodigde gegevens. - Bevestiging medische diagnose, arbeidsverleden, asbestblootstelling. - Contact met werkgever c.q. verzekeraar (en wellicht andere aansprakelijk te stellen partij) nodig of wenselijk. - Bemiddeling komt op gang in de vorm van overleg met de aansprakelijke partijen over afwikkeling, met als doel tot een minnelijke schikking te komen.
3 Geschillenbeslechting	Partijen die niet tot minnelijke afdoening zijn gekomen en die zijn overeengekomen dat ze een beroep doen op dit compartiment.	<ul style="list-style-type: none"> - Het geven van een bindend advies of arbitraal vonnis, waar partijen dan ook aan gebonden zijn. - Dit compartiment opereert gescheiden en onafhankelijk van de eerste twee. - Met vaste bezetting gezien de verwachte grote aantallen.
4 Vangnet	Asbestslachtoffers met een <i>de facto</i> niet-verhaalbare vordering.	<ul style="list-style-type: none"> - De uitkerende instantie die een vaste tegemoetkoming uitkeert kan uitkeren aan het slachtoffers, adviseren 'over vraag, of de voor de tegemoetkoming gestelde voorwaarden vervuld zijn'.

(De Ruiter, 1997: 30-36)

In het rapport geeft De Ruiter een advies over de partijen die een rol zouden kunnen spelen bij de oprichting en het functioneren van een instituut voor asbestslachtoffers (De Ruiter, 1997: 35). Dit zijn in ieder geval de 'direct belanghebbenden', te weten slachtoffers, werkgevers en verzekeraars. Al eerder in dit hoofdstuk is aan bod gekomen dat De

Ruiter de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem van de juridische lijdensweg behalve bij de werkgevers en verzekeraars, ook bij de overheid neerlegt. Bij de betrokken departementen denkt De Ruiter aan SZW - wat volgens hem "geen nader betoeg" behoeft - en aan Justitie. De gewenste betrokkenheid van dit laatstgenoemde ministerie licht hij als volgt toe. Dit laatstgenoemde ministerie heeft belang bij de problematiek aangezien deze "aspecten van rechtshulp" en van "beslag op het rechterlijk apparaat" kent. Daarnaast acht De Ruiter een aandeel van Justitie gewenst bij de oprichting van een instituut aangezien het gaat om het soort van oplossing waar dit ministerie zeer veel interesse voor heeft, te weten ADR. De Ruiter heeft namelijk gekozen voor een oplossing waarbij "bemiddeling binnen een vast omljnd kader" als belangrijkste troef wordt ingezet (De Ruiter, 1997: 35). Een andere partij wiens betrokkenheid De Ruiter graag zou zien, zijn de vakcentrales. Dit vanwege "hun algemene belangenbehartiging voor werknemers" en hun "specifieke rechtshulpverlenende taak." Net als de direct belanghebbenden hebben zij belang bij "een efficiënte gang van zaken en een bevredigende uitkomst" (De Ruiter, 1997: 35).

Dit alles betekent dat in het rapport de voorkeur uitgaat naar een vorm van 'publiekprivate samenwerking', een voorkeur die samenhangt met de toekenning van gedeelde verantwoordelijkheid. De publiekprivate samenwerking heeft echter niet alleen betrekking op bijdragen aan het overleg over het instituut, maar ook op financiële bijdragen. De Ruiter verwacht dat dit nog een moeilijk punt zou kunnen worden tijdens verder overleg. Hij spreekt zich in ieder geval uit voor een financiële bijdrage van de direct belanghebbende groepen, inclusief de overheid (De Ruiter, 1997: 36). Vervolgens roept De Ruiter nog het 'gevoelige punt' op of ook de slachtoffers hier als direct belanghebbenden toe behoren. Hoewel dit volgens hem gevoelig ligt, bestaat bij hem de indruk dat de belanghebbende partijen het wel "redelijk" zullen vinden dat slachtoffers die schadevergoeding ontvangen een "bescheiden" gedeelte hiervan afstaan voor het financieren van een instituut. Procederen kost volgens hem immers ook geld. Hij acht het van belang dat er in ieder geval geen "financiële drempel" ontstaat bij de toegang tot het instituut. Bovendien past deze redenering volgens De Ruiter in het beeld van slachtoffers dat het Comité uitdraagt.

"Een bijdrage van slachtoffers bij een 'goede afloop' van hun zaak heeft dat drempelverhogend effect niet en past ook bij de algemene stelling, door het Comité Asbestslachtoffers uitgedragen, namelijk dat het hen niet in de eerste plaats om het geld, maar om de erkenning van hun positie gaat. Het is dunkt mij ook daarmee in overeenstemming hen niet alleen en uitsluitend als slachtoffers te zien. Zij zijn ook participanten." (De Ruiter, 1997: 36)

4.3 Overheid

4.3.1 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In deze paragraaf wordt behandeld in hoeverre het ministerie van SZW onder druk staat om een oplossing te vinden voor de asbestproblematiek. Ingegaan wordt op de opstelling van het ministerie vanaf het moment dat de SP een beroep doet op het ministerie om voor een oplossing te zorgen tot het moment dat de staatssecretaris concrete toezeggingen doet over de rol die het ministerie beoogt op zich te nemen. Aan bod komt hoe staatssecretaris Linschoten zijn ministerie tracht te distantiëren van de problematiek. Vervolgens wordt besproken waarom politieke en belanghebbende partijen dit niet accepteren en hoe het kabinet - met het rapport van De Ruiter in de hand - legitimeert dat er toch voor een oplossing (van een deel) van de asbestproblematiek moet worden gezorgd door het ministerie van SZW.

Poging tot distantie bij het ministerie van SZW

De SP en het Comité leggen begin 1995 de oplossingsverantwoordelijkheid voor de 'juridische lijdensweg van asbestslachtoffers' als maatschappelijk probleem, neer bij werkgevers, verzekeraars en bij de overheid. De verantwoordelijkheid van de overheid wordt door hen als tweeledig gepresenteerd. Aan de ene kant ligt de politieke verantwoordelijkheid in algemene zin bij de overheid omdat er sprake is van een ernstig maatschappelijk probleem. Daarnaast zou de overheid meer specifiek politieke verantwoordelijkheid moeten dragen voortvloeiend uit causale verantwoordelijkheid voor het asbestprobleem. De SP definieert dit maatschappelijk probleem als dusdanig "ernstig, omvangrijk en complex", dat een oplossing in de vorm van een "asbestfond met een wettelijke grondslag" de voorkeur verdient boven "een regeling tussen partijen op een vrijwillige, niet-wettelijke basis." Het soort oplossing dat nodig is, kan volgens de SP alleen door de overheid geboden worden. De overheid zou volgens de SP daarom het initiatief moeten nemen voor het "opstarten van overleg met alle betrokkenen over het oprichten van hetasbestfonds" (Ruers & De Bres, 1995: 18).

In februari 1995 wordt het rapport dan ook aangeboden aan staatssecretaris Linschoten. Deze geeft op 3 april 1995 in een brief aan de SP-fractie echter aan dat volgens hem geen verantwoordelijkheid bij de overheid ligt om een initiërende dan wel financiële bijdrage te leveren aan een asbestfonds.⁹⁰ staatssecretaris Linschoten probeert zich zoveel mogelijk van de problematiek te distantiëren. Hij erkent in de brief alleen dat er sprake is van een probleem en maakt duidelijk dat het streven naar een oplossing van dat probleem op zijn sympathie kan rekenen. De SP neemt hier geen genoegen mee. Op 17 mei vindt een ontmoeting plaats tussen het aan de SP gelieerde Comité Asbestslachtoffers en de staatssecretaris. Verder verzoekt de SP om een Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie voor SZW. In de hierboven genoemde brief van 2 april, tijdens het overleg op 17 mei en in het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 14 juni motiveert staatssecretaris Linschoten zijn standpunt dat de overheid geen "(aansprakelijkheid)rol- in initiërende of financiële zin" zou moeten innemen (Brief Linschoten, d.d. 02-04-95; Comité Asbest-

⁹⁰ Brief van staatssecretaris Linschoten aan de Tweede-Kamer-fractie van de Socialistisch Partij d.d. 2 februari 1995, (ARBO/AMIL/95/00381), in: Comité Asbestslachtoffers (1995: 16).

slachtoffers, 1995; TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49). Linschoten gebruikt ter onderbouwing de volgende argumenten.

Ten eerste wijst hij erop dat precedentwerking moet worden voorkomen, hoe bezwaarlijk individuele gevallen ook kunnen zijn. Daarnaast moet voorkomen worden dat de “juridisch verantwoordelijken door een nog actievare rol van de overheid een afwachende houding kunnen aannemen.” Ten derde wijst Linschoten erop dat het Comité “sterke argumenten” heeft en het overleg zelf kan voeren. Daarom zou zijn directe betrokkenheid niet noodzakelijk zijn. Wanneer SP-er Marijnissen aangeeft dat na enkele gesprekken van het Comité met een aantal verzekeringsmaatschappijen en met VNO-NCW duidelijk is geworden dat “voor de voortgang een politiek signaal wenselijk is”, geeft Linschoten aan dat hij de balans pas nader wil opmaken wanneer die gesprekken op niets zijn uitgelopen. De staatssecretaris stelt dat met zijn brief als reactie op het rapport in feite ook al een “politieke impuls” gegeven is (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49).

Een vierde argument dat Linschoten gebruikt, is dat het verschil in beleid aangaande de asbestproblematiek en enkele andere maatschappelijke problemen goed te legitimeren is. Een vergelijking met de watermoedsramp – zoals de SP deze maakt – gaat volgens hem niet op omdat bij die ramp “niemand aansprakelijk kon worden gesteld.” Ook geeft de staatssecretaris aan dat de silicose-uitkering een “heel andere grondslag” kent dan de “schadeloosstelling als gevolg van risico-aansprakelijkheid van de werkgever”, waar bij een asbestfonds sprake van zou zijn. Later voegt hij hier nog aan toe dat “bij de silicoseproblematiek sprake is van een reparatie van een door de overheid begane fout” (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 3). Met deze laatste opmerking bestrijdt hij dus dat er sprake is van causale verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot de asbestproblematiek. Dit blijkt ook uit het feit dat de staatssecretaris stelt dat van “morele verantwoordelijkheid” van de overheid geen sprake is. Uit zijn beschrijving van dit begrip is af te leiden dat het volgens hem nauw verbonden is met, of het gevolg is van causale verantwoordelijkheid.

“Of er sprake is van morele verantwoordelijkheid hangt samen met de vraag of de overheid in het verleden tijdig en op adequate wijze beleid ter zake heeft ontwikkeld.”
(Brief Linschoten, d.d. 03-04-95)

Voor wat betreft de morele verantwoordelijkheid verwijst hij naar de bestaande sociale zekerheid. De overheid heeft door middel van voorlichting en regelgeving al vanaf een vroeg tijdstip de schadelijke werking van asbest onderkend; een discussie over een soort morele aansprakelijkheid van de overheid lijkt hem daarom ook weinig vruchtbaar (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 3,4). Ook waar het gaat om arbeidsomstandigheden en asbestbeleid valt de overheid volgens hem niet “veel te verwijten.” Ter onderbouwing verwijst hij naar de bijlage *Adequaat overheidsbeleid beroepsblootstelling asbest in verleden* (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 7). Daarin wordt gesteld dat de Arbeidsinspectie (AI) vanaf “het bekend worden van de gevaren van asbest” actief is geweest. Tussen de jaren zestig en negentig zou de AI “actief en sterk” zijn opgetreden, terwijl Nederland in de jaren negentig een arbeidsbeschermingsbeleid zou hebben ontwikkeld dat verder ging dan in andere EU-landen. De verantwoordelijkheid voor veiligheid en gezondheid op het werk zou evenwel niet bij de overheid liggen.

“Het overheidsbeleid terzake de arbeidsbescherming in algemene zin, neergelegd in de Veiligheidswet 1934, en (vanaf 1980) de Arbeidsomstandighedenwet, brengt nadruk-

kelijk tot uitdrukking dat de verantwoordelijkheid voor bescherming van veiligheid en gezondheid op het werk ligt bij de werkgever (VW) dan wel bij de werkgevers en werknemers gezamenlijk (Arbowet).” (Brief Linschoten, dd. 02-04-95)

De terughoudendheid van de staatssecretaris kan volgens respondenten voor een deel begrepen worden vanuit de ervaring die dit ministerie heeft met de silicoseproblematiek (Bakkum, 20-10-04; Koning, 02-12-04; Woltmeijer, 12-01-05). De vergelijking die de SP heeft gemaakt tussen de problematiek rond deze twee stoffen heeft in dit opzicht waarschijnlijk dan ook drempelverhogend gewerkt, zoals onder andere blijkt uit het onderstaande citaat van ambtenaar Bakkum (SZW).

“ Bij SZW werd het silicosefonds niet als een succes gezien, aangezien de uitvoerders onder grote druk stonden van pressiegroepen om uitvoeringscriteria van de regeling te versoepelen. De aanvankelijke raming van benodigde middelen (ca. 4½ miljoen gulden) bleek daardoor volstrekt onjuist. (...) Die ontwikkelingen hebben wel geleid tot grote terughoudendheid bij nieuwe bewindslieden van SZW ten aanzien van financiële betrokkenheid van een eventueel asbestfonds. Zij wilden alleen bijdragen in overheadkosten, niét in de uitkeringen zelf.” (Bakkum, 20-10-04)

Voorzichtigheid is volgens Koning voor het ministerie van SZW geboden aangezien men op basis van de silicosedossier had geleerd dat oprichting van een asbestfonds in twee opzichten een risico inhoudt. Het vormt namelijk een oplossing waar geen controle over gehouden kan worden en draagt het risico van precedentwerking.

“Als je nu ten aanzien van het asbestdossier om zo’n zelfde soort fonds zou roepen, liep je het risico dat in de eerste plaats bij het asbestfonds zelf de zaak onbeheersbaar zou worden door parallelle ontwikkelingen zoals die zich bij silicose hadden voorgedaan. Maar bovendien was er het risico van uitstraling naar andere beroepsziekten, want je kunt de samenleving toch moeilijk duidelijk maken waarom de ene beroepsgerelateerde aandoening erger is dan de andere.” (Koning, 02-12-04)

Linschoten gebruikt nog een vijfde argument om de poging tot distantie van zijn ministerie te verantwoorden. Dat is dat de overheid volgens hem los van die causale verantwoordelijkheid ook geen politieke verantwoordelijkheid op zich zou hoeven nemen als “hoedster van het algemeen belang”, aangezien de overheid “niet voor ieder probleem een oplossing zou moeten bieden.” De staatssecretaris noemt het een principiële vraag “of de overheid in enigerlei vorm risico-aansprakelijkheid van anderen kan accepteren” (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49 5-7). Al in april 1995 heeft hij het probleem namelijk gedefinieerd als een probleem dat betrekking heeft op de relatie tussen partijen onderling. De “materiële verantwoordelijkheid” ligt volgens hem dan niet bij de overheid.

“Het verhaalrecht op grond van het BW, waarop het initiatief van het asbestfonds stoelt, is privaatrechtelijk van aard, en heeft betrekking op tussen partijen bestaande aansprakelijkheidsrelaties. De jurisprudentie terzake asbestslachtoffers maakt duidelijk dat de materiële verantwoordelijkheid en dus mogelijk aansprakelijkheid voor de schade ontstaan als gevolg van beroepsuitoefening primair bij de werkgever ligt. Een belangrijke voorwaarde is dat de werkgever indertijd wist of werd geacht te kunnen weten met welke risico’s blootstelling aan asbest was verbonden. De overheid staat mijn inziens daar in principe buiten.

De uitspraken van de Hoge Raad in de arresten Janssen/Nefabas en erven Cijssouw/de Schelde, namelijk dat de aansprakelijkheid van de werkgever ingeval asbestkanker van één van zijn werknemers voluit overeind staat ongeacht het al dan niet bestaan van wettelijke voorschriften in de tijd dat de blootstelling heeft plaatsgevonden, expliciteren

de afwezigheid van materiële overheidsverantwoordelijkheid in deze aansprakelijkheidskwestie. Slachtoffers kunnen verhaal halen bij hun werkgever zonder in hun argumentatie het toenmalige beleid van de overheid te betrekken.” (Brief Linschoten, d.d. 03-04-95)

Tenslotte draagt Linschoten nog als zesde argument voor het afzijdig blijven van de overheid aan, dat hij geen grote groei in het aantal procedures in de “nabije toekomst” verwacht (Brief Linschoten, d.d. 03-04-95). Tijdens het Algemeen Overleg geeft Linschoten nogmaals aan geen toename van juridische procedures te verwachten gezien de “bestaan- de, heldere jurisprudentie”. Hij voegt hieraan toe dat voor werkgevers dus geen voordeel meer valt te behalen met procederen. Wanneer de overheid zelf als werkgever aangesproken wordt, zoals bij de marinewerven het geval is, wordt bijvoorbeeld geschikt (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 5). In feite tracht Linschoten hiermee de probleemdefinitie van de SP te relativiseren door aan te geven dat het compensatiesysteem voor asbestslachtoffers al in hoge mate geïnstitutionaliseerd is.

Deze argumenten nemen niet weg dat de staatssecretaris wel een rol weggelegd ziet voor de overheid waar het gaat om schadevergoeding voor asbestslachtoffers. In de eerste plaats wordt de overheid als werkgever door eigen (ex-)werknemers met een asbestziekte aangesproken. Daarnaast is ook nog sprake van een groep asbestslachtoffers waarvoor het niet (meer) mogelijk is de schade te verhalen (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 5). De staatssecretaris onderschrijft dat bij de instelling van een asbestfonds de problematiek van niet meer bestaande bedrijven zonder enige twijfel aan de orde zal komen en gaf aan zich te kunnen voorstellen dat indien de betrokken partijen het met elkaar eens worden, zij de overheid zouden verzoeken om ondersteunende regelgeving. De staatssecretaris geeft aan dat het ministerie in dat geval een wettelijk kader zou kunnen scheppen en verwees daarbij naar de constructie van het Waarborgfonds Verkeersslachtoffers (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 5).⁹¹ Linschoten geeft aan dat de overheid in dat kader pas een rol wil gaan spelen indien het asbestfonds al grotendeels vormgegeven is.

Kamer accepteert distantie niet

Tijdens het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie voor SZW op 14 juni 1995 wordt duidelijk dat het standpunt van staatssecretaris Linschoten niet geaccepteerd wordt in de Tweede Kamer. Een kamerbrede meerderheid blijft verzoeken om meer initiatief van de staatssecretaris bij het vormgeven van een asbestfonds (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49). De linkse partijen verwachten het meest van de rol die de overheid hierin zou moeten innemen. Zowel PvdA-kamerlid Middel als GL-kamerlid Rosenmöller zijn van mening dat de staatssecretaris zich in deze kwestie te formeel opstelt en verwachten meer initiatief. De GL-fractie zou graag zien dat de overheid een bijdrage levert aan het fonds, met name ten behoeve van die mensen die hun schade niet meer kunnen verhalen

⁹¹ Dit waarborgfonds is in 1965 opgericht als uitvloeisel van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen. Deze wet verplicht een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid van motorrijtuigen. Indien een verzekering echter ontbreekt of de veroorzaker van een ongeval onvindbaar is, kunnen verkeersslachtoffers onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op dit fonds. De financiële voeding van fonds gebeurt door alle verzekeringsmaatschappijen in Nederland die autoverzekeringen afsluiten (www.wbf.nl, 2006).

omdat het verantwoordelijke bedrijf niet meer bestaat. Rosemöller gebruikt bij zijn roep om een grotere rol van de overheid drie argumenten. Ten eerste heeft Rosemöller er weinig vertrouwen in dat slechts private partijen tot de oprichting van een asbestfonds komen. Er is in zijn optiek dus “politieke wil” nodig om een asbestfonds op te richten. Verder valt er volgens hem ook “wel iets af te dingen op het overheidsbeleid inzake asbest in het verleden.” Een derde argument is dat in zijn visie precedentwerking nauwelijks aan de orde zal zijn “gezien de aard van de asbestproblematiek.” De PvdA onderstreept bij monde van kamerlid Middel de “morele verantwoordelijkheid” van de overheid. Uit het volgende verslag van het Algemeen Overleg blijkt dat het ministerie van SZW volgens de PvdA de politieke verantwoordelijkheid heeft om iets aan het probleem te doen, die deels voortvloeit uit een causale verantwoordelijkheid.

“Voor wat betreft het privaatrechtelijk karakter van de asbestproblematiek wees hij (Middel) erop, dat de overheid (...) in het verleden wel vaker bemoeienis heeft gehad met zaken van dergelijke aard. Hij ondersteunde de vergelijking van de heer Marijnissen dat er in onvoorzien situaties een taak voor de overheid ligt. Zeker gezien het feit dat de overheid na de aanscherping van het asbestbesluit in 1977, direct ontheffing verleende aan de grootste asbestproducent in Nederland.”(TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 2)

De vertegenwoordigers in de Tweede Kamer van D66, CDA en VVD pleiten ook voor een initiërende rol van de overheid bij het oprichten van een asbestfonds, waarbij de laatste twee fracties echter ook duidelijk uitspreken dat de overheid hier geen bijdrage aan zou moeten leveren. CDA-kamerlid Van Rooy en VVD-er Klein Molenkamp vrezen net als de staatssecretaris dat het nemen van morele verantwoordelijkheid door de overheid in de vorm van een bijdrage, een precedentwerking zou kunnen hebben. Van Rooy geeft aan dat er sprake is van een privaatrechtelijke aansprakelijkheidsrelatie waarin de overheid geen partij is, terwijl Klein Molenkamp stelt dat de meeste betrokken bedrijven (en hun verzekeringsbedrijven) verantwoordelijk zijn voor het voeden van het asbestfonds (TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49: 2).

Druk op SZW buiten parlement

In de eerste helft van 1995 komt het streven van SP en Comite naar een collectieve oplossing voor asbestslachtoffers ook op de publieke agenda te staan, zij het in bescheiden mate. In verschillende artikelen in de media wordt veel aandacht besteedt aan de slachtofferkant.⁹² Vooral persoonlijke verhalen staan centraal en ook het Comité wordt gehoord. Tevens wordt vermeld dat de politieke verantwoordelijkheid - ook door een meerderheid in de Tweede Kamer - bij het ministerie van SZW wordt neergelegd en dat staatssecretaris zich hier zoveel mogelijk van probeert te distantieren. De berichtgeving over die politieke verantwoordelijkheid is vrij neutraal van toon. Het argument van staatssecretaris Linschoten dat hij niet wil dat verantwoordelijkheid bij werkgevers en verzekeraars wordt weggenomen, wordt als legitimatie van zijn kant genoemd. In de publicaties is er beperkte aandacht voor de mening van partijen die doorgaans niet tot de slachtofferkant gerekend worden over de geschiktheid van een dergelijke collectieve oplossing. Terwijl een vertegenwoordiger Six van het Verbond van Verzekeraars op de moeilijkheden van een

⁹² Trouw, 15-06-95/ 02-06-95; Algemeen Dagblad, 15-06-95; Het Financieel Dagblad, 15-06-95; Het Parool, 01-05-95; De Volkskrant, 08-04-95.

‘waarborgfonds’ wijst, laat geraadpleegd vertegenwoordiger Donders van VNO-NCW weten het huidige aansprakelijkheidsrecht afdoende te vinden. Een advocaat van een kantoor dat doorgaans verzekeraars en werkgevers vertegenwoordigt en de directeur van een groot bureau voor schaderegeling spreken zich juist uit vóór een soort van collectieve regeling (Volkskrant, 08-04-95).

In september 1995 publiceert het Comité verslagen van de gesprekken die zij eerder dat jaar heeft gevoerd met de betrokken partijen VNO-NCW, Verbond van Verzekeraars, CNV en FNV (Comité, 1995).⁹³ Hieronder wordt aandacht besteed aan de vraag of deze betrokken partijen überhaupt een asbestfonds willen, en dan vooral of ze hiertoe een beroep doen op de overheid. Verderop in dit hoofdstuk komt meer in detail aan bod wat de precieze overwegingen van deze organisaties zijn.

In het verslag van het Comité wordt de indruk gewekt dat van alle partijen bij het Verbond de meeste interesse voor een asbestfonds bestaat. Waar het gaat om het neerleggen van een deel van de verantwoordelijkheid bij de overheid, lijkt het Comité een bondgenoot gevonden te hebben in het Verbond. Uit het gespreksverslag dat het Verbond van het gesprek met het Comité heeft opgesteld, blijkt dat vertegenwoordiger Pompe van het Verbond het volgende over de bereidheid tot medewerking van zijn organisatie heeft gezegd:

“Zonder al te veel in technische details te treden (verschillende werkgevers/verzekeraars, verschillende verzekerde sommen en eigen risico’s e.d.) is het Comité meegedeeld, dat het Verbond zijn leden niet ‘aan een touwtje heeft’ en niets dwingend aan de leden kan/mag (Brussel) opleggen. (...) Zowel werkgevers als verzekeraars zullen naar onze verwachting nooit op basis van vrijwilligheid/zelfregulering uit de Gordiaanse knoop van de voeding van een asbestfonds kunnen komen. De overheid zal daarbij altijd -vermoedelijk door middel van wetgeving - een rol moeten spelen. In dit verband is opgemerkt, dat de Tweede Kamer sympathiek staat ten opzichte van de oprichting van een asbestfonds en staatssecretaris Linschoten een wat actievere rol wenst te zien spelen, dan de door hem geuite sympathie. Het ziet er derhalve naar uit, dat de vorming van een asbestfonds een politiek issue is/wordt. (...) Overheidsbemoediging (wetgeving en vóórfinanciering) is daarbij van onze zijde nadrukkelijk als aandachtspunt meegegeven, terwijl tevens aandacht is gevraagd voor het voorkomen van het cumulatief-effect (uitkering uit het fonds plus aansprakelijk stellen van de werkgever). Het is óf óf en niet én én.” (Comité, 1995: 19)

Het Verbond verwacht echter pas in het najaar van 1995 met een officieel standpunt naar buiten te kunnen komen en wil tot die tijd meedenken en waar mogelijk zelfs meewerken met het Comité. In haar verslag van het gesprek gaat het Comité nader in op de door het Verbond voorgestelde mogelijkheid van voorfinanciering door de overheid.

“In plaats van ‘een grote zak met geld’ kwam de variant op tafel van een fonds waaruit voorschotten worden betaald aan asbestslachtoffers, waarna verrekening plaatsvindt met werkgevers en hun verzekeraars. Dus doende kan voor het asbestslachtoffer de schadevergoedingsproblematiek snel en minder pijnlijk afgewerkt worden. Hij hoeft slechts aan te tonen dat hij een door asbest veroorzaakte ziekte heeft en dat hij ooit gewerkt heeft bij een bedrijf waar met asbest gewerkt werd. Dan kan hij in aanmerking komen voor een uitkering uit het asbestfonds. De verdere ‘lasten’ worden dan gedragen door werkgevers, verzekeraars en overheid. In deze variant draagt elk bedrijf en elke verze-

⁹³ Deze gesprekken hebben plaatsgevonden op de volgende data: VNO-NCW (30-05-95), Verbond van Verzekeraars (28-06-95), CNV (11-07-95), FNV (12-07-95).

keraar uiteindelijk zijn eigen lasten. De overheid zou een rol kunnen hebben in het maken van wetgeving, het organiseren van het asbestfonds en het zorgen voor voldoende voorschot in het fonds (Comité, 1995: 19).

Terwijl het Verbond vooral een rol voor de overheid weggelegd ziet met als argument dat een dergelijke oplossing anders niet mogelijk is, wijst de FNV op politieke verantwoordelijkheid van de overheid voorkomend uit causale verantwoordelijkheid. In het gespreksverslag van het Comité is dit als volgt verwoord:

“De FNV vindt dat de overheid medeverantwoordelijk is voor de asbestproblematiek en derhalve het fonds mee zou moeten financieren. Het zou volgens de FNV ook de overheid moeten zijn die het voortouw neemt om te komen tot realisatie van een collectieve schaderegeling.” (Comité, 1995: 19)

Onder voorbehoud - omdat de verbondsraad zich hier nog niet over uitgesproken heeft - laat FNV-er Wilders weten “heel sympathiek” tegenover de inspanningen van de SP, de asbestproblematiek en een asbestfonds te staan. Binnen de FNV - en dan met name binnen de Industriebond - is men echter niet onverdeeld enthousiast over het instellen van een asbestfonds. De vakbond geeft aan het belangrijk te vinden dat verantwoordelijke werkgevers financieel gezien niet “te gemakkelijk weg zouden komen” en dat zij hun schuld (dienen te) erkennen in de richting van het slachtoffer. Het is volgens de vakbond maar de vraag of hier bij een asbestfonds voldoende sprake van zou zijn. Er worden vraagtekens geplaatst of een asbestfonds in dezelfde mate als juridische procedures zou bijdragen aan de doelstelling van preventie.

Ook het CNV vraagt zich af of een asbestfonds voor voldoende “genoegdoening” voor het slachtoffer zou zorgen. Een collectieve regeling is volgens CNV wellicht nodig voor asbestslachtoffers die geen lid zijn van een vakbond, maar “beslist niet” voor de eigen leden. Indien er een collectieve regeling komt, zou volgens CNV in ieder geval aandacht besteed moeten worden aan de verjaringsproblematiek (Comité, 1995: 6-8). Wat het CNV in deze fase echter niet doet, is een beroep op de overheid; nóg niet, zoals later zal blijken.

Ook de werkgeversorganisatie VNO-NCW zien geen rol weggelegd voor de overheid bij het opzetten van een asbestfonds. De werkgeversorganisatie toont zich in het gesprek met het Comité überhaupt niet erg enthousiast over een asbestfonds. Er zou met name bij bedrijven die weinig of nooit met asbest van doen hebben gehad weinig animo bestaan om hier aan mee te werken. In de woorden van het Verbond van Verzekeraars heeft VNO-NCW “de deur vooralsnog dicht gehouden” (Comité, 1995: 19).

Kort na de publicatie van het rapport van het Comité in september 1995, zegt staatssecretaris Linschoten aan het Comité toe het initiatief te zullen nemen tot een gesprek met de betrokken partijen (De Ruiter, 1997: 2). De nieuwe Staatssecretaris van SZW, De Grave, organiseert op 12 september 1996 een gesprek met verzekeraars, overheids- en private werkgevers, vakbonden en het Comité, waarin al deze partijen hun standpunt met betrekking tot de asbestproblematiek voor het voetlicht kunnen brengen.⁹⁴ Volgens Koning van VNO-NCW geraken de partijen in die periode echter in een “patstelling.” De Grave acht het noodzakelijk een adviseur aan te stellen om tot een oplossing te komen. De

⁹⁴ Linschoten treedt in juni 1996 af als staatssecretaris SZW in verband met de affaire rondom het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv).

overige partijen stemmen hiermee in. In oktober wordt De Ruiter benaderd door De Grave (De Ruiter, 1997: 3; Koning, 03-12-04). Zoals ook aan bod is gekomen in paragraaf 4.2 wil De Ruiter op dat moment alleen op het verzoek ingegaan indien hij de bevestiging krijgt dat het niet een soort van “afschuifonderzoek” is en dat er dus ook echt iets mee gedaan zal worden. Deze zekerheid wordt door De Grave al snel gegeven. De Ruiter krijgt al direct voldoende zekerheid dat het departement in beginsel ook financieel aan een oplossing zou willen bijdragen (De Ruiter, 27-01-05).

Geen bestuurlijke verantwoordelijkheid, wel een vangnet

Hoewel de Staatssecretaris van SZW onder - met name - politieke druk toch het initiatief op zich heeft genomen om de bij de asbestproblematiek betrokken partijen nader tot elkaar te brengen, blijft het kabinet bij haar standpunt dat vergoeden van schade van werknemers primair de verantwoordelijkheid blijft van aansprakelijke werkgevers en hun verzekeraars. Al in 1995 heeft de staatssecretaris aangegeven alleen eventueel bereid te zijn tot een aanvullende wettelijke regeling in analogie met het Waarborgfonds Verkeersslachtoffers. Zoals blijkt uit paragraaf 4.2, maakt De Ruiter dit middels de aanbevelingen in zijn rapport mogelijk. Op 10 juni 1997 laat het kabinet dan ook weten positief tegenover de aanbevelingen van het advies te staan. Dit houdt in eerste instantie in dat het kabinet De Ruiter's benoeming van het probleem - dat er sprake is van een 'juridische lijdensweg' - erkent. Vervolgens neemt het kabinet ook de aanbeveling over dat de overheid een tegemoetkomingsregeling financiert. In lijn met het advies van De Ruiter is de tegemoetkoming bedoeld voor niet-verhaalbare vorderingen als gevolg van faillissement, insolventie, of onvindbaarheid van de werkgever.⁹⁵ Het kabinet legitimeert de tegemoetkomingsregeling als volgt:

“Het betreft uitdrukkelijk een tegemoetkoming en geen volledige schadeloosstelling. Hoewel op de overheid niet de verplichting rust tot het verstrekken van dergelijke tegemoetkomingen, geeft het kabinet hiermee uitdrukking aan de maatschappelijke betrokkenheid bij het door asbestslachtoffers met een niet-verhaalbare vordering ondervonden leed. Naar het oordeel van het kabinet is de problematiek van asbestslachtoffers dermate uniek en specifiek - er is sprake van een lange latentie-periode en een veelal korte overlevingsduur na het moment van diagnosticering - dat een compensatieregeling als beoogd geen precedentwerking naar andere beroepsziekten zal hebben (TK, 1996/97, 25000 XV, nr. 58: 5).

Het kabinet verwacht ruim honderd tegemoetkomingen per jaar te zullen uitbetalen.

Wat de verhaalbare vorderingen betreft, heeft De Ruiter geadviseerd een apart instituut op te richten waarvoor private partijen primair verantwoordelijkheid zouden moeten dragen. In overeenstemming met de aanbevelingen van De Ruiter geeft het kabinet aan zich te willen beperken tot het voeren van overleg met de meest betrokken partijen over de oprichting van een dergelijk instituut. Volgens het kabinet kan “gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, werkgevers, slachtoffers en verzekeraars, geen sprake kan zijn van een directe bestuurlijke betrokkenheid van de overheid bij het instituut”

⁹⁵ Het kabinet wijkt op één punt overigens af van het advies van De Ruiter waar het gaat om de kring van gerechtigden van deze tegemoetkomingsregeling. Het kabinet voegt in afwachting van bevindingen van het ministerie van Justitie ook de categorie verjaringszaken aan de regeling toe. Zie in dit verband de paragrafen 4.3.3 en 5.1.

(TK, 1996/97, 25000 XV, nr. 58: 1). Concreet betekenen deze toezeggingen het volgende:

- Er is een wettelijke onderbouwing van de tegemoetkomingsregeling nodig, welke in eerste instantie de vorm krijgt van een ministeriële regeling. Bij het opzetten van de regeling zal gekeken worden naar de regeling voor silicosepatiënten.
- Het kabinet, meer specifiek het ministerie van SZW, maakt het financieel mogelijk dat een onafhankelijke en deskundige persoon als 'kwartiermaker' van het instituut kan optreden. Het gaat hierbij dus om een incidentele financiële bijdrage. Diens opdracht zou volgens het kabinet kunnen zijn "om op basis van ideeën en toezeggingen voor financiële steun van partijen een blauwdruk voor inrichting, bestuursvorm, werkwijze en financiering van het instituut op te stellen." Hiertoe zouden de partijen gezamenlijk een persoon moeten voordragen.
- Het ministerie van SZW financiert de uitvoering en de uitbetalingen in het kader van de tegemoetkomingsregeling. Deze bijdrage is structureel en wordt geschat op 5 miljoen gulden per jaar.

Ten behoeve van het instituut voor asbestslachtoffers reserveert het ministerie van SZW voor 3 miljoen gulden voor 1997 en 7 miljoen voor 1998 (TK, 1996/97, 25000 XV, nr. 58).

De regeling voor silicosepatiënten lijkt het kabinet vooral in negatieve zin als voorbeeld te stellen. Een aantal respondenten wijst erop dat bij het vormgeven van de precieze verantwoordelijkheid die het ministerie van SZW op zich wil nemen, de Silicoseregeling als voorbeeld heeft gediend hoe dit niet moet (Koning, 02-12-04; Woltmijer, 12-01-05; Rongen, 04-02-05; Bakkum, 20-10-04). De vertegenwoordiger binnen het IAS van de CNV benadrukt bijvoorbeeld dat de overheid bij het zoeken naar een oplossing voor de asbestproblematiek in ieder geval de fouten die met betrekking tot de silicoseproblematiek zijn gemaakt, wil voorkomen. Volgens hem is niet structureel nagedacht over de oplossing die in verband met de silicoseproblematiek is vormgegeven. Om soortgelijke problemen te voorkomen wil men bij het ministerie van SZW het zoeken naar een oplossing voor de asbestproblematiek "breder", "systematischer" en "met sociale partners" aanpakken (Woltmeijer, 12-01-05). Volgens een andere vertegenwoordiger van VNO-NCW binnen het IAS, Rongen, heeft het ministerie de betrokken partijen bij het opzetten van een instituut voor asbestslachtoffers ook nadrukkelijk gewaarschuwd niet dezelfde fouten te maken als gemaakt waren ten aanzien van silicose.

"Doordat men toen de afwikkeling van claims organisatorisch niet voldoende im griff had. De procedures en criteria waren niet helder. Al doende heeft men geleerd, maar dat heeft lang geduurd, dus toen we startten met het IAS kwam er een ambtenaar langs om ons voor te lichten hoe het vooral niet moest. We kregen mee waar we aan moesten denken. (...) in het begin moesten we heel precies kijken wat de processen en procedures waren. Die moesten we heel helder hebben. En ik denk dat we daar toen redelijk in geslaagd zijn."(Rongen, 04-02-05)

Waarom toch initiërende en financiële rol SZW?

De vraag dient zich aan waarom staatssecretaris Linschoten van SZW ondanks een aanvankelijke weigering verantwoordelijkheid te dragen, toch een initiërende rol op zich heeft genomen bij het oplossen van de asbestproblematiek. Ook is het de vraag waarom zijn opvolger De Grave en het kabinet besloten hebben ook een deel van de financiële

verantwoordelijkheid op zich te nemen. Op basis van het voorafgaan kan hier het volgende over geconcludeerd worden.

In ieder geval is duidelijk dat belanghebbende partijen hiertoe druk hebben uitgeoefend op staatssecretaris Linschoten van SZW, met name via de politieke weg. Een groot aantal belanghebbende partijen legt een deel van de politieke verantwoordelijkheid, initiërend dan wel financieel, bij de overheid. In feite gebeurt dit door vrijwel alle hierboven genoemde belanghebbende partijen en Tweede Kamer-fracties: Verbond van Verzekeraars, FNV, VVD, CDA, D66, PvdA, GL, SP. Een uitzondering hierop vormen CNV en VNO-NCW. Een aantal van de eerstgenoemde partijen verzuimt bovendien het beroep op de verantwoordelijkheid van SZW door deze te verbinden aan causale verantwoordelijkheid waar het gaat om het probleem van de asbestblootstelling. De in het rapport De Ruiter voorgestelde oplossing, die algemeen geaccepteerd blijkt te worden, maakt het voor de overheid mogelijk politieke verantwoordelijk te nemen, zonder dat hiermee de discussie over de eventuele causale verantwoordelijkheid op de spits gedreven wordt.

In een aantal interviews komt naar voren dat Tweede Kamer-fracties zich bovendien moeilijk kunnen uitspreken tegen een oplossing voor het probleem van de juridische lijdensweg zoals gedefinieerd door de SP en onderschreven door De Ruiter. Bakkum, ambtenaar bij SZW, zegt hierover het volgende.

“Er bestond politieke pressie vanuit verschillende fracties in de Tweede Kamer. Er waren toen niet echt redenen aanwezig om nee tegen zo’n instituut te zeggen. Het ging om hele schrijnende gevallen. Het is ook een gebaar gebleken dat heel goed gewerkt heeft. Het kreeg brede instemming, een breed draagvlak in de Tweede Kamer (Bakkum, 20-10-04).

Ook Six (Verbond van Verzekeraars) geeft aan dat fracties in het parlement zich in die periode in feite moeilijk kunnen uitspreken tegen een oplossing in de vorm van een asbestfonds wanneer de SP dit thema op de politieke agenda zet.

“Hiermee kwam dit in het kwadraat op de politieke agenda. Daardoor moesten alle grote politieke partijen kleur bekennen. En dus wat gebeurt er: vrijwel alle partijen spreken hun sympathie uit voor het voorstel van het Comité. (...) Dat is ook heel logisch. Het ziet er heel simpel uit, daar ben je altijd voor. En ten tweede is het volstrekt politiek incorrect om er niet voor te zijn, omdat de mesotheliomslachtoffers zo zielig zijn. En dat is ook zo.” (Six, 15-11-04)

Samengevat kan gesteld worden dat politieke druk als voornaamste reden kan worden aangewezen waarom het ministerie van SZW een initiërende en financiële rol op zich heeft genomen bij het oplossen van de asbestproblematiek. Aangezien het ministerie van SZW niet als overheidswerkgever betrokken is geweest bij de asbestproblematiek noch op een andere manier juridisch aangesproken is, kan niet bepaald gesproken worden van druk op het ministerie via de weg van het recht. Van uitoefening van druk op het ministerie via de publieke agenda is ook niet echt sprake geweest. Zoals in de nu volgende paragraaf aan bod komt, speelde deze publieke agenda duidelijk wél een rol bij de wijze waarop het ministerie van Defensie ter verantwoording is geroepen.

4.3.2 Ministerie van Defensie

In deze paragraaf komt aan bod waarom het ministerie van Defensie is gaan meewerken aan de instelling van het IAS. Eerst wordt besproken dat Defensie liever een uitzonderingspositie inneemt met betrekking tot de afhandeling van asbestclaims. Vervolgens komt aan de orde op welke wijze publieke, politieke en juridische druk met betrekking tot asbestblootstelling van werknemers is uitgeoefend op het ministerie en welke consequenties het ministerie van Defensie hier aan verbindt. De paragraaf eindigt met een uiteenzetting van de mogelijke redenen waarom veel druk om meer oplossingsverantwoordelijkheid voor de asbestproblematiek op zich te nemen, op het ministerie kan worden uitgeoefend.

Ministerie van Defensie prefereert afhandeling 'binnenshuis'

Voor het ministerie van Defensie is het ten tijde van het onderzoek van De Ruiter eind 1996 geen vanzelfsprekendheid dat het met de overige aangesproken partijen zal samenwerken om een oplossing voor de juridische problemen van asbestslachtoffers te bieden (Van der Lingen, 03-12-04; De Ruiter, 1997: 3). Het ministerie neemt volgens De Ruiter het standpunt in "dat de overheid als werkgever door de eigen aanpak buiten een algemene oplossing voor asbestslachtoffers zou moeten blijven".⁹⁶ De Ruiter definieert vervolgens de aansprakelijkheidsprocedures van (ex)werknemers in dienst van de overheid als een "aparte categorie" vanwege de "bijzondere aspecten van haar werkgeverschap" (De Ruiter, 1997: 29). Deze bijzondere aspecten zijn de zelfverklearde "coulante" houding van het ministerie en enige bestuursrechtelijke aspecten.

"Men stelt coulant om te gaan met claims van ex-werknemers als er sprake is van aantoonbare schade (mesothelioom en asbestose) en probeert dan ook tot een zo kort en soepel mogelijke procedure te komen. Daarnaast kleven er specifieke bestuursrechtelijke aspecten aan het werkgeverschap van de overheid: beslissingen worden in de vorm van een beschikking afgegeven, waartegen men volgens de geëigende procedures conform de Algemene Wet Bestuursrecht in beroep kan gaan; men moet bij het berekenen van de materiële schade rekening houden met specifieke rechtspositionele uitkeringen die ambtenaren en militair personeel vanwege beroepsletsel krijgen." (De Ruiter, 1997: 29)

Aangezien De Ruiter de gevallen bij de overheid definieert als een aparte categorie, ziet hij ook geen bezwaar tegen het feit dat dit ministerie *zelf* voor een specifieke oplossing zal zorgen. Hij wijst er overigens wel op graag een specifieke oplossing voor de verjaringsproblematiek te zien. Een door de overheid gehanteerde oplossing zou dan als voorbeeld voor andere werkgevers kunnen dienen.

Maar behalve bovenstaande redenen, is er nog een andere reden waarom Defensie in deze periode van mening is dat het als ministerie asbestclaims het beste zelf kan afhandelen. Uit interviews met de toenmalig staatssecretaris Gmelich Meijling en met ambtenaar van Defensie Van der Lingen,⁹⁷ blijkt dat men er bij het ministerie van uitgaat dat het financi-

⁹⁶ De Ruiter geeft aan dat ook het ministerie van Binnenlandse Zaken dit standpunt inneemt. Uit de gehouden interviews noch uit overige informatie die is bestudeerd, is echter gebleken dat dit ministerie een noemenswaardig aandeel heeft gehad in de ontwikkeling van het zoeken naar een oplossing voor de asbestproblematiek. Dit vormt een reden waarom de rol van het ministerie van Binnenlandse zaken in dit onderzoek verder buiten beschouwing wordt gelaten.

⁹⁷ Van der Lingen is binnen het ministerie onder andere werkzaam op het gebied van arbeidsongeschiktheidsbeleid.

eel tegemoetkomen van (voormalig) defensiepersoneel met gezondheidsproblemen goed geregeld is (Van der Lingen 03-12-04; Gmelich Meijling, 03-12-04). Volgens hen heeft het ministerie in die al periode ervaring met het *risque professionnel* en de expertise om met deze zaken om te gaan. Vanwege de aard van de werkzaamheden van het personeel heeft het ministerie ervaring met personeel dat letsel oploopt. Voor defensiepersoneel dat letsel oploopt, bestaan dan ook regelingen welke die de civiele maatschappij overtreffen. Deze respondenten zijn – met andere woorden – van mening dat het compensatiesysteem voor defensiepersoneel al in hoge mate is geïnstitutionaliseerd.

De mesothelioomclaims die in deze periode ingediend worden zijn vooral afkomstig van voormalige werknemers van de Rijkswerf van de marine in Den Helder. Dit zal ook zo blijven. Buiten de angstschadeclaims zijn er slechts enkele claims ingediend in verband lichamelijk letsel als gevolg van blootstelling in de Cannerberg (Van der Lingen, 03-12-06; Reigersberg Versluys, 29-11-04).

Cannerbergaffaire

In dezelfde periode dat het rapport De Ruiter gepubliceerd wordt, speelt de zogenaamde ‘Cannerbergaffaire’. Bij deze affaire staat centraal dat militairen en burgerpersoneel in dienst van Defensie aan asbest zouden zijn blootgesteld. Begin jaren negentig heeft Cannerberg in bescheiden mate op de – met name regionale – publieke agenda gestaan, maar vanaf de eerste helft van 1997 verwerft het een stevige positie op de publieke en politieke agenda in Nederland (Kerklaan, 1998:12). Er is sprake van een sterke wisselwerking in de publieke en politieke aandacht voor deze kwestie. Naar aanleiding van de Cannerbergaffaire wijzigt het ministerie haar houding ten opzichte van asbestslachtoffers. Er wordt voor een andere handelwijze met betrekking tot de oplossing voor de problematiek gekozen.

De in Maastricht gelegen Cannerberg is een groeve waar vanaf de Middeleeuwen mergel is gewonnen. Van 1954 tot 1992 wordt de groeve voor militaire doeleinden gebruikt. Dit gebruik geschiedt door de NAVO vanaf 1955. Tot 1963 functioneert de Cannerberg alleen als een “interim-oorlogshoofdkwartier”, maar daarna krijgt de groeve een functie in vreedstijd en daarmee een “permanente militaire bezetting.” In de berg wordt een *Joint Operations Centre* (JOC) gecreëerd, ofwel een NAVO-Commando-centrum. Uiteindelijk wordt de Cannerberg in 1992 gesloten (TK, 1996/97, 25323, nr. 1: 3; TK, 1997/98, 25323, nr. 11: 8, 49).

Het probleem van asbestblootstelling in de Cannerberg komt sterk op de publieke agenda te staan als Dagblad De Limburger op 8 maart 1997 opent met het bericht dat duizenden militairen in de voormalige bunker met asbest hebben gewerkt. De Limburger publiceert de volgende tekst:

“Honderden en mogelijk zelfs duizenden NAVO-militairen, die in de voormalige NAVO-bunker in de Cannerberg bij Maastricht hebben gewerkt, zijn vanaf begin jaren zeventig tot 1992 blootgesteld aan de kankerverwekkende stof asbest. De militairen werkten zonder beschermende maskers hoewel uit diverse onderzoeken was gebleken dat er sprake was van een verhoogde concentratie asbestvezels in de lucht van het ondergrondse gangenstel in de Cannerberg. Dat blijkt uit verklaringen van militairen die op de basis hebben gewerkt en uit diverse onderzoeken die tussen 1977 en 1992 door binnen- en buitenlandse bureaus in opdracht van hun ministeries van defensie zijn ingesteld.” (Dagblad De Limburger, 08-03-97)

In dit krantenartikel verdedigt Defensiewoordvoerder Schönau zijn ministerie door erop te wijzen dat tussen 1977 en 1991 anders tegen de asbestproblematiek aangekeken werd dan in de tweede helft van de jaren negentig en dat “de ernst van de asbestproblematiek pas zeer recent wordt onderkend.” Met betrekking tot die eerdere onderzoeken, geeft Dagblad De Limburger echter aan dat vooral de resultaten van een Duits onderzoek uit 1977 “ronduit schokkend” zijn geweest. “Uiteindelijk” leiden de uitkomsten van een TNO-onderzoek (1991) volgens Dagblad De Limburger ertoe dat de NAVO zich – drie jaar eerder dan oorspronkelijk de bedoeling is geweest – terugtrekt uit de Cannerberg.

Onder andere in reactie op het hierboven beschreven artikel leggen de SP-parlementariërs Poppe en Marijnissen en parlementariër Van der Hoeven van het CDA in maart 1997 in de Tweede Kamer een aantal vragen en opmerkingen over asbest in de Cannerberg voor aan Staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling (TK, 1996/97, Aanhangel Handelingen, nr. 946: 1935, 1936; TK, 1996/97, Handelingen, nr. 23). Het is niet verwonderlijk dat juist de SP en het CDA de asbestproblematiek in de Cannerberg (opnieuw) op de politieke agenda zetten. Zoals aan bod gekomen is in het vorige hoofdstuk, is de asbestproblematiek op dat moment al een uitermate belangrijk issue voor de SP. Dat ook het CDA meteen inspringt op de ontwikkelingen is naar alle waarschijnlijkheid regionaal bepaald. Veel mensen uit de regio zijn werkzaam geweest in de Cannerberg en de gemeente Maastricht en de stichting Het Limburgs Landschap hebben de beschikking over de mergelgroeve. Traditioneel gezien heeft het CDA een relatief grote achterban in Maastricht en de provincie Limburg.⁹⁸

De genoemde kamerfracties stellen onder andere de volgende vragen aan de Staatssecretaris van Defensie.⁹⁹ Aan de orde komt dat het met betrekking tot het burgerlijk en militair personeel dat werkzaam is geweest in de Cannerberg, onduidelijk is hoe de verantwoordelijkheden tussen de NAVO en de Nederlandse autoriteiten precies verdeeld zijn. Verder willen de kamerleden weten wat gedaan is met eerdere publicaties en resultaten van onderzoeken over asbestblootstelling in dit NAVO-Commando-centrum.¹⁰⁰ De kamerleden willen weten hoeveel gevallen van asbestziekten als gevolg van blootstelling in de Cannerberg bekend zijn en hoeveel schadeclaims zijn ingediend. De SP-fractie zet direct zwaar geschut in door de vraag op te werpen of de Staat de causale verantwoordelijkheid draagt voor het (toekomstige) overlijden van mensen die in het commandocentrum gewerkt hebben:

“Heeft de Staat, door pas in 1992 tot sluiting over te gaan, niet willens en wetens de in de Cannerberg werkzaam zijnde personen blootgesteld aan het gevaar van besmetting door asbest, waardoor sprake zou zijn van dood door schuld?” (TK, 1996/97, Aanhangel Handelingen, nr. 946: 1936)

Volgens de SP heeft de Staat dus gehandeld wetende wat schadelijke gevolgen zouden kunnen zijn. Met dit causaal verhaal verwijt de SP de Staat een gecalculeerd risico genomen te hebben.

⁹⁸ Zie in dit verband: www.verkiezingsuitslagen.nl, 2006.

⁹⁹ Verderop in deze paragraaf komen specifieke vragen en de antwoorden hierop van staatssecretaris Gmelich Meijling aan bod.

¹⁰⁰ Hierbij gaat het om P-blad 116 van de Arbeidsinspectie (1971), metingen uit 1976 en 1979 door TNO, een onderzoek van de Britse *Royal Air Force* (1984) en een TNO-rapport getiteld *Asbestbesmetting in de Cannerberg* (1991).

Ondertussen krijgt de Cannerbergproblematiek steeds meer een plek op de publieke agenda. Na het artikel in *Dagblad De Limburger*, volgen er vele andere artikelen in de verschillende regionale en landelijke media. Tussen 13 maart 1997 en 4 december 1997 verschijnen er in totaal minstens 94 artikelen over deze problematiek in de dagbladen *Algemeen Dagblad*, *Eindhovens Dagblad*, *NRC Handelsblad*, *Het Parool*, *Trouw* en *De Volkskrant*. Dit grote aantal artikelen toont aan dat de Cannerbergaffaire gedurende 1997 een belangrijke plek op de publieke agenda inneemt. Het overgrote merendeel van deze artikelen is kritisch over de rol van Defensie op dat moment of in het verleden. Zo wordt het idee van de SP dat er sprake is van causale verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie of de Staat in april 1997 door verschillende kranten aangekaart dan wel overgenomen. De berichtgeving spitst zich met name toe op de vraag op welk moment bij het ministerie en de Staat bekendheid was ontstaan omtrent de risico's van asbestblootstelling in de Cannerberg.¹⁰¹

Ook de militaire vakbonden AFMP en VBM hebben moeite met de eventuele (eerdere) kennis over blootstelling waar defensie over beschikt. Het AFMP besluit volgens vakbondsmedewerker Kamp al in een vroeg stadium om “flink tekeer te gaan” over de asbestblootstelling van militairen, en dan met name met betrekking tot de Cannerberg, en de ontwikkelingen als “een bok op de haverkist” te volgen (Kamp, 21-01-05). De vakbonden slagen erin hun onvrede op de publieke agenda te zetten. Hoewel VBM op dat moment nog vertrouwen heeft in Defensie waar het gaat om de afhandeling van claims, geeft deze vakbond aan desnoods via een kort geding minister van Defensie Voorhoeve te willen dwingen hier meer openheid van zaken over te geven. Voordat het echter tot een rechtszaak komt, zegt staatssecretaris Gmelich Meijling al toe die openheid te willen geven. Ook bij het AFMP bestaat veel verontwaardiging over het feit dat Defensie weliswaar verantwoordelijkheid accepteert voor slachtoffers van asbestvervuiling in de marinewerven, maar niet voor de problematiek met betrekking tot de Cannerberg. Die verantwoordelijkheid wordt door het ministerie namelijk bij de NAVO gelegd. In de berichtgeving wordt er bovendien op gewezen dat beide militaire vakbonden moeite hebben met de afwijzing van claims met een beroep op de verjaringstermijn. Verjaring of een gebrek aan bewijs zijn volgens de vakbonden de belangrijkste redenen waarom het merendeel van de asbestclaims van oud-militairen wordt afgewezen.¹⁰²

Hoewel blijktens de vorige alinea in de media ook gewezen wordt op de asbestblootstelling van defensiepersoneel op marinewerven en legerplaatsen, gaat de meeste aandacht toch uit naar de Cannerberg. Vergeleken met de problemen bij de marinewerven en legerplaatsen, is de asbestproblematiek rond de Cannerberg mogelijk zo prominent op de publieke en politieke agenda komen te staan omdat de vervuiling van deze locatie ook wordt gepresenteerd als een omvangrijk milieuschandaal.¹⁰³ Hoewel deze milieukwestie

¹⁰¹ *Trouw*, 04-04-97/11-04-97; *Algemeen Dagblad*, 15-03-97/10-04-97; *Eindhovens Dagblad*, 13-03-97/08-04-97; *De Volkskrant*, 25-03-97).

¹⁰² *De Volkskrant*, 19-03-97; *Eindhovens Dagblad*, 08-04-97; *Algemeen Dagblad*, 10-04-97.

¹⁰³ Nadat de NAVO de Cannerberg heeft verlaten, verschilt het ministerie van mening met de Gemeente Maastricht en Stichting Het Limburgs Landschap over de staat waarin het “ondergrondse dorp” door Defensie aangeleverd moet worden. Daarbij speelt met name de vraag is hoe schoon de mergelgroeve moet zijn. *De Volkskrant* wijdt aan deze discussie op 10 april 1997 een uitgebreid achtergrondartikel met als titel *De vuile ingewanden van de Cannerberg*. Volgens de krant is de affaire inmiddels uitgegroeid tot “een van de grootste milieuschandalen van Defensie.” Ook andere (landelijke) dag-

niet direct met schadevergoeding voor (toekomstige) asbestslachtoffers te maken heeft, wordt de Cannerbergaffaire hierdoor wel in zijn geheel uitvergroot. Soms wordt in de berichtgeving over de milieuproblematiek ook specifiek aandacht besteed aan de problematiek van blootgestelde oud-medewerkers van Defensie.

Eerste reactie op politieke druk

In reactie op de kamervragen van SP en CDA geeft Staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling in een brief van 23 april 1997 toe dat er met betrekking tot de Cannerberg op bepaalde punten fouten zijn gemaakt door het ministerie van Defensie.

“Het geheel van de asbestproblematiek met betrekking tot de Cannerberg overziende, kom ik tot de conclusie dat Defensie in de loop van de jaren in het algemeen die maatregelen heeft genomen die pasten bij de toen bestaande inzichten van de gevaren van asbestblootstelling. Uit deze brief en de toegezonden documentatie blijkt echter ook dat momenten zijn geweest waarop – zeker in het licht van de inzichten van thans – zorgvuldiger gehandeld had kunnen worden (TK, 1996/97, 25323, nr. 1: 3).

Gmelich Meijling onderbouwt zijn standpunt als volgt. Metingen die – zonder regelmaat – vóór 1991 uitgevoerd werden, lieten volgens hem meestal waarden beneden de toen geldende waarden zien. Wanneer dit niet het geval was, konden die te hoge waarden “vaak gerelateerd worden aan onderhoudswerkzaamheden of bovenmatige activiteiten ter plaatse” (TK, 1996/97, 25323, nr. 1: 2). De punten waarop de staatssecretaris een zekere mate van causale verantwoordelijkheid erkent, zijn de volgende. Het ministerie heeft nagelaten de – volgens het Asbestbesluit van 1978– verplichte ontheffing voor het bewerken van producten die blauwe asbest bevatten op tijd te verkrijgen. Verder zou het ministerie niet juist gereageerd hebben op een TNO-rapport van 1991, waarin een aantal beschermende maatregelen aanbevolen wordt en waarover ook overeenstemming is bereikt met de Arbeidsinspectie. Toen de NAVO-commandant die echter niet verplicht heeft gesteld, is besloten om Nederlandse militairen niet volgens afwijkende regels te laten werken. De beschermende maatregelen waren wel verplicht voor onderhoudspersoneel in dienst van het ministerie van Defensie.

Op 23 april 1997 geeft de staatssecretaris bovendien antwoord op een aantal hierboven genoemde kamervragen (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 946; TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 1097–1099).¹⁰⁴ Waar het gaat om het aantal blootgestelden personeelsleden zou het volgens Gmelich Meijling gaan om duizenden personen vanaf 1967–1971, de periode waarin spuitasbest is gebruikt als isolatiemateriaal. De permanente bezetting van 200 personen wisselde sterk en was afkomstig uit verschillende NAVO-landen. Bij oefeningen waren regelmatig ongeveer 800 extra militairen werkzaam in de Cannerberg. Toch is er volgens Gmelich Meijling slechts één persoon waarbij “een verband tussen contact met asbest gedurende de werkzaamheden in de Cannerberg en het

bladen berichten in die periode al dan niet uitgebreid over deze milieukwestie (*Het Parool*, 15-04-97; *De Volkskrant*, 12-04-97; *Trouw*, 11-04-97; *NRC Handelsblad*, 11-04-97).

¹⁰⁴ Ook GL-Kamerlid Vos heeft nog een aantal vragen over de Cannerberg (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 1100). Omdat deze vragen betrekking hebben op de verdere saneringen vanaf 1997, worden deze verder buiten beschouwing gelaten. Al eerder in dit hoofdstuk is aan bod gekomen dat dit de problematiek nog eens vergroot.

overlijden van betrokkene medisch gezien aannemelijk geacht” wordt. Hierbij gaat het om een militair die in 1989 is overleden aan mesothelioom.

“Verder zijn er, voorzover op dit moment binnen Defensie bekend, geen gevallen van specifieke asbestziekte (de specifiek aan asbest gerelateerde aandoeningen mesothelioom en asbestose) bij voormalige medewerkers van de Cannerberg.” (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 1097: 2240)

Daarnaast hebben 29 voormalige medewerkers het ministerie van Defensie “op voorhand” aansprakelijk gesteld en is van ruim 200 Nederlandse militairen een ‘proces-verbaal van ongeval’ opgemaakt. In dit proces-verbaal staat de periode vermeld waarin zij werkzaam zijn geweest in de Cannerberg. Het dient als verzekering van hun eventuele rechtspositionele aanspraken, mocht zich alsnog een asbestziekte voordoen (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 1097, 1098).

SP-kamerlid Poppe wil weten of het ministerie bereid is op voorhand aansprakelijkheid te erkennen indien er asbestziekten worden geconstateerd bij het voormalige personeel van de Cannerberg, en of dan ook afgezien zal worden van een beroep op verjaring. Hij wijst in verband met die verjaringskwestie op “de nadrukkelijke toezegging van voormalig staatssecretaris Linschoten dat de rijksoverheid zich als werkgever coulant zal opstellen indien er bij overheidspersoneel asbestziekten worden vastgesteld” (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 1097: 2239). Staatssecretaris Gmelich Meijling wil het kabinetstandpunt met betrekking tot de verjaringstermijn - waar De Ruiters in zijn rapport op aandringt - afwachten, maar doet wel toezeggingen over de erkenning van aansprakelijkheid.

“Het voormalige personeel van de Cannerberg heeft een risico gelopen van blootstelling aan verhoogde concentraties asbest. Zodra er zich bij Nederlands defensiepersoneel dat in de Cannerberg heeft gewerkt onverhoopt een typisch aan asbest gerelateerde aandoening mocht openbaren, zal hiervoor aansprakelijkheid worden erkend.” (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 1097: 2241)

Waar het gaat om personeelsleden van andere NAVO-lidstaten, geeft de staatssecretaris aan eerst overleg te willen voeren met de betrokken lidstaten, aangezien hier niet expliciet iets voor geregeld is.

In reactie op een vraag van Van der Hoeve geeft Gmelich Meijling aan waarom er geen collectieve inventarisatie of medisch onderzoek heeft plaatsgevonden onder het voormalige personeel. De reden hiervoor is dat het een voor het individu zeer ingrijpend en belastend onderzoek zou betreffen, zonder dat hier “therapeutische of preventieve consequenties” aan verbonden zouden kunnen worden. Tegelijkertijd kan een “negatieve bevinding geen uitsluitel geven of toch niet ergens asbest in de longen is terechtgekomen” (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr.1098).

Hoewel het ministerie van Defensie met betrekking tot specifieke gevallen dus bereid is aansprakelijkheid te erkennen, probeert Gmelich Meijling te verdedigen waarom niet eerder dan in 1992 tot sluiting is overgegaan. SP-kamerlid Poppe vraagt namelijk of eerdere sluiting gezien de aanwezigheid van asbest, niet de enige verantwoorde maatregel zou zijn geweest. SP-er Marijnissen roept in dit kader later nog de - hierboven al besproken - kritische vraag op of hierdoor geen sprake is van “dood door schuld.” Het belangrijkste argument dat Marijnissen gebruikt, is dat vóór 1991 asbestmetingen gedaan zijn die nog hogere asbestconcentraties hebben laten zien (TK, 1996/97, Aanhangsel Handelin-

gen, nr. 1097, 1099). Volgens de staatssecretaris kon de Cannerberg in verband met internationale verplichtingen niet direct in 1991 gesloten worden. Een alternatief was voor de NAVO namelijk niet meteen voorhanden. Verder geeft hij aan dat vóór 1991 weliswaar hogere asbestconcentraties zijn gemeten, maar dat die veelal binnen de *toen* gehanteerde normen vielen. Waar die te hoog waren, zijn verbeteringswerkzaamheden uitgevoerd. De conclusies en aanbevelingen in het TNO-onderzoek van 1991 zijn gebaseerd op nieuwe normen (TK, 1996/97, Aanhangel Handelingen, nr. 1097: 2240).

Wisselwerking politieke en publieke agenda

De discussie in het parlement gaat gepaard met overvloedige media-aandacht. Hierboven is al aan bod gekomen dat in de media vanaf maart 1997 verscheidene berichten over de asbestproblematiek in de Cannerberg zijn verschenen die schadelijk zijn voor het ministerie van Defensie. Waar het gaat om voormalige personeelsleden die zijn blootgesteld aan asbest barst op 23 april 1997 de bom. De berichtenstroom komt op gang naar aanleiding van hierboven genoemde brief van staatssecretaris Gmelich Meijling waarin hij toegeeft dat Defensie fouten heeft gemaakt en in specifieke gevallen ook aansprakelijkheid wil erkennen. Tussen 23 en 26 april verschijnt een groot aantal – minstens 15 – artikelen in landelijke en regionale dagbladen, waarvan het merendeel negatief bericht over de rol van het ministerie van Defensie.¹⁰⁵ Deze berichtgeving zet het ministerie verder onder druk. Zo wordt op 24 april melding gemaakt van het feit dat de SP in tegenstelling tot andere fracties een parlementair onderzoek wil. Andere fracties (GL, PvdA, D66, CDA) zouden de verdere uitleg van Gmelich Meijling, waaronder een volledig dossier over de affaire, willen afwachten, maar houden de mogelijkheid van een parlementair onderzoek open. Ook de onvolledigheid van de informatievoorziening vanuit Defensie blijft op de publieke agenda staan.

Een aantal dagbladen wijst erop dat niet alleen bij de meeste kamerfracties ontevredenheid over de afwikkeling van de Cannerbergaffaire bestaat, maar ook bij de militaire vakbonden.¹⁰⁶ De vakbonden zijn vooral ontevreden over het ontbreken van een excuus:

“VBM, de grootste vakbond voor Defensiepersoneel, reageert woedend op de brief van Gmelich Meijling: ‘De staatssecretaris veegt als een afstandelijk bestuurder het Defensiestraatje schoon. Excuses aan het personeel waren eerder op hun plaats geweest.’” (Eindhovens Dagblad, 24-04-97)

“De Vakbond voor Burger- en Militaire Ambtenaren (VBM) noemt de brief van Gmelich Meijling ‘aanmatigend en arrogant’ en zegt niet te begrijpen dat ‘een excuus ontbreekt’. De Algemene Federatie voor Militair Personeel (AFMP) noemt het onbegrijpelijk dat het ministerie onzorgvuldig is omgegaan met zijn militairen.” (Algemeen Dagblad, 24-04-97)”

Volgens de *Trouw* dringen deze vakbonden bovendien nog aan op een versoepeling van de verjaringstermijn (Trouw, 24-04-97).

¹⁰⁵ *Trouw*, 26-04-97/ 25-04-97/24-04-97; *Algemeen Dagblad*, 26-04-97/ 25-04-97/ 24-04-97; *Eindhovens Dagblad*, 26-04-97/ 25-04-97/ 24-04-97; *NRC Handelsblad*, 25-04-97//24-04-97/23-04-97; *De Volkskrant*, 24-04-97; *Het Parool*, 24-04-97.

¹⁰⁶ *Algemeen Dagblad/ Eindhovens Dagblad/ De Volkskrant*, 24-04-97.

Op basis van de verzamelde krantenberichten kan gesteld worden dat het grootste nieuws met betrekking tot de Cannerberg op 25 en 26 april 1997 is, dat het Comité Asbestslachtoffers wil dat het openbaar ministerie Defensie strafrechtelijk gaat vervolgen voor in de Cannerberg opgelopen psychische en fysieke schade. Het Comité beschuldigt het ministerie er (wederom) van een gecalculeerd risico genomen te hebben. Het actiecomité kondigt aan in de daaropvolgende week namens honderd mensen een strafklacht in te zullen gaan dienen bij het openbaar ministerie in Maastricht. Ook de militaire vakbond AFMP zou een strafklacht overwegen.

De strafvordering wordt voorgesteld als een streven naar erkenning vanuit voormalige medewerkers van de Cannerberg. Schadevergoeding voor individuele medewerkers zou er namelijk niet uit (kunnen) voortvloeien. Het Algemeen Dagblad bericht als volgt:

“De wens voor een strafklacht tegen de krijgsmacht werd duidelijk op een bijeenkomst in Maastricht waar de Cannerberg-werknemers de uitleg van staatssecretaris Gmelich Meijling (Defensie) aan de Tweede Kamer bespraken. (...) Advocaat Ruers van het comité: (...) ‘Veel mensen kunnen nog nauwelijks geloven dat zij moesten werken in ruimten, terwijl bekend was dat er asbest was. Het feit dat Defensie in 1988 heeft erkend dat een militair kanker kreeg door asbest in de Cannerberg, maakt het nog schokkender. Tot in 1992 hebben honderden militairen er zonder bescherming gewerkt. Hoewel een strafrechtelijk vervolg niets verandert aan hun situatie, willen zij dat toch. Voor de meesten is het een zeer emotionele aangelegenheid.’” (Algemeen Dagblad, 26-04-97)

Los van de vraag of deze claims een grote kans van slagen hebben, kan deze dreiging met een strafvordering gezien worden als een poging om via de ‘weg van het recht’ publiciteit te genereren. Daarmee kan het ministerie via de publieke agenda onder druk gezet worden.

Dagblad *Trouw* benadrukt bovendien dat personeel dat ooit in de Cannerberg gewerkt heeft, er ‘verstandig’ aan doet de Staat op voorhand aansprakelijk te stellen voor asbestkanker. De krant beroept zich voor deze uitspraak op Ruers. Deze “specialist in asbestzaken” zegt dat het “geen kwaad kan” op voorhand te claimen, hoewel hij tevens aangeeft dat de kans op de ziekte “betrekkelijk klein” is. Volgens het dagblad vertegenwoordigt hij de belangen van ongeveer 120 personeelsleden, burger en militairen (*Trouw*, 06-05-97). Uit dit artikel wordt tevens duidelijk dat SP-er Ruers op wil treden als *daim mobilizer*, en dit bovendien ook probeert te bewerkstelligen via de media. De advocaat overweegt ook een “collectieve claim-uit-voorzorg”.

Hierboven is aan bod gekomen dat de kritiek vanuit de vakbonden is opgepikt door de media. Begin mei blijft op de publieke agenda staan dat de militaire vakbonden druk blijven uitoefenen op het ministerie van Defensie. Er wordt getracht om de vraag om volledige openheid op de politieke agenda te houden (*Het Parool*, 01-05-97; *Trouw*, 02-05-97). De militaire vakbonden VMB en NOV willen via de Tweede Kamer volledige openbaarmaking van het asbestdossier van de Cannerberg. Op deze manier zou defensie haar (voormalige) medewerkers ‘genoegdoening’ kunnen geven:

“De Kamer zal zich tot het uiterste moeten inspannen ‘om elke schijn te vermijden, dat deze kwestie in de doofpot zal worden gestopt’. De twee verenigingen van defensiepersoneel, die samen 28.000 leden tellen, oordelen dat ‘duizenden voormalige en huidige werknemers in dienst van het ministerie van defensie, zowel militairen als burgers, belang hebben bij openbaarmaking’.” (*Trouw*, 02-05-97)

Verjaringsproblematiek stevig op publieke agenda

Begin mei blijft ook het feit dat het ministerie van Defensie zich beroept op verjaring op de publieke agenda staan. De artikelen die hier dan over verschijnen, zijn overwegend kritisch over het verjaringsbeleid van Defensie.¹⁰⁷ Onder andere *NRC Handelsblad* besteedt hier uitgebreid aandacht aan. Gesteld wordt dat het ministerie zich op verjaring beroept indien de blootstelling meer dan 30 jaar geleden heeft plaatsgehad, terwijl recente studies van een gemiddelde latentietijd van 30 tot 40 jaar uitgaan voor “de meest voorkomende asbestziekten”. De krant haalt advocaat Ruers aan, volgens wie Defensie met “die formele houding een hoop ellende” aanricht bij slachtoffers en nabestaanden (*NRC Handelsblad*, 03-05-97). In andere artikelen wordt benadrukt dat de reactie van Defensie bij de militaire vakbonden helemaal niet in goede aarde valt. Dagblad *Trouw* kopt zelfs: “*Gmelich Meijling haalt zich woede vakbonden op de hals met onwrikbaar asbest-standpunt.*” Het artikel vervolgt:

“Een schandelijk besluit, Defensie onwaardig’, oordeelt de militaire vakbond Acom. ‘Het druist bovendien in tegen elke gangbare opvatting van betamelijk werkgeverschap.’

‘Ik was sprakeloos toen ik het hoorde. De staatssecretaris toont zich een afstandelijk bestuurder, totaal niet betrokken bij de mensen’, zegt J. Golsteijn, voorzitter van de Vereniging Belangenbehartiging van Militairen (VBM). Hij vindt dat Gmelich Meijling de ‘keiharde afwijzing’ voor zich had moeten houden tot het kabinet over de verjarings-termijn besloten heeft.” (Trouw, 05-05-97)

Een ander terugkerend element is dat de nadruk wordt gelegd op de argumenten die De Ruiters gebruikt met betrekking tot verjaring, waaronder de aanbeveling dat de overheid een voorbeeld zou kunnen stellen door zich coulant op te stellen. Deze argumenten worden in de media niet alleen genoemd, maar ook gewaardeerd als ‘richtsnoer’. Vooral *De Volkskrant* dringt in een redactioneel commentaar nadrukkelijk aan op een voorbeeldfunctie van Defensie als overheidswerkgever.

“Lex dura, sed lex (‘De wet is hard, maar het is nu eenmaal de wet’) is een voor de hand liggend excuus voor de keiharde, benepen en voor het rechtsgevoel onbevredigende opstelling van Defensie. Gelukkig is de wet niet zo hard dat Defensie hiermee kan weggkomen. De wet kent ook het begrip natuurlijke verbintenis. Daarvan is onder meer sprake als er ‘naar maatschappelijke opvattingen een dringende morele verplichting bestaat’ om iets te presteren dat niet rechtens afdwingbaar is. (...) Het kabinet, dat medio deze maand een standpunt bekend zal maken over asbestprocedures, zal zich hopelijk distantiëren van de formalistische houding van Defensie en de morele verantwoordelijkheid jegens huidige en toekomstige Cannerberg-slachtoffers erkennen. Zeker de overheid dient zich als werkgever coulant op te stellen.” (De Volkskrant, 06-05-97)

Dagblad *Trouw* laat op 6 mei 1997 een aantal deskundigen aan het woord die het verjaringsbeleid van Defensie bekritisieren. Prof. mr. Van Dunne, directeur van het Instituut voor milieuschade aan de Erasmus Universiteit, wordt beschreven als iemand die veel gepubliceerd heeft over schadeclaims/asbestclaims. Hij is van mening dat de visie van Gmelich Meijling weliswaar past bij “standpunten die het bedrijfsleven gewoonlijk in

¹⁰⁷ *Trouw*, 06-05-97/05-05-97; *NRC Handelsblad*, 05-05-97/ 03-05-97; *Eindhovens Dagblad*, 05-05-97; *De Volkskrant*, 05-05-97; 05-05-97; *Het Parool*, 05-05-97.

aansprakelijkheidszaken inneemt”, maar dat juist de overheid een voorbeeldfunctie heeft in een dergelijk geval. Volgens Van Dunné is de discussie over een billijke verjaringstermijn in asbestzaken nog maar net op gang gekomen en wordt door de Hoge Raad in aansprakelijkheidszaken wel eens van die termijn afgeweken. De opstelling van Defensie is volgens wetenschapper Swuste van de vakgroep Veiligheidskunde van de TU Delft, te verklaren vanuit het feit dat de claims voor de overheid flink kunnen oplopen nu de nalatigheid is aangetoond en door Gmelich Meijling in feite al is erkend. De overheid heeft volgens hem daarom een groot financieel belang bij het vasthouden aan die verjaringstermijn. Het risico voor de overheid wordt volgens Swuste nog vergroot door het feit dat ook op marinewerven en op tal van militaire werkplaatsen op grote schaal met asbest is gewerkt.

Versoepeling verjaringsbeleid

Staatssecretaris Gmelich Meijling reageert op de veelheid aan kritiek vanuit vakbonden, media, advocatuur en wetenschap, door een versoepeling van het beleid toe te zeggen. De versoepelde opstelling komt eerst in de media en vervolgens in de Tweede Kamer aan bod.

Op 6 mei maakt Gmelich Meijling vanuit Singapore in het NOS-journaal kenbaar dat Defensie een versoepeling van de verjaringstermijn voor asbestslachtoffers wil bewerkstelligen. Het feit dat de staatssecretaris dit tijdens een verblijf in het buitenland in het NOS-journaal bekend heeft gemaakt, kan gezien worden als een bevestiging van het vermoeden dat het ministerie in die periode onder grote druk staat. De aangekondigde versoepeling bestaat uit twee delen, of beter gezegd, uit twee mogelijke scenario's. In eerste instantie zegt de staatssecretaris toe zijn “uiterste best” te doen het kabinet de adviezen van De Ruiter aangaande verjaring van asbestclaims te doen overnemen. Indien het kabinet niet bereid is tot een versoepeling van de verjaringstermijn, dan zal de overheid als werkgever de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen en een speciale regeling voor voormalig defensiepersoneel instellen. Maar, deze regeling zal volgens hem alleen mogelijk zijn indien deze geen precedentwerking heeft voor asbestclaims die ingediend worden bij andere departementen.¹⁰⁸

In de dagen die hierop volgen, verschijnt nog een aantal artikelen over deze kwestie in de dagbladen. Deze zijn overwegend kritisch van toon.¹⁰⁹ De toezegging van de staatssecretaris in de media dat het verjaringsbeleid versoepeld zal gaan worden, heeft niet tot gevolg dat vanuit het parlement geen druk meer op het ministerie van Defensie wordt uitgeoefend. Op 22 mei volgen de antwoorden van Gmelich Meijling op een lange lijst van kamervragen - maar liefst 126 - over de asbestblootstelling in de Cannerberg. Met betrekking tot de verjaringskwestie bevestigt Gmelich Meijling wat hij eerder al via de media heeft laten weten. Daarbij stelt hij dat vragen vanuit de media voor hem aanleiding zijn geweest deze eerdere toezeggingen te doen. De staatssecretaris laat weten dat de lopende zaken bij het ministerie waar verjaring een rol bij kan spelen voorlopig aangehouden worden (TK, 1996/97, 25323, nr. 2: 3).

¹⁰⁸ Zie ook: *Algemeen Dagblad/ NRC Handelsblad/ Het Parool*, 07-05-97.

¹⁰⁹ *NRC Handelsblad*, 14-05-97; *Algemeen Dagblad/ Het Parool/ Trouw/ De Volkskrant*, 09-05-97.

Door de vaste kamercommissie voor Defensie wordt ook expliciet de vraag gesteld of Defensie wel een uitzonderingspositie zou moeten innemen. Men vraagt zich namelijk af of het wel verstandig is dat de overheid zich als werkgever distantieert van een oplossing voor de asbestproblematiek in de vorm van een instituut. Als argument tegen deze uitzonderingspositie wordt gewezen op “de te verwachten toename van claims tegen de overheid.” Gmelich Meijling geeft aan de standpuntbepaling van het kabinet te willen afwachten. Hij laat ook weten dat het compensatiesysteem voor defensiepersoneel al een voldoende mate van institutionalisering kent. Dat binnen de vaste kamercommissie niet iedereen onder de indruk is van die mate van institutionalisering, blijkt uit het feit dat het ministerie beschuldigd wordt van een “stroeve opstelling” in procedures die zijn aangespannen door voormalig marinepersoneel (TK, 1996/97, 25323, nr. 2: 39,40).

Onzekerheid over verantwoordelijkheid en bronnen van autoriteit

Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en over (het gebruik van) kennis in het verleden blijven belangrijke discussiepunten in het publieke en politieke debat. Door verschillende partijen worden deze discussiepunten ook aangegrepen om onzekerheid te creëren over de vraag of het handelen in het verleden verwijtbaar is (geweest).

Op 26 mei 1997 acht staatssecretaris Gmelich Meijling het noodzakelijk in de Tweede Kamer een directe reactie te geven naar aanleiding van berichtgeving in sommige media. Gmelich Meijling zou volgens sommige dagbladen zijn CDA-voorganger – oud-staatssecretaris Van Voorst tot Voorst – ervan beschuldigen “nalatig” en “verwijtbaar” gehandeld te hebben.¹¹⁰ Van Voorst tot Voorst zou nagelaten hebben Nederlands militair personeel beschermingsmaatregelen op te leggen om onenigheid met de NAVO-partners te voorkomen.

“In tegenstelling tot wat in de pers is gesuggereerd, mag uit de antwoorden op de Kamervragen over de Cannerberg (d.d. 22 mei 1997, 25 323, nr. 2), niet worden afgeleid dat baron van Voorst tot Voorst persoonlijk een verwijt kan worden gemaakt. (...) De conclusie is dan ook dat de staatssecretaris er op basis van deze rapportage en zijn eigen instructies daarna, van uitgang dat de ter beschikking gestelde halfgelaatmaskers door al het personeel werd gedragen tijdens verplaatsingen door de gangen.” (TK, 1996/97, 25323, nr. 3)

Gmelich Meijling probeert een causale verantwoordelijkheid van het ministerie zoveel mogelijk te relativiseren. Zo benadrukt hij dat “de rol van Defensie nadrukkelijk als adviseerend in plaats van beslissingsbevoegd” was (*De Volkskrant*, 24-05-97). In de kamer wordt hij hierin gesteund door het CDA-kamerlid Van der Hoeve. Zij stelt dat er veel onduidelijkheden blijven bestaan over verantwoordelijkheden en dat er “meer actoren” zijn “als het om de schuldvraag gaat” (*Eindhovens Dagblad*, 24-05-97).

Een ander argument waarmee staatssecretaris Gmelich Meijling het handelen van Defensie in het verleden tracht te verdedigen dan wel te legitimeren, is dat het ministerie ten onrechte is uitgegaan van bepaalde *bronnen van autoriteit* en gezaghebbende normen.

“De belangrijkste reden is waarschijnlijk dat lange tijd is gedacht dat er voor blootstelling aan asbest veilige normen waren. De door de overheid vastgestelde MAC-waar-

¹¹⁰ *Eindhovens Dagblad*, 24-05-97; *De Volkskrant*, 24-05-97.

den, hoewel in de loop van de tijd bijgesteld en verscherpt, hebben die gedachte gevoed. Het beleid werd gebaseerd op de geldende normen voor blootstelling aan asbest. Er werd kennelijk vanuit gegaan dat zolang de normen niet werden overschreden er sprake was van een verantwoorde situatie. (...) Er waren ook reeds vele jaren berichten dat de MAC-waarden geen voldoende veiligheid en bescherming boden. Die inzichten werden wel in beschouwing genomen, maar de neiging bestond de normen die door officiële instanties als het Directoraat-Generaal voor de Arbeid en de Arbeidsinspectie werden bepaald, als uitgangspunt te blijven hanteren. Deze reactie was, zeker in het licht van wat we nu over asbest weten, niet toereikend.” (TK, 1996/97, 25323, nr. 4: 2)

Acceptatie causale en politieke verantwoordelijkheid; dreiging parlementair onderzoek

Ontwikkelingen op de publieke en politieke agenda volgen elkaar in de lente van 1997 snel op.¹¹¹ Op 28 mei wordt duidelijk dat de SP niet meer alleen staat met haar roep om een parlementair onderzoek naar de manier waar het ministerie van Defensie omgegaan is met asbestblootstelling in de Cannerberg. Sterker nog, langzaam maar ontstaat een meerderheid in de Tweede Kamer die hierom roept. Die meerderheid bestaat uit SP, GL, PvdA en CDA, hoewel deze laatste twee fracties nog willen afwachten of het ministerie van Defensie op termijn niet zonder een dergelijk onderzoek voldoende informatie verschaft.¹¹² De staatssecretaris krijgt hier tot 10 juni de tijd voor (TK, 1996/97, 25323, nr.5: 1-9). De VVD spreekt zich uit tegen een parlementair onderzoek. VVD-er Van Hoof denkt dat zo'n onderzoek niet veel toevoegt aan datgene wat nu belangrijk is voor betrokkenen, namelijk het vormen van een oplossing. Hij acht het vooral van belang dat het ministerie van Defensie verantwoordelijkheid neemt nu het haar fouten erkent. De vraag die volgens hem vooral aan de orde is, is hoe die verantwoordelijkheid wordt ingevuld, bijvoorbeeld in de vorm van adequate nazorg of het honoreren van claims. Van Hoof geeft aan “ervan overtuigd” te zijn dat de mentaliteit van de huidige bestuurders zodanig is, dat het gebeurde niet meer herhaald zal worden (TK, 1996/97, 25323, nr.5: 7). Zijn redenering kan als volgt worden opgevat in termen van causaliteit en verantwoordelijkheid: het causale verhaal van de asbestblootstelling hoeft niet verder uitgezocht te worden omdat Defensie de politieke verantwoordelijkheid op zich heeft genomen.

Wat de invulling van politieke verantwoordelijkheid kan inhouden, laat Gmelich Meijling tijdens het Algemeen Overleg van 28 mei doorschemeren.

“De staatssecretaris (...) gaf aan dat hij positief stond tegenover de oprichting van het door professor De Ruiter genoemde instituut voor asbestslachtoffers. De staatssecretaris zal in het kabinet kenbaar maken dat hij voordelen ziet in een participatie hierin door de overheid, omdat defensiepersoneel bij dat instituut terecht zal kunnen voor bijvoorbeeld informatie, verwijzing of hulp (TK, 1996/97, 25323, nr.5: 14).

¹¹¹ Zie: *NRC Handelsblad/ Het Parool*, 29-05-97/ 28-05-97; *Algemeen Dagblad/ Trouw/ De Volkskrant*, 29-05-97.

¹¹² De D66-fractie is enigszins vaag in haar redenering, maar lijkt de optie van een parlementair onderzoek ook open te houden. Aan de ene kant geeft parlementariër De Koning van D66 aan dat in “kwantitatieve zin voldoende aandacht besteed” is aan de problematiek en dat de discussie hierover “misschien te zeer uitvergroet” is. Zij besluit haar betoog echter met de opmerking dat de fractie er niet toe neigt “om te denken dat een parlementair onderzoek mensen meer zal schaden dan dat een onderzoek winst zal opleveren” (TK, 1996/97, 25323, nr.5: 8).

In reactie geeft Gmelich Meijling nogmaals duidelijk aan dat hij niet op een parlementair onderzoek zit te wachten (TK, 1996/97, 25323, nr.5: 7). Dit wordt ook opgepikt door de media.¹¹³ Net als zijn partijgenoot Van Hoof, geeft Gmelich Meijling aan dat de aandacht uit zou moeten gaan naar het vormen van een oplossing. In NRC-Handelsblad zegt hij hierover:

“Ik voel er niet voor uit te zoeken welke mensen hebben gefaald. Dat kan me weinig schelen. Het belangrijkste is dat we iets aan de slachtoffers doen.” (NRC Handelsblad, 29-05-97)

Onderscheid categorieën asbestslachtoffers

In het publieke en politieke debat komt – hoewel niet uitdrukkelijk – ook aan bod in hoeverre het ministerie van Defensie een onderscheid maakt tussen categorieën asbestslachtoffers. Uit de lijst van kamervragen en antwoorden die besproken wordt op 23 april 1997, blijkt dat het ministerie van Defensie een onderscheid maakt op basis van het specifieke gezondheidsprobleem en op basis van de plaats waar blootstelling heeft plaatsgevonden. Mensen met mesothelioom en asbestose, hebben wat staatssecretaris Gmelich Meijling betreft een andere status dan mensen met longkanker of psychische schade (angstschade):

“Psychische schade kan uitsluitend voor vergoeding in aanmerking komen indien er daadwerkelijk schade is geleden. Van immateriële schadevergoeding kan daarbij slechts sprake zijn indien er verschijnselen optreden die in de psychiatrie erkenning hebben gevonden. Dat betekent dat op basis van literatuur en jurisprudentie angst om ziek te worden op zich niet voldoende is om voor schadevergoeding in aanmerking te komen.” (TK, 1996/97, 25323, nr. 2: 39)

Een verhoogd risico op longkanker zonder dat zich asbestose heeft ontwikkeld, is volgens het ministerie “niet eenduidig wetenschappelijk aangetoond.” Hierbij wordt de suggestie gewekt dat deze onzekerheid niet te wijten is aan een gebrek aan wetenschappelijk onderzoek op dit gebied. Bovendien wordt in het antwoord op de vraag of claims betrekking kunnen hebben op longkanker, gewezen op het grote aantal gevallen van longkanker zonder asbestcontact en mogelijke andere oorzaken als luchtverontreiniging of CARA.

“Er is echter onzekerheid over de relatie tussen geïnhalerde asbestvezels en een verhoogd risico op longkanker, ondanks het feit dat asbest na tabak de meest onderzochte oorzaak voor longkanker is. Uit de onderzoeken komt naar voren dat er een verhoogde kans op de ontwikkeling van longkanker lijkt te zijn bij het ziektebeeld asbestose en dan met name als er daarbij wordt gerookt (de toename is groter dan dat de toename bij een optelsom van de risico’s afzonderlijk zou zijn, een synergetisch effect). (...) De mate waarin asbest de kans op een longkanker vergroot, is duidelijk dosisgebonden. Bij zware asbestblootstelling werd 25 jaar geleden een vijfvoudige toename van het risico gevonden. Bij lichtere blootstellingen was er een toename van het risico gevonden. Bij lichtere blootstellingen was er een toename van 10% tot 20%. Bij toepassing van de strenge industriële normen (MAC-waarde) is de vergrote kans epidemiologisch niet meer aan te tonen, waarbij niet mag worden verondersteld dat er in het geheel geen toename van het risico zou zijn.

¹¹³ *Trouw*, 29-05-97/ 30-05-97; *NRC Handelsblad*, 29-05-97, 28-05-97; *Algemeen Dagblad/ Het Parool/ De Volksrant*, 29-05-97.

Bovenstaande houdt in dat op het niveau van de individuele patiënt met longkanker vaak geen causaal verband gelegd kan worden met een asbestcontact, zeker wanneer er geen sprake was van een asbestose.”(TK, 1996/97, 25323, nr. 2: 44, 45)

Tijdens het Algemeen Overleg van 28 mei, blijkt dat Defensie ook een onderscheid maakt tussen Cannerberg- en ander defensiepersoneel. Deze selectieve versoepeling van het verjaringsbeleid legitimeert de staatssecretaris door te verwijzen naar de duidelijke causale verantwoordelijkheid waar het gaat om asbestblootstelling in de Cannerberg. De staatssecretaris belooft zich te zullen beraden op de vraag of hij als werkgever, zonder precedentwerking naar de rest van de overheid, voor het Cannerbergpersoneel een aparte regeling kan treffen op het moment dat het kabinet zou besluiten dat versoepeling niet als algemene regel kan gelden. Omdat Defensie zo aanwijsbaar heeft gefaald in de Cannerberg, geldt de versoepeling van de verjaringstermijn vooralsnog alleen voor personen die daar werkzaam zijn geweest. Hier voegt Gmelich Meijling aan toe dat “toezeggingen in verband met aansprakelijkheid” niet verward moeten worden met “toezeggingen over de verjaringstermijn”. Eerder in zijn betoog en in een eerder kamerstuk heeft Gmelich Meijling namelijk al te kennen gegeven dat Defensie aansprakelijk is als iemand lijdt aan een “typische asbestgerelateerde ziekte”, en de aansprakelijkheid dus niet beperkt is tot de Cannerberg (TK, 1996/97, 25323, nr.5: 11-12). Hierbij kan het volgens hem gaan om mesotheliom, asbestose, en in sommige gevallen om longkanker. Ook binnen het departement probeert de staatssecretaris de toezeggingen dus af te bakenen.

Het onderscheid tussen verschillende categorieën asbestslachtoffers komt nauwelijks aan bod in de geschreven pers. Een artikel in *Trouw* vormt één van de uitzonderingen. Hierin wordt uitgebreid aandacht besteed aan de vele asbestclaims die bij Defensie ingediend zijn of gaan worden. Met een groot aantal claims dat met betrekking tot de Cannerberg is ingediend door voormalig militair en burger personeel, wordt schadevergoeding geëist voor “psychische schade door angst voor asbestziekten”. Advocaat Ruers, die in deze zaken optreedt, meldt dat het eerste proefproces eraan zit te komen en omschrijft die psychische schade in het artikel als volgt.

“Er zijn mensen die zich ieder half jaar medisch willen laten onderzoeken. Dat is waanzin, maar het zegt wel iets. Deze mensen zitten langdurig in angst, omdat het 20, 30 jaar kan duren voordat er zekerheid over een asbestziekte als mesotheliom. Ik ben van mening dat die psychische schade moet worden gecompenseerd.” (Trouw, 24-05-97)

Behalve Ruers, wordt ook de advocaat Dommering-van Rongen aan het woord gelaten. Volgens beiden is er nog een ‘stuwmeer’ aan asbestclaims te verwachten. Laatstgenoemde wijst op de mogelijkheid van vier miljard gulden aan asbestclaims, uitgaande van de 40.000 slachtoffers die tot 2030 te verwachten zijn. Ruers besteedt hierbij nog speciaal aandacht aan asbestgerelateerde longkanker, een ziekte die volgens hem onterecht relatief weinig aandacht krijgt.

“In de 450 asbestzaken die ik behandel, gaat het in slechts 25 gevallen om longkanker, 90% is mesotheliom (kanker aan long- of buikwandvlies) of asbestose. Dat is vreemd, omdat er in de medische wereld al sinds de jaren '50 overeenstemming bestaat dat er een relatie is tussen longkanker en blootstelling aan asbest.’ Volgens Ruers zijn longartsen gefixeerd op mesotheliom-symptomen, maar niet op asbest-achtergronden in geval van longkanker. ‘En artsen, verzekeringen en werkgevers ontkennen ook altijd die relatie. Longkanker komt altijd door roken. En in de jaren '50 en '60 rookten alle mannen.’ “ (Trouw, 24-05-97)

Definitieve toezeggingen

Nadat het kabinet haar standpunt ten aanzien van het rapport De Ruiter op 10 juni 1997 bekend heeft gemaakt (TK, 1996/97, 25 000 XV, nr. 58), laat Gmelich Meijling op 11 juni meteen het volgende weten:

“Over de verjaringstermijn van 30 jaar heeft het kabinet een nadere studie aangekondigd. Tevens heeft het kabinet werkgevers opgeroepen uit overwegingen van coulance af te zien van een beroep op die verjaringstermijn. Omdat ik mij als werkgever verantwoordelijk acht voor de wijze waarop bij Defensie met asbest is omgegaan, zal ik als werkgever geen beroep meer doen op deze verjaringstermijn voor claims van asbestslachtoffers. Claims van slachtoffers die met een beroep op deze termijn in het verleden zijn afgewezen, zullen opnieuw in beschouwing worden genomen. Het kabinet heeft ook besloten de oprichting te steunen van een instituut dat diensten verleent aan asbestslachtoffers. Defensie zal in beginsel gebruik maken van dit instituut.” (TK, 1996/97, 25323, nr. 4: 2)

Gmelich Meijling geeft bovendien aan dat werkgevers - en dus ook Defensie - “zich nog bewuster moeten worden van de gevaren die hun werknemers soms bedreigen.” Hij uit daarmee het voornemen om dus meer aandacht aan preventie te besteden. Indien het dan toch nog misgaat, moet voorkomen worden “dat slachtoffers moeten optomen tegen een formele bureaucratie” (TK, 1996/97, 25323, nr. 4: 2).

Defensie zoekt neutraal terrein

Ondanks de aanvankelijke voorkeur van de staatssecretaris om asbestclaims in eigen beheer af te handelen en het beleid van het ministerie om bij schadeclaims waar mogelijk te wijzen op de verjaringstermijn, heeft er dus een omslag plaatsgevonden in de manier waarop het ministerie van Defensie asbestclaims van voormalige werknemers afhandelt. Publieke en politieke druk hebben hierbij een doorslaggevende rol gespeeld.

Uit bovenstaande blijkt in de eerste plaats dat de verandering van het verjaringsbeleid met betrekking tot asbestclaims voor een belangrijk deel het gevolg is van publieke en politieke druk met betrekking tot asbestblootstelling bij Defensie in het algemeen en bij werkzaamheden in de Cannerberg in het bijzonder. Dit blijkt ook uit interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden met Van der Lingen en met Gmelich Meijling. In antwoord op de vraag in hoeverre de Cannerbergaffaire het beleid heeft beïnvloed, laat Van der Lingen weten dat dit een belangrijke reden is geweest waarom de toenmalige staatssecretaris de Tweede Kamer heeft toegezegd dat hij als werkgever geen beroep zal doen op verjaring (Van der Lingen, 03-12-04). Ook de toenmalige staatssecretaris zelf geeft aan dat hij “wijs geworden door de problematiek bij de Cannerberg” het besluit heeft genomen “dat wanneer het aantoonbaar is dat mensen mesothelioom in ons bedrijf hebben opgelopen, we niet over verjaring moeten gaan praten.” Dit paste volgens hem ook in het beleid waartoe toen besloten is om mensen met deze problemen zoveel mogelijk tegemoet te komen (Gmelich Meijling, 03-12-04).

Bovendien is in deze interviews naar voren gekomen dat de publieke en politieke druk ook een reden is geweest om alsnog mee te werken aan een instituut voor asbestslachtoffers. Het voorgenomen beleid om defensiepersoneel met mesothelioom zoveel mogelijk tegemoet te komen, houdt voor het ministerie van Defensie ook in dat het gaat meewerken aan de oprichting van een instituut voor asbestslachtoffers. Volgens Van der Lingen

ligt de aantrekkingskracht van medewerking aan het IAS vooral in het gegeven dat asbestclaims bij Defensie dan door een onafhankelijk en objectief instituut afgehandeld kunnen worden (Van der Lingen, 03-12-04). Volgens hem wordt in het algemeen scherp in de gaten gehouden of Defensie letselschadeclaims wel op de juiste manier afhandelt en was dit zeker het geval bij asbestclaims ten tijde van de Cannerbergaffaire.

“Men denkt in dat soort situaties dat Defensie probeert zaken af te dekken, en dat soort dingen. (...) Het is een beetje gesloten. Er heerst een beetje het idee dat we alles zelf kunnen oplossen en dat wekt wel eens een verkeerde indruk.” (Van der Lingen, 03-12-04)

Gmelich Meijling bevestigt deze visie. Hij wijst erop dat altijd met een “extra brillette” gekeken wordt of er bij Defensie misschien “dingen gebeuren die niet door de beugel kunnen.” Dit maakt dat Defensie altijd behoedzaam opereert, waar een particulier bedrijf makkelijker een bepaald risico kan nemen (Gmelich Meijling, 03-12-04). In reactie op de vraag waarom Defensie uiteindelijk heeft meegewerkt aan de oprichting van het IAS, antwoordt Gmelich Meijling dat dit is geweest “omdat Defensie een groot asbestprobleem had” en “één van de grotere werkgevers” was die met individuele asbestclaims, en met andere claims in aanmerking kwam. Ook verwijst hij naar de speciale positie van Defensie:

“Het is bovendien ook altijd zo - dat heeft met de specifieke positie van Defensie te maken - dat als er bij Defensie iets niet goed gaat, dat in de publiciteit altijd enorm wordt uitgegroot. Dat is vervelend maar waar. Publicitair is Defensie kwetsbaar en waarschijnlijk is dat het gevolg van het feit dat de noodzaak van het hebben van een krijgsmacht bij een aantal Nederlanders ter discussie staat. Het asbestprobleem dat Defensie had bij Maastricht werd naar mijn mening dan ook nogal sterk uitgegroot en al zeer snel werd met de beschuldigende vinger naar het departement gewezen” (Gmelich Meijling, 03-12-04).

Doordat Defensie in politiek zin zo onder druk stond in verband met Cannerberg, was het voor het ministerie volgens Gmelich Meijling van belang om in ieder geval een deel van de problematiek buiten het politieke veld te plaatsten. De medewerking van Defensie aan de oprichting van een onafhankelijk, neutraal instituut voor de afhandeling van asbestclaims maakte dit mogelijk.

De claims die bij defensie worden ingediend, zorgen ervoor dat de asbestproblematiek bij Defensie een plaats krijgt op de publieke en politieke agenda. Belanghebbende partijen proberen in deze periode via de *weg van het recht* Defensie op maatschappelijk niveau onder druk te zetten. Zo probeert defensievakbond VBM begin april 1997 door middel van een kort geding duidelijkheid te krijgen over de mate waarin het ministerie van Defensie zelf verantwoordelijk is te houden voor het ontstaan van de asbestproblematiek bij haar personeel. Daartoe zou openheid gegeven moeten worden over informatie waar Defensie over beschikt. In diezelfde maand probeert het Comité Asbestslachtoffers bovendien een strafklacht tegen Defensie in te dienen om het ministerie daarmee verantwoordelijk te kunnen stellen voor fysiek en psychisch letsel bij aan asbest blootgesteld personeel.

Daarnaast worden ook steeds meer claims ingediend door individuele eisers. Claims die ingediend worden door personeelsleden van Defensie die binnen de Cannerberg hebben

gewerkt, hebben voor het merendeel betrekking op vormen van psychische schade.¹¹⁴ Volgens het ministerie is de stand van zaken op 20 mei namelijk dat in 57 van de 59 claims geen sprake van lichamelijk letsel. In die gevallen is waarschijnlijk sprake van claims in verband met angstschade, aangezien de volgende opmerking van Gmelich Meijling volgt op diens uiteenzetting van de stand van zaken.

“Bij schade in verband met psychisch letsel staat voorop dat de angst om ziek te worden op dit moment geen reden is om in aanmerking te komen voor een schadevergoeding. Dit is pas het geval wanneer sprake is van verschijnselen die in de psychiatrie erkend worden en tot arbeidsongeschiktheid kunnen leiden.” (TK, 1996/97, 25323, nr. 5: 14)

Volgens letselschadeadvocaat Van, hebben Ruers en hij die angstschadeclaims niet doorgezet aangezien de eisen die in de jurisprudentie aan dit soort claims gesteld worden in de praktijk toch te hoog blijken. Hij geeft echter tevens aan dat in die tijd de wel de verwachting bestaat dat deze categorie een groter deel van de slachtoffers zal gaan uitmaken.

“Met betrekking tot angstschade, affectieschade en shockschade bestonden toen wel verwachtingen. Er werden toen ook symposia over gehouden. Vaak werden die vormen van schade in één adem genoemd. Uiteindelijk is shockschade een aantal keren gehonoreerd. Voor affectieschade komt er nu een wettelijke regeling. De mogelijkheid om shockschade en angstschade te vorderen is er op zich wel, daar ben ik van overtuigd. De criteria zijn alleen vrij strikt en er zijn dus maar weinig mensen die daarvoor in aanmerking komen (Van, 26-01-05).

In verband met asbestblootstelling op de Rijkswerf van de Marine, wordt een veel groter aantal claims in verband met lichamelijke asbestziekten, en wel in verband met mesotheliom ingediend. Terwijl concrete druk op het ministerie via de weg van het recht meer te maken lijkt te hebben met de Rijkswerf van de marine in Den Helder dan met de Cannerberg, is dit bij de druk die via de publieke en politieke agenda uitgeoefend wordt andersom.

Blijft over de vraag waarom de asbestproblematiek bij Defensie - en dan met name met betrekking tot de Cannerberg - zo sterk op de publieke en politieke agenda is komen te staan. Ten eerste worden de ontwikkelingen omtrent asbest bij Defensie gedefinieerd als een eenvoudig te begrijpen probleem dat veel emotie opwekt. Eind jaren negentig wordt algemeen aangenomen dat asbest gevaarlijk is. Politieke actoren, militaire vakbonden en het Comité kunnen eenvoudigweg stellen dat duizenden Defensiewerknemers door de eigen werkgever jarenlang onvoldoende zijn beschermd tegen asbestblootstelling en dat zij hierdoor een dodelijke ziekte opgelopen kunnen hebben. De media laten slachtoffers persoonlijk aan het woord, mensen die (mogelijk) ziek en angstig zijn. Ten tweede zijn de mogelijke oplossingen die zij kunnen voorstellen en eisen simpel, namelijk erkenning in de vorm van schadevergoeding en openheid van de overheid over wat er in het verleden gebeurd is. Die overheid wordt in de derde plaats algemeen gezien als een ‘machtige’

¹¹⁴ De stand van zaken is op 20 mei 1997 dat 29 claims zijn ingediend bij Defensie in verband met blootstelling aan asbest in de Cannerberg. Eén militair die werkzaam was in de Cannerberg is overleden ten gevolge van mesotheliom en één aan longkanker (Mesotheliomclaim: 07-05-97, in behandeling; Longkankerclaims: afgewezen in 1993; 07-05-97, opnieuw in behandeling). Bij 57/59: geen lichamelijk letsel, waarvan 22/57: afgewezen in de periode 1993-1995, wegens ontbreken schade, en 35/57: 10-03-1997, in behandeling, waarvan 24/35: afkomstig van oud-medewerkers nutsbedrijven.

organisatie en daarom is het onwaarschijnlijk dat het ministerie van Defensie een rol kan innemen van de *underdog*. In de vierde plaats benadrukken belanghebbende partijen dramatische elementen binnen de ontwikkelingen. Op individueel niveau is sprake van drama aangezien persoonlijke verhalen in de pers verschijnen van daadwerkelijke slachtoffers die te kampen hebben met angst, verlies of een ernstige ziekte. Drama is ook te vinden op maatschappelijk niveau: een groot aantal mensen is blootgesteld en in de komende jaren wordt een toename van slachtoffers verwacht. Alhoewel deze dramatische elementen in algemene zin aan de orde zijn in berichtgeving over de asbestproblematiek, is de Cannerbergaffaire extra interessant omdat er een sfeer van 'geheimzinnigheid' omheen hangt. De media spelen met dit element. Zie in dit verband het volgende citaat:

“De talloze lege gangen in de Cannerberg waren voor Defensie te verleidelijk om afval in weg te werken. 'Het was een supergeheim Navo-onderdeel,' licht een woordvoerder van de gemeente Maastricht toe. 'Geen gemeenteambtenaar, inspecteur of wie dan ook buiten dat onderdeel werd er toegelaten. De Cannerberg heeft altijd iets geheimzinnigs gehad. Je merkte er weinig van, maar er gingen wel geruchten. Bijvoorbeeld dat er kernkoppen lagen. De geruchtenstroom eindigde op het moment dat het Navo-centrum werd opgeheven, eind 1992. Ze vertrokken als hazen, halsoverkop bijna. Sindsdien is de Cannerberg een verlaten oord. Het wordt alleen nog bewaakt tegen onbevoegd bezoek.” (Het Parool, 15-04-97)

Rondom de asbestblootstelling bij de marinewerven wordt minder discussie gevoerd over verantwoordelijkheden. De situatie bij de marinewerven lijkt meer op de situatie die ook bij andere scheepswerven bestaat. Alhoewel het een organisatie is die onderdeel uitmaakt van de algemene overheid, is het in bepaalde opzichten ook een 'unieke' overheidsorganisatie. Het feit dat het hier om een probleem bij Defensie gaat, zou bovendien de interesse van de media kunnen hebben versterkt omdat dit ministerie geneigd zou zijn problemen binnenshuis af te handelen. Hiermee kan rond het handelen van Defensie vrij makkelijk een 'zweem' van een gesloten doofpotcultuur worden gecreëerd.

Een vijfde punt dat kan verklaren waarom midden jaren negentig zoveel aandacht voor de asbestproblematiek bij Defensie bestaat, is dat die problematiek in die periode aansluit bij bredere aandacht voor problemen met asbest in Nederland.¹¹⁵ Belangrijk lijkt hierbij vooral te zijn dat het rapport De Ruiter in diezelfde periode gepubliceerd wordt en dat het kabinet zich hierover gaat uitspreken. De Cannerbergaffaire is bovendien meer dan een beroepsziekteprobleem aangezien er een milieuprobleem mee verbonden wordt dat veel publieke en politieke aandacht krijgt. Een zesde en laatste punt dat in dit verband van belang is, is dat Defensie vrij gemakkelijk geïsoleerd kan worden in de discussie. Aangezien het een ministerie betreft, is het bovendien mogelijk Defensie als werkgever via de weg van het recht of de publieke opinie onder druk te zetten, maar ook via de politieke agenda. Als onderdeel van de overheid, kan het ministerie op deze manier ter verantwoording geroepen worden.

¹¹⁵ Zie ook: Kerklaan (1998).

4.3.3 Ministerie van Justitie

In deze paragraaf komt aan bod waarom medewerking van het ministerie van Justitie aan de oprichting van het instituut niet zonder meer vanzelfsprekend is. Zo wordt de politieke verantwoordelijkheid voor een oplossing van de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers aanvankelijk niet aan het ministerie van Justitie toegekend en lijkt het ministerie er zelf ook niet altijd belang bij te hebben. Dit kan verklaren waarom de betrokkenheid van dit ministerie beperkt blijft, ondanks het feit dat het door De Ruiter wel als belanghebbende partij naar voren geschoven wordt in het kader van de verjaringsproblematiek en ADR.

Medewerking Justitie niet vanzelfsprekend

Medewerking van het ministerie van Justitie bij de oprichting van het instituut is niet zonder meer vanzelfsprekend. Bij een deel van de 'buitenwereld' is naar aanleiding van het rapport *Naar een claimcultuur in Nederland?* (1999) dat het ministerie van Justitie in 1999 heeft gepubliceerd - wellicht de indruk ontstaan dat het ministerie geïnteresseerd was in het meedenken met een oplossing voor de asbestproblematiek als onderdeel van exponent van een claimcultuur. Volgens Frenk (Justitie) heeft het idee dat er een claimcultuur aan het ontstaan is bij de medewerking van dit ministerie aan de oprichting van het IAS echter geen enkele rol gespeeld. Sterker nog; uit het interview met de justitieambtenaar blijkt dat Justitie er *überhaupt* niet van uitgaat dat zich in Nederland echt een claimcultuur aan het ontwikkelen is. Dit wordt volgens hem bevestigd door empirisch onderzoek.¹¹⁶

In een interview uit 1998 geeft een medewerker van Justitie (Bauw, 22-06-98) aan dat betrokkenheid van Justitie bij het instituut evenmin voortkomt uit een financieel belang. Er bestaan op dat moment namelijk geen plannen dat het ministerie structureel financieel zal gaan bijdragen aan het instituut. Justitie zou wellicht hoogstens een startsubsidie verzorgen en daarom ook het Convenant ondertekenen. Van ondertekening van de stichtingsakte of verdere bestuurlijke betrokkenheid zal echter geen sprake zijn.

Dat medewerking van het ministerie van Justitie niet vanzelfsprekend is, heeft er ook mee te maken dat de politieke verantwoordelijkheid voor een oplossing van de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers aanvankelijk niet aan het ministerie van Justitie wordt toegekend.¹¹⁷ De SP en het Comité proberen de politieke verantwoordelijkheid voor het probleem bij het ministerie van SZW neer te leggen. De opeenvolgende Staatssecretarissen van SZW - Linschoten en De Grave - proberen zich aanvankelijk te distantiëren van de juridische lijdensweg als maatschappelijk probleem. Wanneer dit niet langer mogelijk is, proberen zij een deel van de verantwoordelijkheid voor een oplossing van het probleem bij de private belanghebbende partijen te leggen. Het probleem wordt door deze staatssecretarissen niet - of wellicht niet met succes - bij het ministerie van Justitie neergelegd.

Dat het Comité en de SP het ministerie van Justitie niet direct als verantwoordelijke aanspreken is in zekere zin opmerkelijk aangezien ze een oplossing zoeken voor de *juridische* lijdensweg van asbestslachtoffers. Dit heeft te maken met de manier waarop de SP en

¹¹⁶ Het onderzoek waar hij naar verwijst: Eshuis, 2003.

¹¹⁷ Zie paragraaf 3.6; 4.3.1.

Comité het probleem midden jaren negentig definiëren en het type oplossing waarnaar deze partijen streven.¹¹⁸ Deze organisaties definiëren het probleem namelijk hoofdzakelijk als een beroepsziekte- of werknemersprobleem. In Nederland vallen beroepsziekten en arbeidsomstandigheden onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. Waar het om de oplossing van het probleem gaat zet de SP vooral in op een alternatief voor de weg van het recht en dus niet op een verbetering van (het doorlopen van) de juridische procedure op zich.

“Kan die lijdensweg wél bekort en beperkt worden? Is er een alternatief voor de juridische strijd om genoegdoening? (...) Met het instellen van een ‘asbestfonds’ zou de tweede lijdensweg in belangrijke mate kunnen worden vermeden, zo luidt onze conclusie.” (Ruers & De Bres, 1995: 3)

De SP probeert haar pleidooi te onderbouwen door erop te wijzen dat de overheid voor asbestslachtoffers hetzelfde zou moeten doen als ze voor mijnwerkers met silicose heeft gedaan. Hoewel het Waarborgfonds Verkeersslachtoffers volgens de SP ook een goed voorbeeld van een oplossing met een wettelijke basis vormt, wordt vooral een vergelijking gemaakt met de silicoseregeling (Ruers & De Bres, 1995: 17). De silicoseregeling wordt geheel door het ministerie van SZW gefinancierd.¹¹⁹ Aangezien er al een regeling bestaat waar de SP naar kan verwijzen, ligt het voor de hand dat de partij een beroep doet op het ministerie dat de silicoseregeling al financiert in haar streven naar een oplossing voor de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers.

Ook volgens Koning (VNO-NCW) maken de definiëring van het probleem als een ‘werknemersprobleem’ en het bestaan van het silicosefonds het voor de hand liggend dat voor een oplossing voor de asbestproblematiek ook bij het ministerie aangeklopt wordt. Volgens hem bestaat er in die tijd een “automatische *drive*” richting SZW wanneer een oplossing voor de asbestproblematiek gezocht wordt. SZW stond in die tijd toch al bekend als het ministerie dat opkomt voor de “werknemersbescherming” en dat betrokken is bij de oprichting van het silicosefonds (Koning, 02-12-04).

De manier waarop de politieke verantwoordelijkheid in het rapport van De Ruiter (1997) wordt toegekend, onderschrijft - en versterkt daarmee ook - dat er sprake is van een automatische *drive* richting het ministerie van SZW, aangezien betrokkenheid van dit ministerie bij een publiekprivate oplossing volgens De Ruiter “geen nader betoog behoeft.” Ook in het rapport De Ruiter wordt het probleem gedefinieerd als een beroepsziekteprobleem, en dan niet slechts voornamelijk als een probleem van werknemers - zoals SP en Comité doen -, maar “vrijwel uitsluitend” (De Ruiter, 1997: 1). Een uitbreiding van politieke verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie staat dan ook niet op de politieke agenda. In de media wordt dit ministerie van 1995 tot 1997 nauwelijks in verband gebracht met de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers als maatschappelijk probleem.

Ondanks het ontbreken van een duidelijk appèl aan Justitie om oplossingsverantwoordelijkheid op zich te nemen, betreft voormalig minister van Justitie De Ruiter dit ministerie echter wél bij de problematiek.¹²⁰ Justitie zou volgens hem deel moeten nemen aan de

¹¹⁸ Zie paragraaf 3.6.

¹¹⁹ Zie paragraaf 2.3.

¹²⁰ Zie in dit verband ook paragraaf 4.2.

onderhandelingen en betrokken moeten zijn bij het vormgeven van een oplossing daar deze problematiek te maken heeft met rechtshulp, het beslag op het rechterlijk apparaat, en omdat zijn voorstel voor een bemiddelingsinstituut een voorbeeld is van het soort oplossing waar Justitie veel interesse in heeft: ADR.

Voorts pleit De Ruiter voor een heroverweging van de keuze voor het huidige geldende recht met betrekking tot verjaring en daarmee ook voor een heroverweging van de op dat moment geldende verjaringswetgeving. Dit laatstgenoemde advies is neergelegd in de derde optie voor een mogelijke oplossing voor de verjaringsproblematiek, te weten “Wijziging van het Burgerlijk Wetboek om verjaringstermijn ingeval van beroepsziekten met chronisch verloop te verlengen” (De Ruiter, 1997: 34–37). Ook door dit pleidooi voor een wijziging van het BW wordt een beroep op het ministerie van Justitie gedaan (Huls & Opstelten, 1999: 40).

Opdeling verjaringsproblematiek door kabinet

Hoewel De Ruiter pleit voor herbezinning op de verjaringswetgeving, kleeft hier volgens hem een aantal bezwaren aan. In de eerste plaats zou een wetswijziging sterk op gelegenheidswetgeving lijken. Bovendien zou een wijziging gecompliceerd zijn en in strijd met de rechtszekerheid. Ook zou een wijziging partijen confronteren met het probleem van de terugwerkende kracht. Tot slot is de bereidheid voor een wetswijziging volgens De Ruiter waarschijnlijk niet aanwezig. Het probleem van de gelegenheidswetgeving lijkt De Ruiter enigszins te willen ondervangen door een eventuele wetswijziging te presenteren als een oplossing voor de verjaringsproblematiek bij “beroepsziekten met chronisch verloop” en dus niet slechts bij asbestziekten (De Ruiter, 1997).

De behandeling van de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers in het rapport-De Ruiter, vormt voor het kabinet het uitgangspunt om een oplossing voor deze problematiek te zoeken. Het kabinet onderkent dat er sprake is van een verjaringsproblematiek (TK, 1996/97, 25 000 XV, nr. 58, 5; TK, 1999/00, 26824, nr. 3: 1, 2). In de brief die dient als reactie op het rapport, geeft Staatssecretaris van SZW De Grave (VVD) aan hoe het kabinet denkt over drie van de vier door De Ruiter aangehaalde oplossingen voor de problematiek van de verjaarde niet-verhaalbare vorderingen van asbestslachtoffers.

Wat betreft wijziging van de verjaringswetgeving, stelt het kabinet dat hier “zeer terughoudend” mee omgegaan zou moeten worden, omdat een wijziging van de verjaringswetgeving de rechtszekerheid kan aantasten. Dit geldt in het bijzonder wanneer wijzigingen terugwerkende kracht zouden hebben. Hierbij wordt gesteld dat de belangen van de laedens (hier de werkgever) niet te veel in de verdrukking mogen komen. Het verjaringsprobleem bij asbestziekten dat De Ruiter heeft verbreed tot “beroepsziekten met chronisch verloop” wordt in het wetsvoorstel nog verder verruimd, want gedefinieerd als een verjaringsprobleem dat speelt bij “personenschade”. Het kabinet is namelijk van mening dat een eventuele wetswijziging een oplossing zou moeten bieden voor dit breder gedefinieerde probleem. De Grave geeft aan dat de Minister van Justitie belast wordt met deze materie en dat nader onderzoek gedaan zal worden, onder andere naar “de wetgeving, de praktijk en de verzekeringsmogelijkheden in omliggende landen”. Aangaande het vrijwillig afzien van een beroep op verjaring, doet het kabinet een “dringend beroep” op werkgevers om dit “in voorkomende gevallen uit overwegingen van

coulance” te overwegen. Hierbij wordt verwezen naar het ministerie van Defensie, dat deze praktijk wil toepassen (TK, 1996/97, 25 000 XV, nr. 58, 5).

Tenslotte geeft De Grave aan dat het kabinet “vooralnog - in afwachting van de bevindingen van de Minister van Justitie”- een oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers biedt in de vorm van een compensatieregeling (TK, 1996/97, 25 000 XV, nr. 58: 5). Het kabinet werkt hiermee de vierde optie van De Ruiter uit, volgens welke de overheid de verjaarde vorderingen voldoet. Dit doet het kabinet ondanks het feit dat De Ruiter een principieel onderscheid maakt tussen verjaringszaken en de andere niet-verhaalbare vorderingen. Zoals eerder vermeld, wijdt De Ruiter niet verder uit over de vierde optie. Daarom is het niet duidelijk of hij met deze optie een volledige schadevergoeding voor ogen had. Zo ja, dan wijkt de maatregel van het kabinet ook in dit opzicht af van het advies, aangezien het voorstel is om ‘slechts’ een tegemoetkoming te verstrekken.

Het kabinet lijkt hiermee in ieder geval tijdswinst behaald te hebben om het gecompliceerde verjaringsdossier verder af te handelen, en wellicht ook hebben menen te bereiken dat het op enige afstand en enigszins onafhankelijk van de asbestproblematiek afgehandeld zou worden. Ook volgens ambtenaar van Justitie Frenk, dient de opname van de verjaarde zaken in de tegemoetkomingsregeling “wellicht om op dit punt de eerste kou uit de lucht te halen” (Frenk, 1997: 296). Ook door de verruiming van het probleem tot persoonschade wordt een poging gedaan het zoeken van een oplossing hiervoor zoveel als mogelijk los te koppelen van het politiek gevoelige asbestdossier. Volgens de justitieambtenaar Bauw die zich bezighoudt met de heroverweging, gaat het bij het wijzigen van de verjaringswetgeving om een “principieel punt” dat “principieel benaderd” dient te worden. Bij de vraag hoe het overgangsrecht eruit zou moeten zien, zal de asbestproblematiek in zijn optiek zeker een rol spelen bij de overwegingen (Bauw, 22-06-98: 9). In de paragrafen 4.5 en 5.1 komt aan bod in hoeverre het kabinet erin slaagt deze ontkopplingsstrategie toe te passen.

Een asbestinstituut als voorbeeld ADR

Het ADR-karakter van het voorgestelde asbestinstituut is ook één van de argumenten waarmee De Ruiter aandringt op betrokkenheid van Justitie, en waarmee die geringe betrokkenheid ook gelegitimeerd wordt (Pompen, 08-06-98). Het kabinet onderkent in reactie op het rapport dat zij er waarde aan hecht dat het instituut een ADR-karakter zal krijgen. Dit blijkt met name uit de incidentele subsidie die Staatssecretaris van SZW, Hoogervorst, op 23 september 1998 aankondigt.

“De bemiddeling in het kader van het instituut is een goed voorbeeld van alternatieve geschillenbeslechting, zoals de regering die beoogt te bevorderen. De regering is bereid het opstarten van het instituut door een éénmalige financiële bijdrage van 2,5 miljoen gulden mogelijk te maken.”(TK, 1998/99, 25 834, nr. 4: 2)

Vooruitlopend op de analyse van de onderhandelingsfase in paragraaf 4.5, is het van belang op deze plaats te melden dat een specifieke invulling van dat ADR-karakter tijdens die fase als een minder geschikte oplossing aan de kant geschoven wordt. Kwartiermaker van het instituut Asscher neemt hiertoe het initiatief omdat hij van mening is dat ten aanzien van deze specifieke problematiek nadelen kleven aan een ADR-oplossing.

“Om de ADR-weg in te slaan zou een afzonderlijke, immers onafhankelijke, arbitrage- of bindend-adviesinstituut moeten worden opgericht, ondersteund door een secretariaat en een administratief apparaat. Er zouden steeds voldoende arbiters of bindend adviseurs op korte termijn beschikbaar moeten zijn. Kortom, de ADR-weg zou tot grote vertraging in de afhandeling van geschillen kunnen leiden” (Asscher, 25-11-04).

Asscher stelt voor “de weg van 43 RO” – een kantonprocedure – als bezwaarprocedure in te stellen. Zo’n systeem zou volgens hem snel en doeltreffend kunnen werken, omdat er dan immers al 61 zittingsplaatsen zouden zijn verspreid over het gehele land, allen volledig toegerust met een secretariaat en administratie (Asscher, 25-11-04).

Het kost Asscher enige moeite andere partijen van de geschiktheid van de kantonprocedure als in te stellen bezwaarprocedure te overtuigen (Bauw, 22-06-98; Koning, 03-06-98). Zo wil Koning (VNO-NCW) voldoende zekerheid hebben dat een art. 43 RO procedure niet betekent dat partijen toch verder kunnen procederen.

“Het hele idee is natuurlijk dat er een onafhankelijk oordeel komt door een instantie die boven beide partijen staat en waarbij het voordeel moet zitten in de snelle uitspraak waar verder geen beroepsprocedures tegen mogelijk zijn. Het zou op zich natuurlijk vreemd zijn als je daarna toch weer tot aan de Hoge Raad door kan procederen. Dan heb je niks gewonnen en kun je net zo goed naar de gewone kantonrechter gaan.” (Koning, 03-06-98)

Uit een interview met Bauw (Justitie) blijkt dat op dit ministerie niet de verwachting bestaat dat veel gebruik gemaakt zal moeten worden van de vorm van geschillenbeslechting waar de betrokken partijen uiteindelijk voor zullen kiezen. Omdat partijen in een individuele zaak kiezen voor een afhandeling door het instituut op basis van vrijwilligheid, zullen zij zich volgens hem doorgaans ook binden aan de afspraken die gemaakt zijn over de afwikkeling. Volgens Bauw betekent dit dat een zaak waarbij sprake is van te grote geschillen “sowieso buiten het instituut valt”. Verder geeft Bauw in dit interview aan dat het ministerie van Justitie daarmee neutraal tegenover de keuze tussen rechterlijke (art. 43 RO) of niet-rechterlijke geschillenbeslechting staat (Bauw, 22-06-98).

Indien er dus al twijfels binnen dit ministerie bestaan over de wenselijkheid van de art. 43 RO-procedure, worden die in ieder geval niet ingegeven door vrees voor een te grote druk op het rechterlijk apparaat. Hoewel in het rapport De Ruiter “het beslag op het rechterlijk apparaat” als één van de aspecten wordt aangewezen waarom Justitie plaats zou kunnen nemen aan de onderhandelingstafel om tot de oprichting van het instituut te komen, lijkt dit voor dit ministerie geen belangrijke reden te zijn geweest om medewerking aan de oprichting van het instituut te verlenen. Volgens Frenk (Justitie) is het niet aannemelijk dat vrees voor druk op de rechterlijke macht bij dit *specifieke* probleem überhaupt een belangrijke rol heeft gespeeld. Asbestclaims zijn voorbeelden van letselschadeclaims en daarvan komt volgens hem maar ongeveer 1-5% voor de rechter. Als het streven naar vermindering van die druk een doel zou zijn, zou een instituut daar niet noemenswaardig aan hebben bijgedragen (Frenk, 10-11-04).

Al met al kan geconcludeerd worden dat het instituut door het ministerie van Justitie niet gezien wordt als een middel om in directe zin de druk op de rechterlijke macht te verminderen. Het belang van het ADR-karakter van het asbestinstituut lijkt voor het ministerie van Justitie vooral te zitten in de voorbeeldfunctie dat een dergelijk instituut kan hebben. Justitie kan het asbestinstituut naar voren schuiven als voorbeeld om de druk op de rechterlijke macht te verminderen.

4.4 Werkgevers, verzekeraars, vakcentrales en slachtofferorganisaties

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde waarom sommige private belanghebbende partijen zich in eerste instantie hebben uitgesproken tegen een asbestfonds en een instituut voor asbestslachtoffers, maar desondanks toch hebben meegewerkt aan de oprichting van het IAS. Ook komt aan bod waarom andere belanghebbende partijen ondanks bezwaren en bedenkingen toch zijn gaan meewerken. De overwegingen van verzekeraars en werkgevers worden behandeld in paragraaf 4.4.1, terwijl in paragraaf 4.4.2 de overwegingen van de vakcentrales en in paragraaf 4.4.3 van het Comité Asbestslachtoffers aan bod komen.

4.4.1 Werkgevers en verzekeraars

Geen asbestfonds

In 1995 doen de SP en het Comité behalve op de overheid, ook een beroep op werkgevers en verzekeraars om mee te werken aan een oplossing van de asbestproblematiek in de vorm van een asbestfonds. Op basis van vigerende rechtspraak worden deze partijen door de SP aangewezen als ‘eerst-verantwoordelijken’. In het rapport De Ruiter wordt de oplossing van het oprichten van een asbestfonds aan de kant geschoven, onder andere vanwege het ontbreken van draagvlak bij werkgevers en verzekeraars. Als reden hiervoor wordt gegeven dat deze partijen alleen verantwoordelijkheid willen nemen wanneer zij deze volgens het van toepassing zijnde aansprakelijkheidsrecht en volgens geldende verzekeringspolissen zouden moeten nemen. Ook De Ruiter pleit er niet voor dat de werkgevers en verzekeraars zouden moeten bijdragen aan een asbestfonds. Hij is van mening dat het moeilijk zou worden daadwerkelijk financiers te selecteren en dat werkgevers en verzekeraars toch al veel meer schadevergoeding hebben moeten betalen dan was voorzien (De Ruiter, 1997: 26). Volgens Pompen (08-06-98) ziet het Verbond van Verzekeraars zich in haar bezwaren tegen een asbestfonds gesteund door de rechtswetenschappers Faure en Hartlief (Huls & Opstelten, 1999: 40; Pompen, 08-06-98).¹²¹

Hier volgt een uiteenzetting van de redenen die het Verbond van Verzekeraars en VNO-NCW hebben om zich tegen een dergelijk fonds uit te spreken. Six, die in deze periode als voorzitter van de afdelingscommissie Algemene aansprakelijkheid van het Verbond van Verzekeraars bij de discussie betrokken is, geeft in een interview aan dat fondsvorming geen geschikte oplossing vormt voor aansprakelijkheidsproblemen. Bij het aansprakelijkheidsrecht spelen vragen over aansprakelijkheid, recht op een schadevergoeding en de hoogte van een eventuele schadevergoeding. Dit zijn volgens hem vragen die juist bij *long-tail-liability* moeilijk te beantwoorden zijn:

“Bij extreme long-tail-liability zijn dingen juist na zo’n lange tijd niet meer boven water te tillen. In de jurisprudentie is te zien dat de oplossing vaak wordt gezocht in de verdeling van de bewijslast. Wie de bewijslast heeft verliest. Punt.” (Six, 15-11-04)

In wezen spelen dezelfde vragen bij fondsvorming, maar kunnen die daarbij evenmin bevredigend beantwoord worden. Wie financiert het fonds? Volgens welke sleutel? Wie

¹²¹ Zij brengen die bezwaren onder andere in op het symposium *Naar een asbestfonds*, dat het Comité op 27 oktober 1995 organiseert.

mogen zich daaraan onttrekken?¹²² Het Verbond bespreekt die bezwaren ook met De Ruiter.

Volgens Six is het op dat moment bovendien te verwachten dat het Verbond een belangrijke, zo niet de belangrijkste financier zal worden van het fonds. Het Verbond ontvangt slechts contributie van haar leden om de organisatie zelf draaiend te houden en beheert dus geen grote geldstromen. Het zou dan evenwel de vraag blijven volgens welke sleutel individuele verzekeraars een financiële bijdrage zouden moeten leveren (Six, 15-11-04).

De secretaris Arbeidsomstandigheden bij VNO-NCW - Koning - stelt dat een asbestfonds in die tijd om verschillende redenen “een onbegaanbare weg” is voor deze organisatie. Een eerste bezwaar heeft betrekking op de verdeelsleutel en dit deelt VNO-NCW zodoende met het Verbond. Volgens Koning wordt er bij de werkgeversorganisatie van uitgegaan dat de overheid in het geval van een fonds een deel van de kosten bij de werkgevers zal leggen, aangezien de overheid de werkgevers voor een groot deel verantwoordelijk acht. Van alle circa 600.000 bedrijven die bij de werkgeversorganisatie aangesloten zijn, heeft de meerderheid echter nooit met asbest gewerkt en dat deel is volgens Koning “dus ook niet bereid te betalen voor iets waar ze part noch deel aan hebben gehad.” Dit betekent dat niet het hele bedrijfsleven kan meebetalen aan een fonds. Tegelijkertijd is het volgens Koning echter “onmogelijk” om te bepalen wie wel en wie niet zou moeten meebetalen (Koning, 02-12-04).

Een tweede reden voor VNO-NCW om zich tegen een asbestfonds uit te spreken, is dat het probleem volgens VNO-NCW niet enkel en alleen is te definiëren als een arbeidsgerelateerd probleem. Veel slachtoffers zijn volgens Koning weliswaar te wijten aan “een tekortschieten van de werkgever in zijn zorgplicht voor veilige en gezonde werkomstandigheden voor de werknemer”; aan werkgeversfalen. Echter, er bestaan ook andere gevallen, zoals milieuschadefondsen van mensen met longkanker die hun ziekte aan andere zaken te wijten hebben. In die gevallen wil en heeft de werkgever - “zeker in financiële zin” - volgens Koning geen verantwoordelijkheid.

“Met andere woorden, op het moment dat we praten over asbestose en longkanker is de bewijsvoering nog vele malen moeilijker dan bij mesothelioom. En dat terwijl het bij mesothelioom soms al moeilijk is om de werkgeversaansprakelijkheid hard te maken. Maar omdat daar heel veel juridische haken en ogen aanzaten, hebben de werkgevers gezegd: ‘We willen geen fonds, maar we erkennen wel - met name rond mesotheliomschadefondsen - het probleem van de juridische lijdensweg.’ (...) Men wilde geen schuld erkennen, maar eigenlijk best wel wat voor werknemers doen (Koning, 02-12-04).

In de derde plaats is VNO-NCW “doodsbenauwd” voor de eventuele “consequenties” van een asbestfonds zoals dat in die tijd voorgesteld wordt, vanwege een precedentwerking voor andere categorieën beroepsziekten:

“Het persoonlijk leed is onmiskenbaar natuurlijk, maar het grote risico was dat hiermee een onbeheersbare ontwikkeling in gang gezet zou worden. Want dan zouden we niet alleen praten over mesothelioom, maar ook over asbestose en asbestgerelateerde longkanker. En je zou je kunnen afvragen of dat niet een precedentwerking zou uitlokken in de richting van andere stofgerelateerde en beroepsgerelateerde aandoeningen-”

¹²² Om zijn argumenten kracht bij te zetten, verwijst Six naar de discussie over het Milieuschadefonds. Ook in deze discussie konden die vier vragen niet beantwoord worden.

gen. Want waarom zou je wel voor asbestziektes een fonds creëren en niet voorbijvoorbeeld organische oplosmiddelen, voor benzeen of weet ik wat voor gevaarlijke stoffen.” (Koning, 02-12-04)

Wat geldt voor het asbestfonds, geldt volgens Koning in feite voor alle beslissingen met betrekking tot asbest of mesothelioom: eventuele consequenties met betrekking tot andere dossiers moeten altijd in overweging worden genomen. Hij verwacht in die periode dat de discussie niet zal stoppen met een asbestfonds of een Asbestinstituut en maakt zich er zorgen over dat de overheid, politici en De Ruiter soms de indruk wekken dit wel te denken (Koning, 03-06-98; Huls & Opstelten, 1999: 41). Een afbakening van het probleem door het te definiëren als een “nationale malatenschap” vanwege het belang van de asbestindustrie voor de Nederlandse economische ontwikkeling, zoals De Ruiter in zijn rapport heeft gedaan, acht Koning dan ook niet afdoende. Het is volgens hem pas achteraf – toen duidelijk was geworden hoe schadelijk asbest is – dat er maatregelen zijn genomen. Ook andere stoffen, zoals bepaalde oplosmiddelen, zijn later schadelijk gebleken en ook andere vormen van bedrijvigheid waar mensen gezondheidsklachten aan overgehouden hebben, zijn in het verleden van belang geweest voor de economie (Koning, 03-06-98; Huls & Opstelten, 1999: 41). Dit houdt met andere woorden in dat door personen met asbestgerelateerde problemen in algemene zin als slachtoffers te erkennen, de dreiging ontstaat dat dit een proces zal oproepen waarbij allerlei andere categorieën compensatie en erkenning gaan eisen.

Behalve het gevaar van onbeheersbaarheid naar andere categorieën slachtoffers, ziet Koning ook het gevaar van onbeheersbaarheid van het fonds zelf, zoals ook het silicosefonds onbeheersbaar is gebleken. Dit argument kan beschouwd worden als het vierde bezwaar tegen fondsvorming.

“Vervolgens bleek dat allerlei grenzen die waren ingesteld (voor welke datum je je aangemeld moest hebben, voor of na welke datum je dat allemaal opgelopen moest hebben), uiteindelijk – ook in de politieke discussie – niet houdbaar waren. Dus dat hield in dat als je zei dat mensen zich vóór een bepaalde datum moesten aanmelden, er daarna nog mensen kwamen die aangaven ook silicose te hebben en er geen genoegen mee namen dat ze op de overheidsregeling geen beroep op zouden mogen doen. Vervolgens was in de politiek het meeleven weer zo groot, dat men daar die datumgrens weer ter discussie ging stellen en zo de regeling ging oprekken. Met als gevolg dat de regeling uiteindelijk veel meer kostte dan begroot was, met alle consequenties voor de Rijksbegroting.” (Koning, 02-12-04)

Dit gevaar van de onmogelijkheid om een regeling in te dammen telt op dat moment zwaar voor VNO-NCW. De organisatie heeft zich dan al jaren sterk gemaakt voor het “dichtschrœien” van allerlei “open-eind-regelingen” van de overheid die in de jaren tachtig en begin jaren negentig bestaan. Koning doelt hiermee op regelingen die erg laagdrempelig zijn. De WAO vormt hier een voorbeeld van. Ten aanzien van dit soort regelingen was geen mogelijkheid tot indamming ingebouwd bij begrotingsrisico’s als gevolg van “een te groot beroep.” Een nieuw asbestfonds met een mogelijke precedentwerking past niet in de doelstelling van VNO-NCW om regelingen zó vorm te geven dat overheidsbudgetten beheersbaar kunnen worden gehouden. De organisatie is dan ook geen voorstander van nieuwe “collectieve potten” waar “ongelimiteerd een beroep op gedaan kan worden” (Koning, 02-12-04; 03-06-98: 18; Huls & Opstelten, 1999: 41).

Alternatieve oplossingen

Zoals in paragraaf 4.2 aan de orde is gekomen, doet het Verbond van Verzekeraars een aantal voorstellen voor alternatieven voor een asbestfonds. De eerste is een *asbestkamer*, maar deze mogelijkheid wordt door De Ruiter als een niet geschikte oplossing aan de kant geschoven. De andere voorstellen, te weten *normering van de schadevergoeding en onafhankelijke, niet-rechterlijke geschillenbeslechting* neemt De Ruiter wel mee in zijn advies. VNO-NCW ondersteunt laatstgenoemde voorstellen.

De verzekeraars zijn al in 1995 buiten de geijkte paden getreden om een oplossing te zoeken voor de asbestproblematiek. Midden jaren negentig maken zij namelijk onderling afspraken over de afwikkeling van asbestclaims om onderlinge discussie te voorkomen dan wel te verminderen. De eerste versie van dit '*herenakkoord*' wordt vastgesteld in 1995 en de tweede in 1999 (De Mol, 04-01-05; Santen, 12-01-05; Six, 15-11-04). De verzekeraars besluiten tot een onderlinge regeling die eruit bestaat dat de verzekeraar van de werkgever bij wie de claim wordt ingediend, in principe betaalt. Deze verzekeraar kan vervolgens via het arbeidsverleden van de eiser regres halen op andere verzekeraars. De regeling is alleen bedoeld voor (ex)werknemers met mesothelioom. Dat deze unieke regeling er gekomen is, hangt volgens verzekeraar De Mol (Allianz) "samen met de aard van de ziekte, met de uitzonderlijk lange periode tussen het ontstaan van de schade en de manifestatie van de ziekte" (De Mol, 04-01-05). Midden jaren negentig wordt het verzekeraars duidelijk dat asbestdossiers voor veel onduidelijkheid zorgt. Volgens De Mol (Allianz) ontstaat die onduidelijkheid met name na het Cijsouw/De Schelde-arrest:

"In het begin had je de situatie dat eerst moest worden vastgesteld of een werkgever überhaupt aansprakelijk was. Nou, dat werd op een goed moment vastgesteld in het bekende Cijsouw/De Schelde-arrest, waar het allemaal mee begonnen is. Vervolgens bleek bij hoeveel partijen De Schelde wel niet verzekerd was geweest. En toen 'ontbrandde' er een strijd tussen verzekeraars over wie nou waarvoor moest opkomen. Vervolgens zijn daar onderling afspraken over gemaakt." (De Mol, 04-01-05)

Volgens De Mol is de onderlinge regeling wellicht parallel aan, maar toch afzonderlijk van het instituut tot stand gekomen. Het is naar hij aangeeft dan ook niet politieke druk geweest waardoor verzekeraars tot deze regeling komen, maar veeleer de behoefte om de complexiteit van de afhandeling te reduceren, oftewel om te voorkomen "dat het behandelen van die claims een rommeltje zou worden."

"(...) dat had meer te maken met: marktverhoudingen, aantallen, en het feit dat het eigenlijk voor ieder heel moeilijk vast te stellen was in hoeverre hun polissen nou dekking boden voor de asbestziekten. Dus het zijn ook niet zo zeer de schadebedragen waar het om gaat in veel gevallen - hoewel 50.000 euro best een aardig bedrag is - maar an sich kan iedere verzekeraar dat soepel betalen. Het ging meer om de aantallen, om wie het nou gaat behandelen, en in hoeverre men nog regres kan nemen op andere verzekeraars." (De Mol, 04-01-05)

Vanaf het operationeel worden van het IAS in 2000, sluit de regeling aan op het protocol arbeidsverleden van dit instituut. De verzekeraar van de volgens het protocol "meest gereede werkgever" betaalt in eerste instantie de schadevergoeding (De Mol, 04-01-05; Six, 15-11-04). Volgens Six (Verbond) is weinig bekend over het succes van de regrespogingen, maar voor de slachtoffers is het in ieder geval goed dat dit herenakkoord in die periode bestaat.

“Of dat lukt hangt af van inschikkelijkheid. Hoe dat precies gaat, daar hoort en ziet nooit niemand wat van. Elke keer komen dus dezelfde punten terug, namelijk dat dingen uit een ver verleden zo moeilijk boven water te tillen zijn. Het is een werkmethode die goed is voor slachtoffers omdat deze ervoor zorgt dat er relatief snel geld op de plank komt. Het bedrag wordt eigenlijk voorgeschoten.” (Six, 15-11-04)

Dat het niet zozeer politieke druk zou zijn geweest die verzekeraars tot het komen tot een onderlinge regeling heeft aangezet, neemt niet weg dat het streven naar een beter imago de tweede belangrijke reden is voor de verzekeraars om het herenakkoord te sluiten (De Mol, 04-01-05; Santen, 12-01-05). Volgens Santen (Winterthur) heeft dat ook te maken met lange-termijn-denken:

“Dat doorverwijzen is niet van ‘ik betaal mijn deel en hij betaalt zijn deel’, maar meer in de zin van ‘ik ben het kastje en daar is de muur.’ Dus het was meer wegwijzen. (...) Vanuit de optiek van het slachtoffer was duidelijk waarom het nodig is. Vanuit de optiek van de verzekeringsindustrie is het denk ik ook wel duidelijk. Kijk, je kunt natuurlijk naar de heel korte termijn kijken, de schade die je succesvol kan afwijzen als winst beschouwen - of minder verlies - maar verzekeraars zouden zo graag een goede naam hebben. Ik denk dat het daarmee te maken heeft.” (Santen, 12-01-05)

Bezwaren tegen een bemiddelingsinstituut

Zowel de vertegenwoordigende organisaties VNO-NCW en het Verbond, als een aantal individuele werkgevers en verzekeraars hebben bezwaren tegen een oplossing in de vorm van een instituut met vier compartimenten, zoals voorgesteld door De Ruiter.

In eerste instantie probeert VNO-NCW zich van de problematiek te distantiëren. De organisatie heeft niet actief voorstellen voor alternatieve oplossingen gedaan, zoals het Verbond van Verzekeraars. Wanneer VNO-NCW gaat samenwerken met de andere partijen om tot een oplossing voor de asbestproblematiek te komen¹²³, stelt de organisatie zich kritisch en voorzichtig op (Huls & Opstelten, 1999:43-46). De secretaris Arbeidsomstandigheden van VNO-NCW, Koning, en enkele werkgevers geven verschillende redenen voor deze afhoudende opstelling. Enkele van de hieronder genoemde bezwaren worden door werkgevers en verzekeraars gedeeld. Een eerste bezwaar, waar de verzekeraars ook al naar verwezen, is het risico van precedentwerking. Dat risico blijft ook bestaan bij een *instituut* voor asbestslachtoffers zoals voorgesteld door De Ruiter. Het is ook De Ruiter zelf die het instituut in de een bredere context van beroepsziekten plaatst, waardoor de angst voor precedentwerking bij werkgevers en verzekeraars bepaald niet wordt vermindert (Huls & Opstelten, 1999).

Een tweede reden is dat de werkgevers, net als het ministerie van SZW, de ‘politieke’ verantwoordelijkheid wel op zich willen nemen in de zin dat ze willen meewerken aan de oplossing voor dit probleem, zonder dat zij hiermee ook een *causale verantwoordelijkheid* toegeven. Wat in dit verband geldt ten aanzien van een asbestfonds, geldt net zo goed ten aanzien van het voorgestelde instituut. Volgens Koning kwam de voorzichtigheid in deze voort uit het feit dat de door De Ruiter voorgestelde oplossing uitgaat van het geldend aansprakelijkheidsrecht.

¹²³ Die onderhandelingsfase komt in paragraaf 4.5 verder aan bod.

“Werkgevers gaven aan dat dan wel in de jurisprudentie stond dat ze 30 jaar geleden hadden moeten weten dat asbestblootstelling schadelijk zou kunnen zijn, maar dat ze dat in feite helemaal niet wisten omdat die discussies in de volle openbaarheid pas de jaren zeventig zijn gevoerd en het tot 1993 heeft geduurd voor in Nederland een algemeen asbestverbod kwam. Dus, juridisch gezien hadden we het allemaal veel eerder moeten weten, maar de feitelijke kennis was in de tijd dat blootstelling plaatsvond heel duidelijk nog een heel stuk minder. Wat wij niet willen is schuld erkennen voor iets waarbij we geen schuldgevoel hebben. En bij aansprakelijkheid is het toch zo van: werkgever gij hebt in het verleden onzorgvuldig gehandeld naar uw werknemers toe. Men wilde geen schuld erkennen, maar eigenlijk best wel wat voor werknemers doen.” (Koning, 03-12-04)

Een derde reden voor VNO-NCW en sommige werkgevers om zich afhoudend op te stellen ten opzichte van een instituut voor asbestslachtoffers, is dat er dan een zekere mate van *bureaucratisering* van de afhandeling van asbestclaims zou optreden die ook nadelen heeft voor werkgevers. De afhandeling zou dan volgens hen namelijk door een min of meer afstandelijk instituut plaatsvinden (Koning, 03-12-04; Wagemans, 07-06-04):

“Werkgevers zeiden: ‘Als dit nou gewoon een automatisch recht wordt voor ex-werknemers, dan verliezen wij als werkgever de mogelijkheid om sociaal beleid te voeren, om ons sociale gezicht te laten zien.’ Want tot nu toe konden wij zeggen: ‘Het is inderdaad heel triest wat u als werknemer overkomen is, maar we zullen het goed met u maken, we geven u een bedrag om te laten zien dat we het goed maken en we laten uw familie uit het buitenland overkomen om toch bij het sterfbed en de begrafenis aanwezig te zijn.’ De werkgever kon dus laten zien dat hij een goed werkgever was. (...) Met heel directe middelen en heel directe betrokkenheid. Op het moment dat je er een automatisch recht van maakt, dan speelt de werkgever daar eigenlijk geen rol meer in. En door de hele discussie wordt hij ook nog eens in de rol geduwd van degene die niets wil en het eigenlijk helemaal niet goed voor heeft met z’n werkgevers. Dus ook dat element van sociale overwegingen en een verkeerde, of althans ongewenste beeldvorming in de publieke discussie, leidde ertoe dat werkgevers die eigenlijk niet zo wilden.” (Koning, 03-12-04)

Ook volgens Wagemans, bedrijfsjurist bij DSM, kan “sociaal beleid, waarin aandacht voor medewerkers die bij of door DSM iets overkomt centraal staat”, beter uitgevoerd worden als het bedrijf zelf nauw bij eventuele compensatie betrokken is (Wagemans, 07-06-04).

Werkgevers willen dus een zekere mate van controle houden op hun rol met betrekking tot het afhandelen van schadeclaims en het eventueel uitkeren van compensatie. Ten aanzien van het (door werkgevers gevoelde) verlies van controle bij de oprichting van een instituut is er nog een vierde bezwaar. Volgens Six (Verbond) zit het risico er in dat het instituut “een laagdrempelige toegang tot veel geld” zou bieden. Verzekeraars zouden daarmee in zekere zin de controle over hun eigen “portemonnee” uit handen moeten geven:

“Het oude systeem was zo dat elk dossier er toch één was. Elk dossier kon afzonderlijk bekeken worden en die drempel kon je zo hoog of laag maken als je zelf wilde. (...) Er is bijna altijd ontbrekend bewijs. Dan kun je slachtoffers het voordeel van de twijfel geven. Of je kunt zeggen dat het bewijs helemaal rond moet zijn. Je kan er ook zelf tussenin gaan zitten, ook wat het smartengeldbedrag betreft. Bij het IAS kun je formeel ‘nee’ zeggen, maar in de praktijk is het moeilijk om de adviezen van het IAS niet te volgen. Je geeft toch een stuk regie uit handen. Het was nog moeilijk te overzien hoeveel autoriteit het IAS zou krijgen.” (Six, 15-11-04)

Een vijfde reden voor een aantal verzekeraars en werkgevers om zich terughoudend en kritisch op te stellen met betrekking tot de oprichting van een instituut, is dat deze ervan uitgaan dat ze de afhandeling van asbestclaims al in hoge mate hebben geïnstitutionaliseerd (Koning, 03-12-04; Mulder, 30-11-04; Wagemans, 07-06-04; De Volkskrant, 08-04-95). Volgens Mulder (Verbond), zijn het vooral de grote bedrijven die ervan uitgaan dat zij hun compensatiesysteem hebben geïnstitutionaliseerd en er dus voldoende reden moet zijn deze afhandeling te verplaatsen naar een “ambtelijker, langzamer circuit”:

“Het staat vast, tot de dag van vandaag, dat die grote werkgevers en die grote verzekeraars meer ervaring hadden dan het instituut ooit kan opdoen. Dit omdat deze werkgevers en deze verzekeraars niet alleen in Nederland te maken hebben met asbest, en dus veel ervaring hebben met deze aandoening en de compensatie daarvan. Dus juist deze werkgevers en verzekeraars hadden helemaal geen stroomversnelling nodig. Ze konden dit sneller dan het IAS ooit zou kunnen.” (Mulder, 30-11-04)

Een zesde reden voor werkgevers en verzekeraars om zich terughoudend op te stellen, is de onzekerheid over het feit *of* het instituut wel een succes wordt. Volgens Six zien verzekeraars het risico dat het afgesproken nomdbedrag als ondergrens gaat functioneren in toekomstige jurisprudentie.

“Eén van de dingen waar we ook bang voor waren was dat je een instituut had waar een all-in-bedrag van 100 uitkwam, maar niemand is verplicht om naar het instituut te gaan. In de praktijk zou het kunnen gaan gebeuren dat niemand naar het instituut zou gaan en die 100 de ondergrens zou gaan worden in de toekomstige jurisprudentie. Dat was een grote zorg waar niemand met zekerheid iets over kon zeggen. Dan ben je er alleen maar slechter van geworden. Het was dus van groot belang dat het instituut een succes zou worden als het tot stand zou komen en er geen ‘free riders’ zouden ontstaan.” (Six, 15-11-04)

Toch medewerking aan oprichting bemiddelingsinstituut

Uit bovenstaande valt af te leiden dat er bij verzekeraars en werkgevers de nodige bezwaren bestonden tegen de oprichting van een speciaal instituut voor asbestslachtoffer. Welke redenen hebben zij om uiteindelijk *wel* mee te werken aan een oplossing in de vorm van het IAS? Het ziet er naar uit dat werkgevers en verzekeraars zich op een gegeven moment via alle drie de bestudeerde wegen (politiek, recht, publieke opinie) onder druk gezet voelen. Daarnaast gaat een aantal verzekeraars en werkgevers ervan uit dat een dergelijk instituut ook voordelen kan hebben.

Overigens blijft een aantal individuele werkgevers en verzekeraars zich lange tijd afhoudend opstellen, ook wanneer het IAS al operationeel is, en geeft een deel van hen er de voorkeur aan om asbestclaims zelf af te handelen. Vertegenwoordigers van het Verbond van Verzekeraars en van VNO-NCW proberen naar eigen zeggen ook deze bedrijven te overtuigen van het nut van medewerking aan het instituut voor asbestslachtoffers (Rongen, 04-02-05; Mulder, 30-11-04; Macharis, 28-01-05).

Uit interviews met belanghebbende partijen blijkt dat werkgevers en verzekeraars zich via publieke en politieke weg onder druk gezet voelen. Hierboven is aan bod gekomen dat bedrijven enig risico op reputatieschade vrezen wanneer ze gaan meewerken aan een bureaucratische afhandeling van de schadevergoeding. Een bureaucratisch instituut dat de afhandeling van schadeclaims op een afstandelijke wijze afhandelt, geeft bedrijven minder mogelijkheden hun ‘sociale gezicht’ te laten zien. Verschillende respondenten geven

echter aan dat juist het feit dat ze in de publieke opinie een slechte naam hebben of te dreigen - of vrezen - te krijgen, maakt dat samenwerking om tot een gezamenlijke oplossing te komen een aantrekkelijkere optie vormt (Asscher, 02-06-98; Macharis, 28-01-05; De Mol, 04-01-05; Pompen, 08-06-98; Santen, 12-01-05; Six, 15-11-04).¹²⁴ Volgens Santen (Winterthur) bijvoorbeeld is het streven naar een goede naam - oftewel het streven naar de eigen belangen op de lange termijn - voor verzekeraars een reden geweest om zowel onderling samen te werken, als om mee te werken aan de oprichting van een instituut.

“Vanuit de optiek van verzekeraars is het natuurlijk niet zo dat we er rijker van zijn geworden dat we aan zo'n instituut mee zijn gaan werken, maar het is wel eleganter. Dat heeft denk ik wel een rol gespeeld.” (Santen, 12-01-05)

Sommige respondenten geven aan dat hun bedrijf vanwege de asbestproblematiek ook daadwerkelijk imagoschade heeft opgelopen. Oprichting van een instituut zou die imagoschade (deels) kunnen wegnemen. Zo beschrijft de bedrijfsjurist van Eternit - Macharis - dat men name grote bedrijven onder vuur worden genomen in die publieke opinie, en dan met name in de lokale media.

“Er was natuurlijk over het algemeen negatieve publiciteit over de asbestproblematiek. Wij vonden het niet terecht dat we als enige verantwoordelijke aan de kaak werden gesteld, terwijl wij heel goed wisten hoeveel gevallen wij gemiddeld hadden per jaar. Dat werd eigenlijk nooit duidelijk naar voren gebracht in de pers. Men sprak altijd van honderden gevallen in Nederland en als je de artikelen ernaast legt, kon je daaruit opmaken dat die bijna allemaal bij ons waren. En dat is iets dat wij dan wel op tafel hebben gegooid bij professor De Ruiter; dat we bereid waren tot meewerking voor de gevallen die aan ons konden worden toegeschreven. Maar, dat als we het hadden over de honderden in Nederland, dat die in ieder geval niet bij ons zaten. Waar zijn dan al die andere gevallen? (...) Als men het over slachtoffers in Nederland had, werden wij genoemd, De Schelde en misschien DSM ook al in die tijd.” (Macharis, 28-01-05)

Macharis geeft aan dat Eternit hoopt dat door medewerking aan het IAS onder andere enigzins duidelijk wordt dat niet al die honderden asbestslachtoffers waar in de pers over geschreven wordt van Eternit afkomstig zijn (Macharis, 28-01-05).

Vanuit de belangen van de slachtofferorganisaties en de vakbonden kan het in twee opzichten een goede strategie geweest zijn om het spotlicht juist op deze bedrijven te zetten. Bedrijven als DSM, De Schelde en Eternit zijn ten eerste sterk genoeg om een *underdog-effect* te voorkomen. Een strijd voor de rechten van (individuele) asbestslachtoffers tegen deze machtige bedrijven zal in het algemeen gezien worden als een gerechtvaardigde strijd. Daarbij komt nog als tweede dat deze bedrijven met enig succes geïsoleerd zijn en tot zondebok zijn gemaakt. Het kan namelijk voor actiegroepen een effectievere strategie zijn om een symbolische strijd tegen die ene zondebok te voeren dan om een industrietak als de scheepvaartindustrie als geheel aan te vallen. Bij Eternit, DSM, De Schelde vond die symbolische strijd vooral - of ook - plaats in de vorm van (proef)processen, zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is geweest. Terwijl het de grote bedrijven zijn die hun schadevergoedingssysteem in hoge mate zouden hebben geïnstitutionaliseerd, zijn het juist ook die grote bedrijven die in de publieke opinie onder vuur komen te liggen.

¹²⁴ Zie ook: Huls & Opstelten (1999: 39).

Behalve dat sommige verzekeraars en werkgevers willen meewerken aan het instituut omdat zij vrezen voor een (verdere) verslechtering van hun imago, speelt voor hen ook mee dat steeds meer partijen zich aansluiten bij het streven naar een oplossing voor de ‘juridische lijdensweg’. Het issue krijgt hierdoor een steeds sterkere positie op de publieke en politieke agenda (Koning, 03-12-04; Six, 15-11-04). Volgens Koning van VNO-NCW begint dit met de slachtofferorganisaties, die vervolgens steun voor hun ideeën vinden bij vakbonden en bij een aantal Tweede Kamer-fracties. Midden jaren negentig ontstaat hierdoor volgens hem een vrij grote druk in de samenleving en ook in de politiek “om iets voor asbestslachtoffers te doen.” Volgens Six (Verbond van Verzekeraars) zet met name de SP het issue zo prominent op de agenda dat partijen er niet omheen kunnen om kleur te bekennen. In paragraaf 4.3.1 is er al op gewezen dat het ministerie van SZW zwaar onder druk staat om mee te werken aan een oplossing voor de ‘juridische lijdensweg’ van asbestslachtoffers, maar tegelijkertijd verschillende mogelijk overtuigende redenen heeft om een deel van de verantwoordelijkheid voor die oplossing in financiële en organisatorische zin ook bij de werkgevers en verzekeraars te blijven neerleggen.

Behalve ontwikkelingen op de politieke weg en de weg van de publieke opinie, hebben ook ontwikkelingen op de weg van het recht de medewerking van verzekeraars en werkgevers bevorderd. Volgens Mulder (Verbond) gaan zij door de uitkristallisering van jurisprudentie een instituut voor asbestslachtoffers als een reële mogelijkheid en een geschikte oplossing zien. Duidelijke jurisprudentie zorgt namelijk voor een referentiekader en maakt standaardisering en normering mogelijk.

“Voor een verzekeraar is belangrijk dat hij vooraf helderheid heeft over zijn verplichtingen. Daar is dus de jurisprudentie van belang. De wetgeving is het uitgangspunt en de jurisprudentie moet meer duidelijkheid geven. Wanneer die duidelijkheid er is, kan de verzekeraar op basis daarvan zijn beleid bepalen. (...)De Cijssouw/ De Scheldesaken zijn hierin het belangrijkste geweest. Dit was goed omdat juist doordat die jurisprudentie er is, het instituut kon worden opgericht.” (Mulder, 30-11-04)

Behalve een geschikte oplossing, wordt een instituut voor asbestslachtoffers ook in toenemende mate gezien als een noodzakelijke oplossing. Respondenten geven namelijk aan dat ze zich in die periode via de weg van het recht – oftewel via individuele asbestclaims – ook onder druk gezet voelen (Pompen, 08-06-98; De Mol, 04-01-05; Santen, 12-01-05; Six, 15-11-04).

De druk die via de weg van het recht uitgeoefend wordt, kan ook samenhangen met de publieke opinie. Voor werkgevers is het nadelig wanneer zij negatief in de belangstelling komen staan doordat het verloop van proefprocessen aandacht krijgt in de media. Verzekeraars blijven in dit opzicht veel meer op de achtergrond wanneer geprocedeerd wordt, maar hebben meestal wel de zeggenschap over de opstelling ten aanzien van de zaak. Volgens Santen (Winterthur) beïnvloedt negatieve publiciteit die opstelling wel indirect.

“In de polisvoorwaarden is vaak geregeld dat de verzekeraar de baas is, het recht heeft om onderhandelingen te voeren, het recht heeft om te procederen, het recht heeft om schikkingen te treffen, het recht om rechtstreeks aan het slachtoffer te betalen. Maar, je probeert natuurlijk wel een beetje voorzichtig met de belangen van je klant om te gaan.” (Santen, 12-01-05)

Six geeft aan dat hij het in die tijd van belang acht dat de jurisprudentie niet verder wordt uitgekristalliseerd, zoals met name door de Schelde/Cijssouw-arresten is gebeurd. Het in-

stituut vormt dan een manier om de verdere ontwikkeling van jurisprudentie stop te zetten.

“Dat was natuurlijk ook het doel: het uitschakelen van de rechter. Voor het instituut zou het natuurlijk een sport worden, en dat is het ook geworden, dat er geen rechtszaken meer zouden ontstaan. Oftewel, dat men de uitkomst van de mediation steeds zou accepteren, hoe die ook uitviel. Dat is ook gelukt. Er is in Nederland daarna toch nul zaak meer geweest. (...) Voor mij stond als een paal boven water dat we er voor moesten zorgen dat er geen rechtszaken meer zouden zijn. Uit de rechtszaken tot dan toe bekend bleek één ding heel duidelijk, namelijk dat je alleen nog maar kon verliezen. Dat het steeds erger werd. De onbeheersbaarheid van de schadeontwikkeling als gevolg van de ontwikkeling van de jurisprudentie was een grote zorg.” (Six, 15-11-04)

Sommige respondenten geven aan dat de druk vanuit de weg van het recht heel specifiek te maken heeft met het (potentiële) aantal claims en de financiële gevolgen daarvan (De Mol, 04-01-05; Koning, 03-06-98; Rongen, 04-02-05; Santen, 12-01-05). Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, wordt een aantal werkgevers en verzekeraars in de eerste helft van de jaren negentig geconfronteerd met een sterk toenemend aantal asbestslachtoffers, en dan met name nadat de Hoge Raad zich heeft uitgesproken ten nadele van scheepswerf De Schelde (*Cijsouw/De Schelde*, HR 25 juni 1993, NJ 1993). De dreiging die van het aantal (potentiële) claims uitgaat, hangt samen met de manier waarop de jurisprudentie is uitgekristalliseerd. De positie van het slachtoffer is na Cijsouw/De Schelde een stuk gunstiger geworden. Verzekeraar Allianz hierover:

“Toen ging de sluis open vanwege het feit dat tegen de verwachting van de werkgever zelf in, De Schelde wel aansprakelijk werd gehouden. (...) Vervolgens kwamen er natuurlijk veel meer mensen met mesothelioom zich melden. En dan heb je wel zoiets van: “Oei, dat zijn er veel.” En we vroegen ons af in welke bedrijfstakken we dat nog meer konden verwachten. Dus halverwege de jaren negentig, is iedere verzekeraar gaan nadenken: ‘in welke bedrijfstak en in welke periode heb ik aansprakelijkheidverzekeringen getekend, en wat voor schadelast kan er voor mij nog uit dat verleden naar voren komen?’ En, aangezien wij het sterkst vertegenwoordigd waren met aansprakelijkheidsverzekeringen in de scheepsbouw - RDM, Feyenoord, en nog andere grote scheepswerven - wisten we wel dat we redelijk zwaar betrokken zouden worden door die schadelast uit het verleden. Vandaar dat er ook een grote schadelast is opgebouwd.” (De Mol, 04-01-05)

Volgens Santen, het hoofd schaderegelingen bij Winterthur, bestaat midden jaren negentig bij het bedrijf de verwachting dat er rond de eeuwwisseling een “*hausse*” aan schadeclaims zal komen (Santen, 12-01-05).¹²⁵

Totnogtoe is aan de orde gekomen dat (vertegenwoordigers van) werkgever en verzekeraars zich via de publieke opinie, de politiek en het recht onder druk gezet voelen om mee te werken aan de oprichting van een instituut voor asbestslachtoffers en dat zij dit door de uitkristallisering van de jurisprudentie als een reële optie gaan zien. Daarnaast bestaat bij een aantal verzekeraars en werkgevers ook de verwachting dat de afhandeling van claims door het instituut de afhandeling van asbestclaims kan pacificeren en efficiënter kan maken en dat enige controle uitgeoefend kan worden met betrekking tot asbestclaims

¹²⁵ Deze verwachting is overigens geen bewaarheid geworden. Hoewel het bedrijf gedurende de jaren negentig met een aanzienlijk aantal asbestclaims te maken krijgt, neemt het aantal in de eerste jaren van het millennium juist enigszins af.

(Mulder, 30-11-04; Six, 15-11-04; Koning, 03-06-98: 12,14; Huls & Opstelten, 1999: 42). Het feit dat het Verbond van Verzekeraars zelf voorstellen doet aan De Ruiter ten tijde van diens onderzoek naar de problematiek, kan ten dele begrepen worden vanuit dit streven naar controle en efficiënte afhandeling.

Volgens Six (Verbond) kan dit type instituut met betrekking tot verschillende aspecten van de afhandeling mogelijke voordelen met zich meebrengen. Het zorgt voor 'minder gedoe', er zijn minder transactiekosten, het is minder litigieus en er is een eenvoudigere dossier*bearbeitung* wat leidt tot versnelling (Six, 15-11-04). En, alhoewel de angst om de regie uit handen te geven een remmende werking op de oprichting van het instituut heeft, biedt medewerking aan (de oprichting van) zo'n instituut aan de andere kant dus ook de mogelijkheid om enige controle te houden over ontwikkelingen met betrekking tot compensatie en erkenning voor asbestslachtoffers. Six ziet met het instituut een mogelijkheid om de "onbeheersbaarheid van de schadeontwikkeling" een halt toe te roepen door verder jurisprudentie te voorkomen. Ook Koning (VNO-NCW) geeft aan dat het beter is om betrokken te zijn bij de ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld de reikwijdte van een regeling of tot jurisprudentieontwikkeling wanneer het er toch echt naar uitziet dat er een instituut zal komen (Koning, 03-06-98: 12,14; Huls & Opstelten, 1999: 42). Werkgevers en verzekeraars achten het verstandig invloed op de ontwikkeling van oplossingen te kunnen uitoefenen op het moment de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers zo stevig op de publieke en politieke agenda staat dat er een oplossing zal komen.

4.4.2 Vakcentrales

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat voor de vakcentrales FNV en CNV de asbestproblematiek midden jaren negentig enigszins naar de achtergrond is verschoven. Voor het maatschappelijk probleem van de asbestblootstelling van werknemers is wat hen betreft grotendeels een oplossing gecreëerd in de vorm van het Asbestbesluit van 1993. Het FNV heeft er bovendien aan meegewerkt dat er principiële jurisprudentie is gekomen waardoor de positie van het asbestslachtoffer als werknemer verder is versterkt.¹²⁶ Daarna zijn de SP en het Comité als het ware 'eigenaar' van de asbestproblematiek geworden, waarbij veel aandacht wordt geschonken aan het maatschappelijk probleem van de 'juridische lijdensweg'. In deze subparagraaf komt naar voren waarom zij ondanks bedenkingen zijn gaan meewerken aan een bemiddelingsinstituut voor asbestslachtoffers.

Terughoudendheid aangaande asbestfonds

Bij de FNV en het CNV bestaan twijfels over een oplossing voor de juridische lijdensweg in de vorm van een asbestfonds, zoals het Comité en de SP hebben voorgesteld.¹²⁷ Deze twijfels zijn gepubliceerd in een rapport van het Comité (Comité, 1995). Beide vakcentrales vragen zich af of een fonds wel een geschikte oplossing vormt. Voor deze organisaties zou een *geschikte* oplossing er namelijk voor zorgen dat verantwoordelijke werkgevers financieel gezien niet "gemakkelijk weg zouden komen" en juist hun schuld zouden erkennen. Indien dit niet gebeurt, is het volgens de vakcentrales maar de vraag of het

¹²⁶ Met name: *Cijssouw/De Schelde*, HR 25 juni 1993, NJ 1993, 66.

¹²⁷ Zie paragraaf 4.2; 4.3.1.

slachtoffer voldoende genoegdoening wordt geboden. Volgens de CNV betekent een collectieve regeling altijd “water bij de wijn doen.” In het rapport komt bovendien tot uitdrukking dat de FNV het oordeel over de geschiktheid van een oplossing onder meer laat afhangen van de vraag of voldoende tegemoet gekomen wordt aan de doelstelling van preventie.

“Een asbestfonds zou volgens de FNV bij de werkgevers het schrik-effect kunnen weghalen en de werkgevers niet dwingen/aansporen tot betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Het fonds zou voor werknemers de noodzaak wegnemen om tegen slechte werkgevers te procederen, terwijl volgens de FNV procederende werknemers juist nuttig zijn om werkgevers te dwingen betere arbeidsomstandigheden te realiseren.” (Comité, 1995: 7)

Bij de vakcentrales wordt derhalve betwijfeld of het voorgestelde fonds een vergeldende en preventieve functie zou kunnen vervullen. Verder achten vakcentrales – en dan met name CNV – een asbestfonds niet noodzakelijk voor de eigen leden omdat die al bij de rechtskundige diensten van de vakbonden terecht kunnen. Ook ten aanzien van een instituut zoals voorgesteld door De Ruiter gebruiken zij dit argument (De Ruiter, 27-01-05).¹²⁸ Dit argument heeft betrekking op de mate van institutionalisering van het compensatiesysteem. Net als de verzekeraars en de (overheid)werkgevers, gaan de vakcentrales ervan uit dat zij de afhandeling van asbestclaims met hun rechtskundige dienst al in hoge mate hebben geïnstitutionaliseerd. Woltmeijer (CNV) geeft aan dat voor de eigen leden een bredere, collectieve oplossing niet nodig is aangezien zij “de weg op dit moment al vinden” (Woltmeijer, 04-06-98). Wilders (FNV) laat in een interview weten dat de rechtskundige dienst van het FNV al veel ervaring heeft met asbestclaims en leden altijd kosteloos van de dienst gebruik kunnen maken (Wilders, 23-06-98).

Uit interviews blijkt dat de rechtskundige dienstverlening die op het gebied van schadevergoeding en erkenning voor asbestslachtoffers wordt geboden, voor de vakcentrales in twee opzichten indirect van belang is. Ten eerste blijft de organisatie beter op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen wanneer asbestclaims binnenshuis afgehandeld worden. Woltmeijer (CNV, 12-01-05) geeft aan dat het laten afhandelen van asbestclaims door de eigen rechtskundige dienst een extra impuls geeft om ook op een andere manier met de problematiek bezig te zijn. Hierdoor verslapt de aandacht voor deze problematiek niet en wordt de organisatie voorzien van informatie die van belang kan zijn voor andere doelstellingen en activiteiten, zoals bijvoorbeeld preventie. Ten tweede vormt het bieden van rechtskundige hulp een manier om leden te binden en om de aantrekkelijkheid van lidmaatschap te vergroten. Het feit dat een asbestfonds voor asbestslachtoffers deze binding of aantrekkelijkheid zou kunnen verminderen, maakt volgens verschillende respondenten dat de vakcentrales aanvankelijk enige twijfel hebben om mee te werken aan een collectieve regeling (De Ruiter, 27-01-05; Six, 15-11-04; Wilders, 23-06-98; Woltmeijer, 12-01-05).

Onvoldoende argumenten tegen bemiddelingsinstituut

De argumenten die de vakcentrales FNV en CNV inbrengen tegen een asbestfonds hebben betrekking op de geschiktheid van deze oplossing en op (een gebrek aan) de nood-

¹²⁸ Zie paragraaf 4.2; 4.3.1.

zaak ervan voor de eigen leden. Een instituut zoals voorgesteld door De Ruiter komt meer tegemoet aan de waarde die de vakcentrales zeggen te hechten aan de preventieve en vergeldende functies van een compensatiesysteem. Met betrekking tot het argument dat voor de eigen leden geen alternatief compensatiesysteem noodzakelijk is, geldt voor het voorgestelde instituut hetzelfde als voor het voorgestelde asbestfonds. Met deze stand van zaken kunnen de vakcentrales echter niet voldoende overtuigende argumenten inbrengen om niet mee te werken aan de oprichting van het door De Ruiter voorgestelde instituut.

Beide vakcentrales erkennen dat er sprake is van een ernstig probleem en dat voor niet-leden een collectieve regeling wenselijk is. Volgens Wilders (FNV) kan een eigen belang als een verminderde mogelijkheid tot het binden van leden niet zo zwaar wegen dat het “over de rug van slachtoffers” tot distantiëring kan leiden. Eind jaren negentig geeft in een interview aan dat het FNV een collectieve oplossing ondersteunt en daaraan meewerkt wanneer blijkt dat “slachtoffers daar in overwegende mate behoefte aan hebben.” Volgens Wilders vindt de FNV het op zich een goed streven vindt om slachtoffers via een andere weg dan via individuele claims sneller een juridische procedure afgehandeld te laten krijgen (Wilders, 23-06-98).

Het CNV hanteert min of meer hetzelfde uitgangspunt. Gezien de “importantie” van de situatie kan de vakcentrale er volgens Woltmeijer (CNV) niet omheen om ook als belangbehartiger op te treden voor werknemers die lijden aan een terminale ziekte als gevolg van asbestblootstelling. De belangenbehartiging kan niet beperkt worden tot de eigen leden. Sterker nog, voor de CNV weegt het zwaarst dat ze als maatschappelijke organisatie juist moet optreden als “voorvechter” van de belangen van mensen die “buiten hun schuld op de werkplek aan allerlei ellende zijn blootgesteld” (Woltmeijer, 04-06-98; Huls & Opstelten, 1999: 42). Hierbij telt dat het juist anderen dan de werknemers zelf zijn, te weten de overheid en werkgevers, die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van het probleem. Terwijl dit in het rapport van het Comité niet tot uitdrukking komt, legt het CNV de causale verantwoordelijkheid dus wel bij de overheid. Verder weegt voor het CNV mee dat de asbestproblematiek een groeiend maatschappelijk probleem is en dat niet alle slachtoffers hun weg vinden via het Comité of een vakcentrale. Oprichting van een instituut lijkt een mogelijke oplossing voor dit probleem. Er is volgens Woltmeijer namelijk sprake van een lange juridische lijdensweg die aanmerkelijk bekort kan worden “door een aantal standaarden en protocollen” (Woltmeijer, 04-06-98).

4.4.3 Slachtofferorganisaties

Het behoeft weinig uitleg waarom het Comité en de SP zijn afgestapt van hun aanvankelijke idee om een asbestfonds op te richten. Het is niet gelukt om andere partijen voldoende te overtuigen van de wenselijkheid en haalbaarheid van dit voorstel. Daarom gaan het Comité en de SP vanaf september 1996 - als tweede keuze - een voorschotfonds propageren als de meest geschikte oplossing. Tegen de door De Ruiter voorgestelde oprichting van een instituut voor asbestslachtoffers bestaan ook bij het Comité en de SP enkele bezwaren, maar hier gaan deze partijen toch aan meewerken. De andere slachtofferorganisatie, AVN, is in deze fase niet betrokken bij de onderhandelingen.

Het Comité vindt het bezwaarlijk dat de overheid aanstuurt op een oplossing voor maar een “heel klein gedeelte” van het probleem. De overheid wil een oplossing voor de ver-

haalbare vorderingen namelijk overlaten aan de belanghebbende partijen (Comité 2002, Ruers, 20-05-98). Van een ‘verhaalbare vordering’ naar definitie van de overheid zou volgens Ruers sprake zijn wanneer deze voldoet aan de volgende kenmerken: er is een werkgever, er is geen sprake van verjaring, en er is een duidelijke grond voor de vordering. Ruers stelt dat deze vorderingen ook wel te kenmerken zijn als “de eenvoudige, heldere zaken”, dus de “zaken die vrij simpel liggen” (Ruers, 20-05-98). Het Comité stelt dat ook een oplossing voor de rest van het probleem door de overheid verzorgd zou moeten worden. Het Comité en de SP vinden het dan ook bezwaarlijk wanneer blijkt dat de overheid haar tegemoetkomingsregeling wil beperken tot de categorieën werkgevers die niet (meer) kunnen betalen, verjaarde vorderingen en mesothelioom (Comité 2002, Ruers, 20-05-98).

“Wij hebben, als Comité, toen direct gezegd: ‘Wij vinden het prachtig wat u doet, maar wij kijken naar alle slachtoffers. U bekommert zich over een klein deel. Wij willen voor iedereen een oplossing hebben, voor ons is het een totaalpakket.’” (Ruers, 20-05-98)

Uiteindelijk besluit het Comité toch te gaan onderhandelen met de andere belanghebbende partijen over wat “voorlopig haalbaar is voor die verhaalbare vorderingen” (Ruers, 20-05-98). Het probleem zit voor de SP en het Comité dus in het feit dat ze zouden moeten gaan meewerken aan een oplossing voor slechts een *deel* van de slachtoffers, terwijl ze ingezet hebben op oplossing voor de juridische lijdensweg van *alle* asbestslachtoffers. Het Comité profileert zich bovendien als belangenorganisatie voor alle asbestslachtoffers en hun nabestaanden.

Medewerking aan een instituut betekent ook dat het Comité en de SP gaan meewerken aan een andere oplossing dan een voorschotfonds. De vraag is nu waarom ze dit doen. In ieder geval is al een probleem voor deze partijen dat De Ruiter weinig heil in een voorschotfonds ziet. Dit ondanks het feit dat het Verbond van Verzekeraars, toch een partij aan de andere kant van het spectrum dan SP en Comité, dit idee niet alleen steunt, maar zelfs heeft ingebracht. In een interview uit 1998 geeft Ruers (Comité, SP) aan dat het voorschotfonds een oplossing is die in de tweede helft van de jaren negentig politiek niet haalbaar is. Volgens hem staat het beleid op dat moment in het kader van deregulering. Dit heeft tot gevolg dat de overheid alleen geïnteresseerd is in oplossingen die door de markt geboden kunnen worden en in oplossingen die partijen zelf kunnen reguleren. Andere oplossingen hebben geen kans, hoezeer de problematiek er ook om vraagt.

“Wij komen tegen die stroom in tot de conclusie, dat dit eigenlijk niet door die markt op te lossen is.” (Ruers, 20-05-98)

Dit besef betekent echter niet dat de SP of het Comité afstapt van het idee van een oplossing in de vorm van een voorschotfonds. Sterker nog, beide organisaties blijven een dergelijke oplossing propageren (Ruers, 11-01-05/20-05-98; Comité, 2002).

“Een wettelijk geregelde collectieve regeling (...) zou toch het meest efficiënt zijn. Het zou mij ook niet verbazen als we over drie of vijf jaar zouden zeggen: ‘Nou jongens, laten we maar die kant op gaan, want het is toch omslachtig of te weinig efficiënt gebleken’” (Ruers, 20-05-98).

Medewerking aan een deeloplossing - een instituut - die niet hun eerste of tweede keuze is, legitimeren deze organisaties door het instituut voor te stellen als een eerste stap.

“We hebben eruit gehaald wat haalbaar was en een basis gelegd voor verdere ontwikkeling. Het is zeker geen eindpunt.” (Welwezen, 1998: 8)

Zij legitimeren hun medewerking bovendien door te stellen dat Staatssecretaris van SZW Linschoten in 1995 aangeeft dat het Comité terug kan komen bij het ministerie indien de samenwerking tussen de private partijen mislukt.

“Het comité was niet direct overtuigd van de juistheid van dit poldermodeladvies, maar besloot toch naar rondgang langs de partijen te gaan maken. Daarbij speelde mee dat de staatssecretaris aan zijn advies had toegevoegd, dat als de gang naar de marktpartijen niets zou opleveren, het comité altijd weer bij hem terecht kon.” (Comité, 2002: 5)

Bovendien kunnen het Comité en de SP medewerking aan een instituut zoals voorgesteld door De Ruiters verlenen en tegelijkertijd een voorschotfonds propageren aangezien beide oplossingen niet principieel van elkaar verschillen.

4.5 Onderhandelingen en politieke discussie over compensatiesysteem

De paragraaf begint met de uiteenzetting van de moeilijkheden die zich tijdens de onderhandelingen over het bemiddelingsinstituut (IAS) voordoen in 4.5.1. Daarna wordt in 4.5.2 nader ingegaan op de belangrijkste discussiepunten met betrekking tot de vormgeving van de tegemoetkomingsregeling (TAS).

4.5.1 Onderhandelingen IAS

Een moeizaam bevochten compromis

In september 1997 begint Heerma als kwartiermaker met de onderhandelingen over een bemiddelingsinstituut. Wanneer hij zich wegens ziekte moet terugtrekken, neemt Asscher in december 1997 de onderhandelingen over.¹²⁹ Op het moment dat Asscher nog maar enige tijd optreedt als kwartiermaker gaat het dermate slecht met de onderhandelingen dat Ruers als onderhandelaar van het Comité zelfs publiekelijk dreigt met terugtrekking van deze belangenorganisatie uit het overleg (*Arbeidsomstandigheden*, 1998). Als knelpunten wijst hij drie ‘twistpunten’ of ‘breekpunten’ aan: de uitsluiting van longkanker en asbestose, de hoogte van het smartengeld en het al dan niet loslaten van de verjaringstermijn. In het tijdschrift *Arbeidsomstandigheden* stelt Ruers dat de verschillen in drie bijeenkomsten onoverbrugbaar zijn gebleken:

“We zijn nog steeds voor een collectieve regeling, maar de knelpunten zijn in dit overleg niet op te lossen. Wij treden op voor alle slachtoffers, dus je kunt niet zomaar twee typen ziekten buiten de regeling laten. Verder overleg heeft geen zin; de staatssecretaris moet maar met een voorstel komen. Alleen de politiek kan dit in een wettelijke regeling oplossen. Dan is het openbaar en kunnen we erover discussiëren.” (*Arbeidsomstandigheden*, 1998)

Ook volgens “een andere deelnemer aan het overleg” zitten de onderhandelingen in het slop. Volgens deze deelnemer hebben de “rechtshulpverleners aangegeven waar hun grens ligt” en ligt de bal op dat moment bij de werkgevers en verzekeraars (*Arbeidsomstandigheden*, 1998).

Andere onderhandelingspartijen hebben moeite met dit soort publieke uitlatingen van Ruers en laten hem weten dat hij daarmee de voortgang belemmert (Huls & Opstelten, 1999: 45). Kwartiermaker Asscher probeert de onderhandelingen weer op gang te brengen door gesprekken te voeren met VNO-NCW en met staatssecretaris De Grave. Tot een breuk komt het echter niet en Ruers is bij de volgende besprekingen weer present als vertegenwoordiger van het Comité (Asscher, 02-06-98).¹³⁰

Het is dan ook niet verrassend dat verschillende deelnemers aan het overleg, nadat het onderhandelaarsakkoord op 16 september 1998 uiteindelijk is gesloten, laten weten dat dit akkoord een moeizaam bevochten compromis vormt (*Welwezen*, 1998). Kwartiermaker Asscher laat weten vooral opgelucht te zijn dat er een akkoord ligt, maar geeft tevens aan dat men van werkgeverszijde iets meer heeft moeten toegeven.

¹²⁹ Voor een tijdspad 1995-2000, zie paragraaf 4.1.

¹³⁰ Uit dit onderzoek is niet gebleken of en in hoeverre hiertoe toezeggingen aan het Comité zijn gedaan.

“De ene partij wil snelheid in de procedure en zoveel mogelijk uit het vuur slepen terwijl de andere geen waarborg wil prijsgeven zolang niet vaststaat dat hij moet betalen. Als ik eerlijk ben, hebben de werkgevers wat meer moeten geven en wat minder kunnen nemen, maar dat heeft alles te maken met de smalle marge van de werknemers. Zij hebben hun gezondheid al gegeven en hoeveel andere offers kun je dan nog van iemand vragen?” (Welwezen, 1998)

Ook werkgeversvertegenwoordiger Koning (VNO-NCW) zelf, geeft aan dat onderhandelingspartijen “van heel ver moesten komen.” (Welwezen, 1998). Ruers wijst op het moeizame verloop onderhandelingen, zoals blijkt uit het volgende citaat.

“Soms werd ik ook echt moedeloos, als bijvoorbeeld plechtig gemaakte afspraken ineens niet gemaakt bleken te zijn. Ik realiseer me ook wel dat het over grote belangen en bedragen gaat, en waarmee we bezig zijn grote implicaties kan hebben voor de samenleving. Gevolgen die op het moment niet eens te overzien zijn.” Tegelijkertijd heeft hij ook heel wat geleerd van het geboorteprocés van het instituut, en geeft hij toe, “ook wij hebben wel eens ‘forse accenten’ geplaatst zodat de andere partijen misschien wanhopig werden.” (Welwezen, 1998: 8)

De onderhandelingen om tot een akkoord te komen duren uiteindelijk negen maanden. Dat is vijf maanden langer dan gepland. Hieronder zal worden besproken hoe over de drie belangrijkste discussiepunten die tijdens de onderhandelingen speelden - de reikwijdte van het instituut, de hoogte van het smartengeld en de verjaringsproblematiek - uiteindelijk overeenstemming kon worden bereikt. Het normbedrag voor smartengeld vormt het sluitstuk van de onderhandelingen (Asscher, 02-06-98; 25-11-04).

Onderhandelingen: reikwijdte

Gezien de angst voor precedentwerking die leeft bij overheid, werkgevers en verzekeraars en gezien het streven van het Comité naar een oplossing voor het gehele probleem, is de reikwijdte van het instituut voor alle belanghebbende partijen een belangrijk punt. De discussie spitst zich toe op de vraag of slechts mesotheliompatiënten, of ook asbestose- en longkankerpatiënten tot de kring der gerechtigden gerekend zullen worden.

Volgens Six (Verbond van Verzekeraars) staat voor werkgevers en verzekeraars al meteen vast dat alleen mesotheliom aan de orde was en dat die andere dingen misschien later nog wel aan de orde zouden komen; “*First things first*” (Six, 15-11-04). Werkgevers en verzekeraars legitimeren dat ze voor (ex)werknemers met mesotheliom überhaupt buiten de geijkte paden treden door te erkennen dat er voor deze groep sprake is van een ‘juridische lijdensweg’ en door erop te wijzen dat er een voldoende mate van zekerheid over de aansprakelijkheid van werkgevers bestaat. In paragraaf 4.4.1 is aan bod gekomen dat de jurisprudentie volgens verzekeraars voor (ex-)werknemers met mesotheliom voldoende is uitgekristalliseerd. Volgens Koning (VNO-NCW) ontbreekt die zekerheid ten aanzien van andere categorieën.

“Met andere woorden, op het moment dat we praten over asbestose en longkanker is de bewijsvoering nog vele malen moeilijker dan bij mesotheliom. En dat terwijl het bij mesotheliom soms al moeilijk is om de werkgeversaansprakelijkheid hard te maken. Maar omdat daar heel veel juridische haken en ogen aanzaten, hebben de werkgevers gezegd: “We willen geen fonds, maar we erkennen wel - met name rond mesotheliomslachtoffers - het probleem van de juridische lijdensweg.” (...)Daarvan hebben wij gezegd dat we het op zich een goed uitgangspunt vinden om te proberen

een oplossing te vinden voor een door iedereen erkend maatschappelijk probleem, en dan met name voor de mesotheliomslachtoffers.” (Koning, 02-12-04)

Ook Pompen (Verbond) laat weten dat voor verzekeraars geldt dat ze verantwoordelijkheid nemen waar verplichtingen bestaan en niet verder.

“Wij hebben gezegd: “Waar we verplichtingen hebben jegens slachtoffers willen we ze ook nakomen en dan het liefst wat ons betreft volgens een standaardprocedure met genormeerde bedragen. Maar, waar we geen verplichtingen meer hebben (...) zijn we ook niet van plan alsnog een verplichting op ons te nemen”. (...) Dat is gewoon helder en duidelijk, misschien hard, maar daar hebben we geen misverstanden over willen laten verstaan.” (Pompen, 08-06-98)

Het Comité en de vakbonden hebben moeite om een beperkte reikwijdte van het instituut te accepteren. Wilders (FNV) geeft aan dat men aan de slachtofferkant bij het begin van de onderhandelingen “onaangenaam verrast” is over het feit dat werkgevers en verzekeraars alleen willen meewerken aan een oplossing voor mesotheliomslachtoffers. Hij vindt dit “maatschappelijk moeilijk uit te leggen” aan slachtoffers en nabestaanden (Welwezen, 1998). Wilders stelt in 1998 in een interview dat FNV, CNV en het Comité van mening zijn dat niet van een oplossing voor de problematiek van longkanker- en asbestosepatiënten afgezien mag worden omdat dit gecompliceerder ligt dan bij mesotheliom.

“Als je een instituut voor asbestslachtoffers in het leven gaat roepen, kan je dat niet beperken tot een categorie waar het nou toevallig het makkelijkst voor is. Dan moet je het voor allemaal doen. We realiseren ons ook wel dat de situatie bij asbestose en bij longkanker slachtoffers met een blootstellingsverleden natuurlijk weer een heel andere is, maar dat wil niet zeggen dat daar niet even reële problemen zijn. Met name bij de longkanker categorie, die bijna even groot is als de mesotheliom.” (Wilders, 23-06-98)

Ook Ruers (Comité) stelt dat men van slachtofferzijde niet accepteert dat de verzekeraars en werkgevers, asbestose en longkanker er aanvankelijk helemaal buiten willen laten (Ruers, 20-05-98).

Volgens werkgeversvertegenwoordiger Koning is het in die periode nodig de discussie over de reikwijdte te “parkeren”, aangezien het één van de onderwerpen is die de voortgang van het overleg anders te zeer zou hinderen (Koning, 03-06-98). De reikwijdte wordt beperkt tot (ex-)werknemers die lijden aan mesotheliom. De vakbonden en het Comité verantwoorden het onderscheid dat ze dan toch maken tussen (ex)werknemers die lijden aan mesotheliom en (ex)werknemers met asbestose dan wel longkanker, door afspraken over een eventuele toekomstige toelating vast te leggen in het Convenant als één van de “ontwikkeltaken van het instituut” (II.2.d). De volgende ontwikkeltaak is in het convenant vastgelegd:

“Naast respectievelijk ten behoeve van bovengenoemde taken draagt het Instituut zorg voor: (...) het tot stand brengen van protocollen met betrekking tot andere asbestgerelateerde ziekten dan maligne mesotheliom (asbestose en lonkanker). Na het verschijnen van de adviezen van de Gezondheidsraad hieromtrent zullen partijen, vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht en Advies van de Stichting Instituut Asbestslachtoffers, binnen een jaar beoordelen of ook andere categorieën slachtoffers bij het instituut voor bemiddeling in aanmerking komen. In verband daarmee zal mede worden bezien of er mogelijkheden zijn tot het aannemen van proportionele aansprakelijkheid, en zo ja, welke.”

Ruers (Comité) benadrukt in 1998 in een interview evenwel dat het opnemen van de ontwikkeltaak nog helemaal geen garantie biedt voor de toekomst. Volgens hem zijn de verzekeraars en werkgevers ermee akkoord gegaan dat deze ontwikkeltaak wordt opgenomen, maar hebben zij zich nog niet op voorhand bij de “impact van de gevolgen van dat advies op het gebied van asbestose” neergelegd. Dat zou in nog mindere mate gelden ten aanzien van longkanker.

“En het zou me niet verbazen als dat nog een hele zware touwtrekkerij wordt. Want zeker longkanker kan een heel groot probleem worden.” (Ruers, 20-05-98)

Wilders (FNV) is hier wat positiever over, maar ook hij uit slechts een voorzichtig vertrouwen (*Welwezen, 1998*).

Onderhandelingen: normbedragen

Over het idee dat er met normbedragen gewerkt zal gaan worden, zijn de partijen het snel eens. Ook over de normbedragen voor de materiële schade zijn partijen het snel eens, daar bestaan rekenmodellen voor. Ze komen overeen dat de hoogte van de materiële schadevergoeding voor deze homogene groep vrij gemakkelijk in te schatten is. Volgens veel respondenten betreft het vaststellen van de *hoogte* van de normbedragen voor immateriële schadevergoeding – smartengeld – echter het moeilijkste punt tijdens de onderhandelingen (Asscher, 25-11-04; Huls & Opstelten, 1999: 44; Koning, 02-12-04; Ruers, 20-05-98; Six, 15-11-04).

In de eerste plaats vormt het vaststellen van de hoogte van het smartegeld een heikel punt omdat hiermee – uiteraard – voor sommige verzekeraars en werkgevers grote financiële belangen mee gemoeid zijn. Een verschil in het normbedrag van 10.000, kan voor een bedrijf dat met meerdere asbestclaims te maken heeft al snel een grote financiële aanslag betekenen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.4.1, vrezen werkgevers en verzekeraars in die tijd dat het normbedrag als ondergrens gaat fungeren in civiele rechtszaken. Het is in die periode namelijk nog helemaal niet zeker of (alle) slachtoffers ook daadwerkelijk gebruik gaan maken van een ingesteld instituut.

Ruers (Comité) hecht onder andere veel belang aan het toekennen van een hoog bedrag, omdat dit volgens hem de enige manier is om erkenning uit te drukken.

“Je kunt het geldelijke niet losmaken van het psychische, het emotionele, het immateriële. Dat gaat hand in hand. Die erkenning is heel belangrijk voor de mensen. (...) Je moet het materieel vertalen en dat is al een moeilijke sprong die je maakt. Maar tegelijkertijd, als je het niet vertaalt in geld, verval je eigenlijk in niks, behalve een excuus.” (Ruers, 20-05-98)

Zoals aan bod gekomen in paragraaf 4.4.2, hechten ook de vakbonden er veel belang aan dat de verantwoordelijke werkgevers en verzekeraars ook daadwerkelijk financieel aangepakt worden. Is dit niet zo, dan biedt het instituut in hun optiek geen geschikte oplossing voor de juridische lijdensweg. Omdat zij willen dat dit compensatiesysteem ook een vergeldende functie krijgt, zetten zij dan ook in om een zo hoog mogelijk normbedrag voor het smartengeld. Volgens Wilders betekent dit het volgende:

“Er is ergens een bodem ten aanzien van wat je nou in materiële zin als een reële erkenning ziet voor het feit dat iemand overleden is door een verwijtbaar feit.” (Wilders, 23-06-98)

Een aantal respondenten wijst erop dat in het algemeen de moeilijkheid bij normbedragen voor smartengeld is, dat smart niet in geld is uit te drukken. Een bedrag is in feite altijd arbitrair. Dit problematiseert volgens hen de discussie, omdat deze niet gevoerd kan worden op basis van rationele argumenten of vastliggende (juridische) normen (Six, 15-11-04; Asscher, 25-11-04)

“Het is altijd een gevoelsmatige benadering. Je hoeft maar naar de Verenigde Staten te kijken om te zien hoe verschillend hierover gedacht wordt. Het is meer een cultureel of sociologisch bepaald gegeven dan een juridisch.” (Asscher, 25-11-04)

De belanghebbende partijen hebben geen voorbeeld van een andere collectieve regeling voor beroepsziekten waarbij gebruik wordt gemaakt van genormeerde bedragen voor smartengeld (Asscher, 25-11-04). Het enige aanknopingspunt voor partijen vormen bestaande dossiers van individuele smartengeldclaims. Dat kunnen zijn: mesotheliomzaken waarin door de rechter smartengeld is uitgekeerd; de gepubliceerde rechtszaken die De Ruiters ook heeft gebruikt voor zijn onderzoek; smartengeldzaken die niets met asbest te maken hebben; of asbestzaken die geen rechtszaak zijn geworden, maar geschikt zijn. Tijdens de onderhandelingen interpreteren de belanghebbende partijen deze zaken uiteenlopend of gebruiken ze verschillende zaken als uitgangspunt.

Volgens Six (Verbond) wijzen de beschikbare gegevens in die periode zonder de uitersten aan de onder- en bovenkant, op een gemiddeld smartengeldbedrag van f70.000 (Six, 15-11-04). Vanuit de werkgevers en verzekeringskant worden schikkingsbedragen genoemd van f30.000 à f35.000 (Huls & Opstelten, 1999: 44; Koning, 02-12-04; Ruers, 20-05-98). De vakbonden en het Comité zetten echter in op f125.000 (Ruers, 20-05-98; Wilders, 23-06-98). Dit bedrag baseren zij volgens Ruers op “het gemiddelde gezien de ernst van de situatie en op de smartengeldrechtspraak”. De standaardbedragen in de smartengeldrechtspraak zijn volgens hem op dat moment “enorm in ontwikkeling” en in het buitenland zouden de bedragen zelfs nog veel hoger liggen. Het Comité gebruikt eigenlijk niet zozeer een gemiddelde, maar meer de hoogst uitgekeerde bedragen als uitgangspunt (Koning, 02-12-04; Ruers, 20-05-98; Six, 15-11-04). Daarbij is het verschil in het bedrag van f125.000 waar door Ruers op wordt ingezet, volgens hem - los van het feit dat verzekeraars en werkgevers altijd inzetten op een laag bedrag - te verklaren vanwege het feit dat het Comité een andere inschatting maakt “van de ernst van de ziekte mesotheliom”. Wilders (FNV) wijst erop dat het Comité en de vakcentrales bovendien alleen maar zaken als aanknopingspunt willen gebruiken die volgens hen “eerlijk verlopen” zijn. Het gemiddelde van zaken waarbij slachtoffers juridisch goed ondersteund zijn, ligt volgens hem op een heel ander niveau dan het gemiddelde van het totale aantal zaken.

“Wij richten ons vooral op een vergaand patroon dat voortkomt uit de zaken die naar onze mening goed ondersteund zijn, door ons of het CNV. Het komt voor dat een slachtoffer de emotionele druk niet langer aan kan en vroegtijdig de handdoek in gooit. Dan kun je dus hele lage schikkingsbedragen krijgen.” (Wilders, 23-06-98)

Kwartiermaker Asscher moet veel moeite doen om de partijen tot een consensus te laten komen, maar uiteindelijk lukt dit hem wel. Voor het Comité en de vakcentrales is een totaalbedrag aan schadevergoeding van f100.000 de absolute ondergrens en daarmee een normbedrag van f90.000 aan smartengeld (Ruers, 11-01-05; Asscher, 02-06-98; Wilders, 23-06-98; Woltmeijer, 04-06-98). Volgens Six (Verbond van Verzekeraars) is de hoogte van dit bedrag onder andere tot stand gekomen omdat door de ontvangende partijen op

dat moment allerlei verwachtingen zijn geschapen. Hij beschrijft de discussie die dan gevoerd wordt als een “prestigeslag” (Asscher, 02-06-98; 25-11-04).

De verjaringsproblematiek; een rol op de achtergrond?

In zijn rapport presenteert De Ruiter als mogelijke oplossing voor het verjaringsprobleem, dat verzekeraars en werkgevers vrijwillig afzien van een beroep op verjaring. Hij merkt hierbij op dat hij hiertoe geen bereidheid heeft aangetroffen tijdens gesprekken met deze partijen. Ook Staatssecretaris van SZW De Grave verzoekt werkgevers en verzekeraars vrijwillig af te zien van verjaring uit “overwegingen van coullance.” Het ministerie van Defensie gaat hier onder grote publieke en politieke druk toe over.¹³¹

Tijdens de onderhandelingsfase vormt het vrijwillig afzien van een beroep op verjaring geen punt waar lang over gediscussieerd wordt (Huls & Opstelten, 1999: 40; Ruers, 20-05-98; Koning, 03-06-98). Voor de verzekeraars en werkgevers blijkt dit simpelweg geen optie. De vertegenwoordiger van VNO-NCW laat weten dat deze organisatie haar leden niet oproept deze stap te zetten (Koning, 03-06-98). Dit blijkt ook uit een interview met Ruers, waarin hij zijn verontwaardiging laat blijken over het feit dat werkgevers en verzekeraars niet eens echt geantwoord hebben op het verzoek van de staatssecretaris (Ruers, 20-05-98). Wellicht heeft de omstandigheid dat de overheid zelf een tweeledige aanpak van het probleem aankondigt, bijgedragen aan het feit dat de onderhandelingen zich niet op dit punt concentreren. Het kabinet wil namelijk pas meer bekend maken over haar heroverweging van de verjaringswetgeving en de opzet van de tegemoetkomingsregeling wanneer voldoende duidelijkheid bestaat over de vormgeving van het bemiddelingsinstituut.¹³²

De vraag of de verjaringstermijn van dertig jaar moet worden losgelaten, speelt tijdens de onderhandelingen evenwel een rol op de achtergrond. Voor partijen aan de uiterste polen van het spectrum - VNO-NCW, het Verbond van Verzekeraars, en het Comité - vormt de kwestie in ieder geval een mogelijk breekpunt van de samenwerking met betrekking tot de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers.¹³³ Althans, zij dreigen dat de kwestie een mogelijk breekpunt vormt.

Dat de verjaring een mogelijk breekpunt vormt, blijkt onder andere uit een interview met Koning (VNO-NCW). Hoewel “buiten het overleg geplaatst,” hangt de verjaringskwestie hier volgens hem als een “donkere wolk” boven. Koning illustreert de patstelling als volgt. Het Comité heeft aangegeven een oplossing pas “acceptabel” te vinden als de verjaringstermijn voor asbestslachtoffer komt te vervallen of “zodanig wordt opgerekt dat slachtoffers niet louter daarom buiten de boot vallen.” VNO-NCW stelt daarentegen dat met de verjaringstermijn de rechtszekerheid wordt gewaarborgd. Bovendien is de discussie over de verjaringstermijn op dat moment vrij recent –namelijk begin jaren negentig– in het parlement gevoerd. Weer een wijziging – en al helemaal een met terugwerkende

¹³¹ Zie: 4.3.2-4.4.

¹³² Zie: 4.3.3.

¹³³ Tijdens dit onderzoek is niet gebleken dat de verjaringskwestie ook een mogelijk breekpunt vormt voor de vakbonden, hoewel ook deze partijen streven naar een verjaringsregeling met terugwerkende kracht, dus waarbij ook de oude gevallen nog met succes een claim zouden kunnen indienen (Pompen, 08-06-98; TK, 1998/99, 25834, nr. 16).

kracht - zou vreemd zijn. VNO-NCW beschouwt dit - net als het Verbond - als een punt waarover niet gediscussieerd kan worden. Indien er wel een wijziging met terugwerkende kracht zou komen, houdt volgens Koning wat VNO-NCW betreft "het draagvlak op." Dit maakt de verjaringskwestie tot een struikelblok dat buiten het overleg geplaatst moet worden omdat anders het overleg te zeer gehinderd zou worden. Het enige dat Koning op dat moment mogelijk acht, is dat een nieuw verjaringsregime van toepassing zal zijn op gevallen waarbij de blootstelling plaatsvindt nadat de nieuwe wet in werking is getreden. Voor asbestslachtoffers ziet hij een eventuele wijziging dus niet als een geschikte oplossing (Koning, 03-06-98). Afgaande op dit interview, vormt de verjaring dus zo'n groot discussiepunt dat het geen onderdeel van de onderhandelingen *kan* zijn.

Hoe zwaar dit punt weegt voor VNO-NCW blijkt uit een later interview waarin Koning aangeeft dat ook tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel aangaande verjaring, wanneer het Convenant al getekend is, terugwerkende kracht van de wetswijziging daar nog het einde van betekent zou kunnen hebben.

"Qua timing vonden de oprichtingsonderhandelingen enige jaren eerder plaats dan de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel. Het is dus niet zo dat dit wetsvoorstel of de behandeling daarvan invloed heeft uitgeoefend op de oprichtingsonderhandelingen. Wel is het zo dat werkgevers en verzekeraars in beide gevallen (...) uitgingen van het afwijzen van terugwerkende kracht in regelingen of wetgeving. (...) Het invoeren van wetgeving met terugwerkende kracht zou zeker tot het einde van het Convenant asbestslachtoffers hebben geleid." (Koning, 02-12-04)

Het Verbond van Verzekeraars maakt al in een vroeg stadium - op 1 juli 1997 - publiekelijk kenbaar niet mee te willen werken aan overleg met maatschappelijke partijen om de situatie van asbestslachtoffers te verbeteren indien de verjaringswetgeving met terugwerkende kracht zou worden gewijzigd:

"Gegeven de dramatische situatie waarin de asbestslachtoffers verkeren, is het (...) alleszins te prijzen dat het kabinet en andere betrokkenen zich inzetten om op zoveel mogelijk manieren te proberen om voor de verschillende soorten slachtoffers een oplossing te vinden. Verzekeraars zijn daarbij beslist van de partij, zolang een eventuele verlenging met terugwerkende kracht van de bestaande verjaringstermijnen maar geen punt van discussie wordt. De uitkomsten van de voorgestelde studie naar mogelijkheden in dit opzicht, zien verzekeraars overigens met een gerust hart tegemoet. Zo'n studie zal zonder twijfel aantonen dat het oprekken van - nog recentelijk opnieuw en ook al met terugwerkende kracht - vastgestelde verjaringstermijnen de fundamentele van de rechtszekerheid zal aantasten. (...)

Het verlengen van verjaringstermijnen is te vergelijken met het veranderen van de spelregels nadat de wedstrijd is afgelopen en de einduitslag ineens heel anders komt te liggen. Het is ook niet nodig de rechtszekerheid aan te tasten. Veel juist is het om slachtoffers die tussen wal en schip dreigen te raken toegang te verlenen tot de voorgestelde compensatieregeling." (Verbond van Verzekeraars, 1997)

Aan de andere kant van het spectrum stelt ook het Comité de verjaringskwestie voor als een mogelijk breekpunt in de onderhandelingen. In het eerder genoemde artikel in *Arbeidsomstandigheden* van begin 1998, verkondigt Ruers:

"Ten slotte geldt ook de verjaringstermijn als groot twistpunt. Het Comité vindt dat de verjaringstermijn van 30 jaar van de baan moet, omdat asbestziekten zich pas laat

openbaren. De werkgevers zijn fel tegen het loslaten van deze verjaringstermijn.” (Arbeidsomstandigheden, maart 98)

In de eerste helft van 1998 bestaat bij het Comité het idee dat verzekeraars en werkgevers waarschijnlijk met succes een *lobby* hebben gevoerd om terugwerkende kracht tegen te gaan (Ruers, 20-05-98). Het Comité beklagt zich dan ook publiekelijk over deze (veronderstelde) lobby. In april 1999 reageert het Comité in haar nieuwsbrief als volgt op het wetsvoorstel zonder terugwerkende kracht:

“De wijziging van de regering op het gebied van de verjaring stelt dus in feite niets voor en is voor het Comité onacceptabel. Daarbij heeft de regering haar oren laten hangen naar de werkgevers en de verzekeraars. Want een mesothelioomslachtoffer die bij zijn werkgever door de verjaring geen vergoeding krijgt, kan wel een beroep doen op de overheidsregeling, als hij aan de overige voorwaarden voldoet. Dat betekent dat de schadevergoeding die de werkgever of diens verzekeraar zou moeten betalen, (minimaal Fl. 100.000,-) niet betaald hoeft te worden en dat de overheid de schadevergoeding moet uitbetalen, zij het op een veel lager bedrag. Het is duidelijk dat de zeer sterke lobby van de werkgevers en verzekeraars op de overheid hier schuld aan is.” (Nieuwsbrief, april 1999.)

Vanwege de tegengestelde belangen vormt de vraag of de verjaringswetgeving terugwerkende kracht moet krijgen een lastige kwestie voor het ministerie van Justitie (Pompen, 08-06-98). Bauw¹³⁴ wijst erop dat deze vraag ook voor de overheid een direct financieel belang heeft gezien de samenhang met de tegemoetkomingsregeling. Wanneer de wetswijziging met terugwerkende kracht in zal gaan, betekent dit ook dat de (meeste) verjaringszaken van niet-verhaalbare vorderingen veranderen in verhaalbare en daarmee de verantwoordelijkheid hiervoor terug geheveld wordt naar de werkgevers en verzekeraars (Bauw, 22-06-98).

Uit interviews blijkt dat bij het ministerie van Justitie bekend is dat de vraag over de terugwerkende kracht een mogelijk breekpunt vormt voor zowel het Verbond, VNO-NCW als voor het Comité, en de verjaringskwestie met deze partijen ook besproken is (Ruers, 20-05-98:11; Bauw, 22-06-98:9). Door Bauw wordt in het midden gelaten of er ook echt sprake was van een lobby van verzekeraars en werkgevers.

Vooruitlopende op de fase na de onderhandelingen, blijkt dat het kabinet ervoor gekozen heeft zowel aan de belangen van asbestslachtoffers als aan die van werkgevers en werknemers tegemoet te komen. Op 30 maart 1999, wanneer het Convenant en de Stichtingsakte al getekend zijn, laat staatssecretaris van SZW Hoogervorst mede namens de minister van Justitie aan de kamer weten hoe het kabinet een wetswijziging van het verjaringsregime wil invullen (TK, 1998/99, 25834, nr. 7). Doel van de wetgeving is om te voorkomen dat in de toekomst een vordering al is verjaard voordat het slachtoffer bekend kan zijn met de schade.

“...een rechtsvordering tot vergoeding van personenschade (schade als gevolg van de aantasting van de persoon) niet verjaren zolang de schadelijder niet bekend is met zijn schade en de daarvoor aansprakelijke persoon. Vanaf het moment waarop hij bekend is of rederlijkerwijs kon zijn geweest met deze feiten heeft hij een termijn van vijf jaren om zijn vordering in te stellen. Laat hij deze termijn verstrijken, dan verjaart de vordering alsnog.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 7: 3)

¹³⁴ Hij houdt zich op het ministerie van Justitie bezig met de wijziging van de verjaringswetgeving.

Hoogervorst legitimeert als volgt dat de wetwijziging wél alleen geldt bij personenschade en niet alleen voor asbestslachtoffers, hoewel de asbestproblematiek de aanleiding voor de heroverweging vormt.

“Deze heroverweging heeft geresulteerd in het oordeel dat waar het gaat om schade die het gevolg is van aantasting van de persoon – overlijden, ziekte etc. – meer gewicht moet worden toegekend aan de zeer moeilijk te billijken gevolgen van het feit dat schade zo lang verborgen blijft dat een rechtsvordering reeds is verjaard voordat de schade aan het licht komt. Deze gevolgen zijn scherp aan het licht getreden voor asbestslachtoffers met maligne mesothelioom.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 7: 1)

“De regeling zal betrekking hebben op alle personenschade, niet alleen die veroorzaakt door asbest. Het probleem van het zich pas na lange tijd openbaren van schade doet zich immers niet alleen voor bij asbestgerelateerde ziekten, maar kan ook optreden in andere gevallen van personenschade, waaronder bij ziekten die op dit ogenblik nog niet bekend zijn..” (TK, 1998/99, 25834, nr. 7: 3)

De staatssecretaris maakt hierbij al meteen duidelijk dat de wijziging gericht zal zijn op de toekomst en dus geen terugwerkende kracht zal hebben. Hij legitimeert deze keuze door er ten eerste op te wijzen dat “asbestslachtoffers met maligne mesothelioom” gebruik kunnen maken van de TAS-Regeling wanneer ze met verjaring te maken krijgen, en ten tweede door het belang van rechtszekerheid te benadrukken. Dat blijkt uit het volgende citaat:

“Gelet op het feit dat het hier gaat om een ingrijpende breuk met het verjaringsrecht zoals dat tot op heden luidde en derhalve de rechtszekerheid hier in het geding is, zullen de gevolgen van de wetswijziging worden beperkt tot de toekomst. Onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen uitsluitend schade veroorzakende gebeurtenissen die zich na het moment van inwerkingtreding voordoen, zodat reeds ontstane rechtsposities niet worden aangetast. Hierdoor wordt de (verzekerings)praktijk de gelegenheid geboden om zich aan het nieuwe recht aan te passen. Op “oude” gevallen blijft de thans geldende verjaringsregeling van toepassing.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 7: 3)

In reactie hierop willen de kamerfractie van CDA, SP, SGP in het parlement weten of het voorgestelde regime niet toch van toepassing kan zijn voor “huidige slachtoffers.” SP-kamerlid De Wit vraagt zich af of onmiddellijke werking voor bestaande gevallen niet “logischer” zou zijn. Hij wijst op de “minimale werking” die de wijziging op dat moment zou hebben voor asbestslachtoffers. De staatssecretaris geeft aan dat de discussie hierover beter aangeaan kan worden bij de behandeling van het daadwerkelijke wetsvoorstel (TK, 1998/99, 25834, nr. 16).¹³⁵

Al met al lijkt het erop dat verschillende partijen belang hebben bij medewerking van werkgevers en verzekeraars aan het IAS, en dat dit meer invloed heeft gehad op de verjaringswetswijziging dan de verjaringsproblematiek op de onderhandelingen over het IAS *an sich*. De asbestproblematiek staat in 1998 inmiddels stevig op politieke agenda. Een einde aan de samenwerking door verzekeraars en werkgevers zou voor het kabinet betekend hebben dat beroep op haar gedaan zou worden om algehele (financiële) verantwoordelijkheid te dragen voor oplossing asbestproblematiek. Waarschijnlijk is gerede-neerd dat de overheid met de TAS-regeling de slachtoffer/werknemerkant tegemoet is

¹³⁵ Zie paragraaf 5.1 voor behandeling verjaringswetgeving.

gekomen en met het onthouden van terugwerkende kracht aan de verjaringswetgeving de zijde van de verzekeraars en werkgevers.

4.5.2 Politieke discussie TAS

Tegelijkertijd met het voorstel over de wijziging van het verjaringsregime, dus nadat het Convenant en de Stichtingsakte getekend zijn, laat Staatssecretaris van SZW Hoogervorst op 30 maart 1999 weten hoe de regeling voor de tegemoetkoming van asbestslachtoffers eruit zou moeten zien (TK, 1998/99, 25834, nr. 7).¹³⁶ In het kamerdebat over de tegemoetkomingsregeling spreekt geen van de politieke partijen zich uit tegen het invoeren van de regeling op zich. De discussie in de Tweede Kamer heeft met name betrekking op de door de staatssecretaris voorgestelde hoogte van de tegemoetkoming en de door de staatssecretaris vastgestelde peildatum van 6 juni 1997 waarop patiënten nog in leven moesten zijn om voor de tegemoetkoming in aanmerking te komen (TK, 1998/99, 25834:11).

Hoogte tegemoetkoming

Net zoals dat bij de onderhandelingen over het bemiddelingsinstituut (IAS) het geval is, vormt de hoogte van de bedragen die toegekend zullen worden het belangrijkste discussiepunt bij de parlementaire behandeling van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers. Het voorstel van de Staatssecretaris van SZW voorziet in een tegemoetkomingsbedrag van f25.000. Bij de vaststelling van de hoogte van dit bedrag heeft het kabinet zich gebaseerd op regelingen met een gelijksoortige achtergrond, zoals de regeling eenmalige uitkering silicose oud-mijnwerkers en het Schadefonds Geweldsmisdrijven” (TK, 1998/99, 25834, nr. 7).

Over de hele breedte van de vaste commissie voor SZW worden kanttekeningen bij de hoogte van de uitkering geplaatst. Verschillende fracties vinden het verschil met de normbedragen die het IAS uitkeert bij verhaalbare vorderingen te groot of vragen ten minste een nadere onderbouwing van dit verschil. Zij geven verschillende redenen waarom dit verschil niet zo groot zou mogen zijn. Deze zijn in grofweg drie categorieën in te delen. Er wordt verwezen naar de causale verantwoordelijkheid van de overheid, er wordt gebruikt gemaakt van argumenten die betrekking hebben op de vergelijking met andere groepen slachtoffers en er worden argumenten genoemd die betrekking hebben op de inbreng van de betrokken partijen (TK, 1998/99, 25834, nr.16; TK, 1998/99, Handelingen, nr. 76: 4446-4450).

¹³⁶ De voorgestelde regeling gaat uit van de volgende voorwaarden: “De Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers regelt toekenning van een eenmalige tegemoetkoming aan een werknemer: die op 6 juni 1997 in leven was; bij wie een maligne mesothelioom is vastgesteld; dat is veroorzaakt door beroepsmatige blootstelling aan asbest tijdens het verrichten van arbeid als werknemer. Om aanspraak te maken op een tegemoetkoming: mag een slachtoffer geen financiële compensatie hebben gekregen van een werkgever; en moeten de mogelijkheden om schade te verhalen langs civielrechtelijke weg zijn afgesloten omdat de werkgever niet meer is te achterhalen, niet meer bestaat of in staat van faillissement verkeert of omdat de vordering is verjaard. De hoogte van de eenmalige tegemoetkoming bedraagt f25.000 gulden.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 7)

Om te beginnen met de causale verantwoordelijkheid; SP-er De Wit en PvdA-er Middel benadrukken de “nalatigheid” van de overheid in het verleden waar het gaat om asbest-blootstelling en verzoeken vanuit dit causale verhaal om een verhoging van de tegemoetkoming. Om deze vorm van verantwoordelijkheid te onderscheiden van juridische aansprakelijkheid, gebruikt De Wit het begrip “morele verantwoordelijkheid” en spreekt Middel over “een nalatige overheid in politieke zin” (TK, 1998/99, 25834, nr.16: 5,6). Middel verwijst bovendien naar het feit dat deze kwestie ook al aan bod is gekomen in het debat over de Cannerberg:

“Wij hebben hierover al eerder gesproken bij het debat over de Cannerberg en de asbestproblematiek bij Defensie. Het verbod is in 1993 uitgevaardigd, terwijl dit al in de jaren veertig had kunnen gebeuren en wat ons betreft – het is wel makkelijk om dit achteraf te constateren – ook had moeten gebeuren.” (TK, 1998/99, Handelingen, nr. 76: 4448)

Uit dit en het volgende citaat blijkt wederom dat voor de SP de causale verantwoordelijkheid van de overheid een belangrijke troef is in het debat over de asbestproblematiek.

“Het verschil tussen de twee vormen van uitkering is evenwel te groot. De overheid zou zich kunnen beroepen op de afwezigheid van aansprakelijkheid. In dit verband moet echter in aanmerking worden genomen, dat voordat in Nederland het gebruik van asbest werd verboden, er al Europese regelgeving op dit punt was. Die Europese regelgeving had eerder dan is gebeurd in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd kunnen worden.” (TK, 1998/99, 25834, nr.16: 2)

“De heer De Wit (SP) herhaalde zijn argument dat de overheid moreel aansprakelijk is vanwege het lang wachten met het instellen van een verbod op het gebruik van asbest. In 1949 wist de regering al dat asbest slecht was voor de gezondheid. In 1969 is de omvang van de asbestproblematiek met een proefschrift nog eens aangetoond, maar mede door de effectieve lobby van Eternit is de regering er pas in juli 1993 toe gekomen een verbod op het gebruik van asbest in te stellen. Zelfs oud-minister Boersma heeft onderkend dat de overheid niet altijd adequaat heeft gehandeld.” (TK, 1998/99, 25834, nr.16: 5)

De SP-fractie dreigt in dit verband ook met haar constatering dat ook juridische aansprakelijkheid niet ondenkbaar is.

“Het Comité asbestslachtoffers heeft op het punt van juridische aansprakelijkheid van de Staat advies ingewonnen en daarbij is gebleken, dat een procedure waarmee de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor het niet tijdig invoeren van een verbod op het gebruik van asbest, verdedigbaar is.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 5)

Ook CDA-kamerlid Stroeken onderscheidt “een morele aansprakelijkheid” van de overheid van een al dan niet bestaande “juridische aansprakelijkheid”, maar het wordt uit de kamerstukken niet duidelijk wat hij hiermee precies bedoelt en dus ook niet of hij hiermee doelt op causale verantwoordelijkheid van de overheid. SGP-er Van der Staaij lijkt wel van dit laatstgenoemde uit te gaan, maar in de loop van het debat geeft hij aan dat juist het verschil tussen “juridische aansprakelijkheid” en “morele betrokkenheid” volgens de SGP uiteindelijk maakt dat voor de overheid het betalen van volledige schadevergoeding niet aan de orde is (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 5).

“Een absolute richtsnoer voor de hoogte van een uitkering die op morele gronden wordt gegeven is er niet. Daarom zijn de thans gepresenteerde voorstellen van de regering te billijken.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 5, 6)

Dat er volgens de SGP wel sprake is van causale verantwoordelijkheid, blijkt naar het oordeel van deze partij uit het feit dat een vergelijking met gelijksoortige regelingen niet gemaakt kan worden.

“De bedoelde regelingen zijn van een andere aard, omdat bij de asbestproblematiek enige aansprakelijkheid van de overheid zou kunnen gelden.” (TK, 1998/99, 25834, nr.16: 3)

Dit laatste argument behoort tot de tweede categorie argumenten die door de kamerfracties gebruikt wordt om de hoogte van de uitkering ter discussie te stellen. Dit zijn de argumenten die betrekking hebben op de vergelijking die de staatssecretaris maakt met regelingen voor andere slachtoffergroepen, te weten het silicosefonds en het Schadefonds Geweldsmisdrijven. PvdA-er Middel is van mening dat de groep asbestslachtoffers een uitzondering vormt vergeleken de twee andere slachtoffergroepen. “Hoe vreselijk ook”, de andere categorieën zijn “niet zo dramatisch als die van de asbestslachtoffers.” SP-er De Wit is van mening dat een vergelijking met de silicoseregeling in dit opzicht niet aan de orde is, aangezien bij die regeling “geen ongelijkheid tussen groepen” bestaat zoals dit bij de asbestproblematiek wel het geval is.¹³⁷ VVD-er Blok vraagt in het debat een nadere onderbouwing van het bedrag aan zijn partijgenoot staatssecretaris Hoogervorst. Daarbij geeft hij op een gegeven moment aan dat het niet doorslaggevend kan zijn hoe het leed van deze groep zich verhoudt tot dat van andere groepen, omdat niet in ieder leed “gradaties aangebracht kunnen worden.” Vergelijkingen zijn in zijn optiek daarom moeilijk te maken (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 5).

De derde categorie argumenten waarmee verschillende fracties de staatssecretaris verzoecken de uitkering te verhogen, heeft betrekking op de inbreng van belanghebbende partijen. Zowel GL als het CDA zouden graag zien dat rekening gehouden wordt de aanbevelingen van het Comité Asbestslachtoffers om dit bedrag te verhogen. CDA-er Stroeken hecht er bovendien belang aan dat door het IAS, en meer specifiek door de heer Asscher, gepleit is voor het “meer met elkaar in overeenstemming brengen van de verschillende bedragen” (TK, 1998/99, 25834, nr. 16; TK, 1998/99, Handelingen, nr. 76: 4447).

Ook het Comité heeft nadat de hoogte van de uitkeringen bekend was geworden haar onvrede direct bekend gemaakt aan de vaste commissie van SZW. Deze belangenorganisatie en de vakbonden proberen hun onvrede over de hoogte van het bedrag bovendien op de publieke agenda te zetten.¹³⁸ De partijen die onderhandelen over het asbestinstituut zijn ook al eerder - nog voor zij het Convenant hebben ondertekend - naar buiten getreden met een gezamenlijk standpunt (Asscher, 02-06-98; Koning, 03-06-98):

“...wij proberen er bij de Staatssecretaris begrip voor te kweken dat het verschil tussen die twee bedragen zo dicht mogelijk bij elkaar ligt, dat moet niet al te ver uiteen lopen ander geeft dat zeer grote frustraties.” (Asscher, 02-06-98)

Overigens betekent dit niet vanzelfsprekend dat al de partijen rond de onderhandelingstafel ook voor een hogere TAS-uitkering pleiten. Koning (VNO-NCW) stelt in die periode dat de discrepantie tussen de verschillende bedragen net zo goed verkleind kan worden

¹³⁷ Daarbij tekent hij overigens aan dat groepen asbestslachtoffers onderling wel “in dezelfde positie verkeren.”

¹³⁸ *Reformatisch Dagblad*, 29-04-99; *De Volkskrant*, 01-04-99.

door het normbedrag voor smartengeld bij het instituut te verlagen. Voor werkgevers en verzekeraars wordt door het debat in de kamer dus als het ware een extra argument gecreëerd om te pleiten voor een lager smartengeldbedrag (Koning, 03-06-98).

In reactie op alle kritiek gebruikt Staatssecretaris van SZW Hoogervorst een aantal argumenten om de Tweede Kamer er alsnog van te overtuigen dat de “gekozen oplossing te billijken” is en de tegemoetkoming niet verhoogd zou moeten worden. Ten eerste probeert hij het verschil in hoogte van de bedragen te legitimeren door erop te wijzen dat de twee vormen van tegemoetkoming niet te vergelijken zijn. Bij de geschillenbeslechting waarvan in het kader bij het IAS sprake is, wordt iemand aansprakelijk geacht, terwijl met de eenmalige uitkering van de overheid, “slechts uitdrukking wordt gegeven aan de maatschappelijke erkenning van het leed van de getroffen en.” Bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven wordt volgens de staatssecretaris op een vergelijkbare manier getracht “uitdrukking te geven aan de erkenning van aangericht leed.” (TK, 1998/99, 25834, nr.16: 4)

Ten tweede bestrijdt de staatssecretaris dat de Nederlandse Staat enige causale verantwoordelijkheid verweten kan worden omdat ze Europese regelgeving te laat zou hebben ingevoerd.

“Zou inderdaad van een onnodig vertraagde invoering sprake zijn geweest, dan zou dat tot rechtsgang tegen de Staat hebben geleid. Al vanaf begin jaren zeventig is het beleid erop gericht geweest, het risico van blootstelling aan asbest zoveel mogelijk te beperken. Dat heeft uiteindelijk geleid tot sloop van asbesthoudende gebouwen en installaties. Nederland heeft met dit beleid internationaal zelfs een voortrekkersrol vervuld.” (TK, 1998/99, 25834, nr.16: 4)

Ten derde kan de overheid volgens Hoogervorst niet verweten worden dat ze niet de hele ongelijkheid wegneemt omdat die ongelijkheid nog groter zou zijn indien de overheid geen regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers zou proberen op te zetten. Een vierde argument van de staatssecretaris betreft het kostenaspect. Voor een verhoging van de uitkering zou de budgettaire ruimte ontbreken (TK, 1998/99, 25834, nr.16: 4).

Zoals gezegd zijn het van de partijen die zich kritisch opstellen over de hoogte van de uitkering, de SGP en de VVD die genoeg nemen met de verantwoording van de staatssecretaris. Voor de VVD-fractie is de onderbouwing van de staatssecretaris afdoende en de hoogte van het bedrag daarmee “voorshands acceptabel.” Een aantal partijen probeert de tegemoetkoming echter te verhogen door middel van het indienen (SP, CDA, PvdA, D66) of ondersteunen (GL) van moties (TK, 1998/99, 25834, nr. 12,14-16; TK, 1998/99, Handelingen, nr. 76: 4446-4450, 4461). Niet geheel onverwacht dient de SP-er De Wit in dit kader de meest verregaande motie in.¹³⁹ Hierin verwijst hij naar de causale verantwoordelijkheid van de overheid en pleit hij voor een voor een concreet bedrag dat gelijk is aan het normbedrag bij bemiddeling door het IAS (ƒ90.000). Indien dit niet gedaan zou worden, zou in zijn optiek een “ongerechtvaardigd onderscheid” worden gemaakt tussen asbestslachtoffers:

“...overwegende, dat bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding voor asbestslachtoffers niet alleen dient mee te wegen de maatschappelijke erkenning voor het

¹³⁹ Deze motie wordt overigens door GL gesteund.

hen aangedane leed, maar ook de nalatigheid van de staat waar het betreft de invoering van een algeheel asbestverbod.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 12)

In de moties van andere partijen komt de eventuele causale verantwoordelijkheid van de overheid niet aan bod, alhoewel sommige fracties hier tijdens deze parlementaire discussie wel op hebben gewezen. CDA-er Stroeken verzoekt de regering in zijn motie om een “substantiële verhoging” van de tegemoetkoming en deze “meer in overeenstemming te brengen met de verhaalbare vergoedingen” (TK, 1998/99, 25834, nr.14). Alhoewel SP en GL deze CDA-motie steunen, blijkt dit niet afdoende te zijn voor een kamermeerderheid. Blijft over de motie van Middel (PvdA) en Schimmel (D66). Daarin wordt verzocht om in het kader van de Rijksbegroting voor het jaar 2000 met nadere voorstellen te komen om deze ongelijkheid zoveel als mogelijk weg te nemen (TK, 1998/99, 25834, nr. 15). Doordat SP, GL en CDA deze motie steunen, wordt deze wel aangenomen.

Bij de vaststelling van de begroting van het ministerie van SZW voor het jaar 2000, geeft het kabinet aan de hoogte van de tegemoetkoming met f10.000 te vergroten. De eenmalige uitkering van iemand die met succes een beroep doet op de TAS-Regeling wordt daarmee f35.000 (TK, 1999/00, 26800 XV, nr. 2: 18). Op het moment dat de regeling in werking treed - op 26 januari 2000 - is dit bedrag ongewijzigd.

Peildatum

Behalve met de hoogte van de uitkering van de TAS-regeling, maakt een aantal fracties bovendien kenbaar moeite te hebben met een ander aspect van de regeling van de tegemoetkoming zoals voorgesteld door de Staatssecretaris van SZW. Dit betreft het feit dat nabestaanden van werknemers slechts in aanmerking komen voor de TAS-uitkering wanneer die werknemer op 6 juni 1997 nog in leven is. Staatssecretaris Hoogervorst tracht de keuze voor deze datum te legitimeren door erop te wijzen dat dit de datum is waarop het kabinet heeft besloten een uitkering te verstrekken aan slachtoffers die niet de mogelijkheid van een verhaal hebben. Volgens hem zou een vroegere datum de regeling van “karakter” veranderen omdat in dat geval vrijwel alleen nabestaanden er gebruik van zouden maken. Hiermee zou de regeling een oplossing worden voor een ander probleem dan het door het kabinet erkende probleem. Net als bij de hoogte van de tegemoetkoming, heeft het ministerie zich bij het vaststellen van de peildatum laten inspireren door de bestaande praktijk van de soortgelijke silicoseregeling. Verder voorziet de staatssecretaris bij het vervroegen van de peildatum ook praktische en financiële problemen. Er zouden bijvoorbeeld problemen kunnen ontstaan ten aanzien van de bewijslast en er zou een stuwmeer van aanvragen kunnen ontstaan waar de budgetaire ruimte voor ontbreekt (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 4,6).

Tijdens een Algemeen Overleg spreekt een aantal partijen zich tegen de peildatum van 6 juni 1997 uit. Er wordt kritiek gegeven op de argumenten die de staatssecretaris voor de voorgestelde peildatum aandraagt. PvdA-kamerlid Middel is niet gelukkig met het argument dat de regeling bij vervroeging van de datum in feite een nabestaandenregeling zou worden.

“Bij ziekten als maligne mesothelioom is (...) het maken van onderscheid tussen slachtoffer en nabestaande niet helemaal terecht. Na constatering van de ziekte heeft de patiënt namelijk nog maar korte tijd te leven.” (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 4).

Na deze kritiek te hebben gegeven, maakt Middel echter geen strijdpunt van de peildatum. Ditzelfde geldt min of meer voor de SGP. In het debat vraagde de SGP een nadere onderbouwing van het standpunt van de staatssecretaris, maar komt daar later niet meer op terug.

De Wit (SP) heeft er echter beduidend meer moeite mee en stelt dat met de keuze van de peildatum op 1997 twee groepen niet “gelijk behandeld” worden. Hij dient een motie in om deze ongelijkheid te verminderen en stelt voor om als peildatum 1 juli 1993 aan te wijzen, omdat op die datum het algehele asbestverbod in Nederland is ingevoerd. In zijn toelichting van de motie geeft De Wit aan dat die datum daarmee ook enige “symbolische betekenis” heeft. De motie De Wit wordt echter verworpen, omdat slechts GL, GPV en RPF deze steunen (TK, 1998/99, Handelingen, nr. 76: 4446, 4447, 4461).

Andere asbestziekten

Een onderwerp dat tijdens dit kamerdebat nauwelijks aan bod komt, is het feit dat alleen mesothelioompatiënten van de door de overheid aangeboden tegemoetkomingsregeling gebruik kunnen maken. Alleen de SP wil weten of het instituut – en dus niet eens specifiek de regeling – ook zal werken voor mensen die lijden aan asbestose (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 2).

Staatssecretaris Hoogervorst verantwoordt de uitsluiting van asbestosepatiënten uit de tegemoetkomingsregeling door erop te wijzen dat deze groep zich in een “andere positie” bevindt. Bij asbestose spelen verjaring en de onvindbaarheid van de werkgever volgens hem in mindere mate een rol. Daarnaast ontbreekt overeenstemming over medische en juridische causaliteit. Hij acht het dan ook niet aan de orde om de TAS-Regeling uit te breiden naar deze groep patiënten. Wél geeft hij in dit verband aan dat de Gezondheidsraad is verzocht om advies te geven over het opstellen van een protocol voor het vaststellen van de diagnose van asbestose en over het ontstaan van longkanker (TK, 1998/99, 25834, nr. 16: 4).

De SP dient over de kwestie geen motie in en gaat er gedurende het kamerdebat over de TAS-Regeling niet meer verder op in. Ook voor het Comité weegt dit onderwerp op dat moment minder zwaar dan de andere twee punten. Dit blijkt uit een reactie op de conceptregeling in de eigen nieuwsbrief. Terwijl het Comité zich over de beslissingen die met betrekking tot de hoogte van de tegemoetkoming en de peildatum in sterke beoordelingen – het zou “onverteerbaar” zijn – uitlaat, wordt ten aanzien van het niet betrekken van asbestose slachtoffers bij de TAS-regeling volstaan met de vermelding dat “het binnen afzienbare tijd mogelijk moet zijn om de regeling ook voor deze slachtoffers toegankelijk te maken.” Met het voorstel dat op dat moment bestaat, laat de overheid slachtoffers van asbestose en asbestgerelateerde longkanker volgens het Comité “in de kou staan” (*Nieuwsbrief Comité Asbestslachtoffers*, april 1999).

5. Periode na instelling van IAS en TAS (1999-2005)

De ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode van 1999 tot 2005 vormen het onderwerp van hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal: *In hoeverre hebben belanghebbende partijen sinds 1999 nog invloed weten uit te oefenen op het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor en door verschillende categorieën asbestslachtoffers? Hoe proberen belanghebbende partijen in het bijzonder de situatie voor categorieën asbestslachtoffers die geen aanspraak kunnen maken op een door het IAS bemiddelde schadevergoeding dan wel een TAS-uitkering, te beïnvloeden? In hoeverre slagen ze hierin?*

In dit laatste empirische hoofdstuk worden in paragraaf 5.1 eerst de juridische ontwikkelingen en politieke discussie rondom de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers uiteengezet. Vervolgens komen in paragraaf 5.2 enkele belangrijke ontwikkelingen in het functioneren van het IAS en de TAS-regeling aan de orde, onder andere met betrekking tot de Voorschotregeling en de kring van gerechtigden. In de besluitende gedeelten van dit hoofdstuk, paragraaf 5.3 en paragraaf 5.4, staan de discussies over compensatie en erkenning voor de categorieën (ex-) werknemers met respectievelijk asbestose en asbestge-relateerde longkanker centraal

5.1 De verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers

Uit het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat wat De Ruiter betreft, de oplossing voor de verjaringsproblematiek niet gezocht moet worden in het creëren van een uitzonderingspositie voor asbestslachtoffers binnen het geldend recht. Hij pleit ervoor dat er in ieder geval zo snel mogelijk duidelijkheid moet komen vanuit de wetgever en het liefst ook vanuit de Hoge Raad (De Ruiter, 1997: 36,37).

In het rapport De Ruiter wordt gesteld dat de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers het gevolg is van het op dat moment geldende recht. De Ruiter adviseert een heroerverweging van het positieve recht, zonder dat een uitzonderingspositie voor asbestslachtoffers gecreëerd zou moeten worden. De Hoge Raad of de wetgever moeten hierover snel duidelijkheid geven. Vertegenwoordigers van werkgevers en verzekeraars hebben grote moeite met een eventuele wijziging van de verjaringswetgeving met terugwerkende kracht. Het is onzeker of deze partijen nog wel willen meewerken aan een gecollectiviseerde oplossing voor de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers, mocht het kabinet toch besluiten tot een dergelijke wetswijziging. De asbestproblematiek staat in 1998 stevig op de politieke agenda. Een einde van de samenwerking door verzekeraars en werkgevers zou voor het kabinet betekend hebben dat beroep op haar gedaan zou worden om de gehele (financiële) verantwoordelijkheid te dragen voor een oplossing van de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers.

Het kabinet kondigt vervolgens een tweeledige oplossing aan voor de problematiek van vorderingen die al verjaard zijn op het moment dat de schade zich openbaart. De TAS-regeling zou een oplossing moeten vormen voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. Daarnaast stelt het kabinet voor de ruimere categorie van personenschade een wetswijziging zonder terugwerkende kracht voor. Het kabinet lijkt hiermee in ieder geval tijdswinst behaald te hebben om het gecompliceerde verjaringsdossier verder af te handelen, en wellicht ook menen te bereiken dat het op enige afstand en enigszins onafhankelijk van de asbestproblematiek afgehandeld zou kunnen worden. Bovendien kan het kabinet hiermee stellen aan de belangen van verschillende partijen tegemoet gekomen te zijn.

In deze paragraaf komt de discussie over oplossingen voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers aan bod die sindsdien, dus vanaf 1999, gevoerd is. In paragraaf 5.1.1 wordt beschreven welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan op de weg van het recht. De behandeling van de wijziging van de verjaringswetgeving in de Tweede en Eerste Kamer vormt het onderwerp van respectievelijk paragraaf 5.1.2. en paragraaf 5.1.3. In paragraaf 5.1.4 wordt ten slotte besproken in hoeverre de verschillende belanghebbende partijen erin geslaagd zijn invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van oplossingen voor de verjaringsproblematiek.

5.1.1 Arrest Van Hese/De Schelde

Een arrest van de Hoge Raad waarin uitsluitel gegeven wordt over het verjaringsvraagstuk, wordt door De Ruiter naar voren geschoven als een mogelijke oplossing voor de verjaringsproblematiek waarmee asbestslachtoffers kampen. Dit zou volgens hem een passende oplossing zijn aangezien de oorzaak van het probleem gelegen is in het op dat ogenblik geldende recht (De Ruiter, 1997). Het Comité probeert via de weg van het recht en via de politieke weg een oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbest-

slachtoffers te bewerkstellingen (Ruers, 11-01-05; De Bruin, 12-10-04). Pogingen van de aan het Comité verbonden advocatuur, hebben geleid tot het arrest Van Hese/De Schelde van 28 april 2000.

Het arrest Van Hese/De Schelde wordt als juridisch baanbrekend beschouwd. De Hoge Raad heeft hierin namelijk te kennen gegeven dat een beroep op de absolute, objectieve verjaringstermijn van dertig jaar in de zin van art.3:310 lid 2 BW door een werkgever van een door een werknemer ingestelde rechtsvordering (...) in bepaalde (uitzonderlijke) gevallen niet hoeft te worden gehonoreerd. Hierbij gaat het om schade als gevolg van asbestblootstelling op de werkplek. Of er sprake is van een uitzonderlijk geval, hangt af van een aantal voorwaarden. Er moet in ieder geval sprake zijn van een periode van minstens dertig jaar tussen het laatst mogelijke moment van (asbest)blootstelling en de openbaring van de gezondheidsschade. Het doorbreken van de dertigjaarstermijn is alleen toegestaan indien de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid als vervat in art. 6:2 lid 2 BW dit vergt (Kop, 2004). Dit laatste betekent dat op basis van de in dat artikel bedoelde redelijkheid en billijkheid van de verjaringsregel afgeweken mag worden. Verder moeten alle omstandigheden van het geval in acht genomen worden en reikt de Hoge Raad bovendien zeven gezichtspunten aan waaraan de lagere rechters moeten toetsen bij de beoordeling of een beroep op verjaring al of niet kan slagen. Deze gezichtspunten zijn opgenomen in tabel 5.1 hieronder.

Tabel 5.1 Van Hese/De Schelde: 7 gezichtspunten.

Zeven gezichtspunten ter beoordeling doorbreken absolute verjaringstermijn.
a. of het gaat om vergoeding van vermogensschade danwel van nadeel dat niet in vermogensschade bestaat, en - mede in verband daarmee - of de gevorderde schadevergoeding ten goede komt aan het slachtoffer zelf, diens nabestaanden danwel een derde;
b. in hoeverre voor het slachtoffer respectievelijk zijn nabestaanden terzake van de schade een aanspraak op een uitkering uit anderen hoofde bestaat;
c. de mate waarin de gebeurtenis de aangesprokene kan worden verweten;
d. in hoeverre de aangesprokene reeds voor het verstrijken van de verjaringstermijn rekening heeft gehouden of had behoren te houden met de mogelijkheid dat hij voor de schade aansprakelijk zou zijn;
e. of de aangesprokene naar redelijkheid nog de mogelijkheid heeft zich tegen de vordering te verweren;
f. of de aansprakelijkheid nog door verzekering is gedekt;
g. of na het aan het licht komen van de schade binnen redelijke termijn een aansprakelijkheidstelling heeft plaatsgevonden en een vordering tot schadevergoeding is ingesteld.

(Van Hese/De Schelde, HR, 28 april 2000)

De Hoge Raad heeft deze zeven gezichtspunten nog niet nader gerangschikt.¹⁴⁰ Dit heeft als gevolg dat de manier waarop die gezichtspunten toegepast moeten worden nog niet geheel is uitgekristalliseerd. In de conclusie bij een recent arrest met betrekking tot een zaak waar door Eternit cassatie is ingesteld, heeft de A-G die mogelijkheid dan ook nadrukkelijk voorggehouden aan de Hoge Raad (HR 25 november 2005, C04-182). Deze is hier echter niet in meegegaan.

5.1.2 De verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers in de Tweede Kamer

Een wijziging van de verjaringswetgeving wordt in het rapport De Ruiter naar voren geschoven als een mogelijke oplossing voor de verjaringsproblematiek waarmee asbestslachtoffers kampen. Het kabinet kondigt naar aanleiding van dit rapport op 30 maart 1999 een wetsvoorstel aan voor de wijziging van het verjaringsregime.¹⁴¹ Vanaf 1999 komt de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers gedurende twee jaar uitgebreid aan bod in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel *Wijziging van de regeling van de beëindiging van verjaring in het Burgerlijk Wetboek voor gevallen van verborgen schade door letsel of overlijden* (TK, 1999/00-2000/01, 26824, nr. A, 1-9; TK, 2000/01, Handelingen, nr. 36, 2946-2954, 2956-2964, 2997).

De heroverweging van de verjaringswetgeving naar aanleiding van het rapport De Ruiter heeft als uitkomst dat het onbillijk is dat een rechtsvordering tot schadevergoeding niet kan worden uitgeoefend omdat deze al is verjaard op het moment dat de schade aan het licht komt. Het kabinet erkent echter ook dat de schuldenaar met nadelen te kampen zal hebben indien géén beroep op verjaring met betrekking tot personenschade mogelijk zou zijn. Hij zal gedurende langere tijd met een rechtsvordering geconfronteerd kunnen worden, hij zal gedurende een langere periode gegevens moeten bewaren en verzekeringsdekking in stand houden en er zijn problemen te voorzien bij het leveren van (tegen) bewijs. Deze belangen van de schuldenaar wegen volgens het kabinet zwaar, maar toch wordt aan het belang van het slachtoffer meer gewicht toegekend (TK, 1999/00, 26824, nr. 3: 1-3). Dat leidt tot de voorgestelde wetswijziging, die in het kort het volgende inhoudt:

“...voor personenschade komt de absolute verjaringstermijn te vervallen en resteert een relatieve termijn die gaat lopen vanaf het moment van bekendheid met schade en de daarvoor aansprakelijke persoon.” (TK, 1999/00, 26824, nr. 3: 2).

Daarmee kiest het kabinet voor een stelsel dat gebaseerd is op de zogenaamde “manifestatieler”, volgens welke een termijn pas ingaat op het moment dat de schade zich openbaart. Voor de verjaringstermijn wordt een periode van vijf jaar gekozen.

In de MvT geeft Minister van Justitie Korthals al meteen aan dat de wetswijziging niet gezien moet worden als een oplossing voor de bestaande asbestproblematiek en deze dan ook geen terugwerkende kracht heeft.

“Daarbij dient aanstonds te worden aangetekend, dat de doelstelling van dit wetsvoorstel niet is om in te grijpen in de in het verleden ontstane asbestproblematiek door

¹⁴⁰ In de literatuur zijn hier overigens wel suggesties toe gedaan. Zie in dit verband: Van Boom, W.H. van. (2000). Verjaring mesothelioomclaims doorbroken, *A&V*, 3-4.; Smeehuijzen, J.L. (2005). Naar een scherpere gezichtspuntencatalogus bij verjaring van asbestzaken”, *AV&S*, 2.

¹⁴¹ Zie paragraaf 4.5.1.

slachtoffers alsnog vorderingsrechten toe te kennen waar deze onder het oude recht zouden zijn verjaard dan wel te zorgen dat deze niet langer kunnen verjaren. Aan deze problematiek wordt door de regering in de vorm van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers tegemoet gekomen. Het onderhavige voorstel beoogt ervoor zorg te dragen dat een problematiek als die van de asbestslachtoffers wat betreft het aspect van de verjaring zich in de toekomst niet meer zal kunnen voordoen.” (TK, 1999/00, 26824, nr. 3: 1)

Terwijl de tegemoetkomingsregeling in 1997 volgens het kabinet “vooralnog” een oplossing biedt voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers, wordt deze nu gepresenteerd als *de* oplossing (TK, 1999/00, Handelingen, nr. 36: 2957).

In reactie op vragen van de SP of het wetsvoorstel vanwege de gevolgen van ontwikkelingen in de jurisprudentie - Van Hese/De Schelde - niet overbodig wordt, laat de minister weten dat het wetsvoorstel een veel ruimere toepassing heeft dan deze jurisprudentie.

“Waar het wetsvoorstel geldt voor alle gevallen waarin personenschade is geleden, biedt het arrest slechts een opening om onder de absolute verjaringstermijn uit te komen in uitzonderlijke gevallen, waarbij getoetst wordt aan een fors aantal criteria. Van een dergelijk geval lijkt voorts, gelet op de formulering van het arrest, slechts sprake te kunnen zijn als de schade is ontstaan - en dus pas kon worden geconstateerd - nadat de verjaringstermijn is verstreken. Het wetsvoorstel ziet echter ook op de situatie dat de schade weliswaar eerder is ontstaan en kon worden geconstateerd, maar dat het voor de gelaedeerde nog niet duidelijk was dan wel kon zijn geweest wat de oorzaak van die schade was en derhalve ook niet wie hij daarvoor aansprakelijk kon stellen. Dit vanuit de gedachte dat het niet te billijken is dat de laedens van een dergelijke lang voortdurende onduidelijkheid (ten nadele van de gelaedeerde) zou profiteren.” (TK, 1999/00, 26824, nr. 5: 5)

Voor asbestslachtoffers zouden de ontwikkelingen in de jurisprudentie volgens de minister maar een beperkt nut hebben. Dit blijkt uit het feit dat hij probeert om kamerleden ervan te overtuigen dat de TAS-regeling in bepaalde opzichten zelfs beter is dan de “weg van civielrechtelijk verhaal” (TK, 1999/00, Handelingen, nr. 36: 2958). Hoewel via deze weg een hoger bedrag aan schadevergoeding verkregen zou kunnen worden, vereist deze weg namelijk tevens een zwaardere bewijslast. Volgens de minister kan dit een probleem zijn, vooral gezien de schadeveroorzakende gebeurtenissen in een ver verleden hebben plaatsgevonden. Behalve de benodigde inspanningen, zou - om de positie van het slachtoffer te kunnen bepalen - ook gekeken moeten worden naar de duur van de afhandelingen. Een civielrechtelijk schadeverhaal zou dan wel eens jaren kunnen duren, want een bemiddeling bij het IAS hoort volgens de minister überhaupt niet tot de mogelijkheden:

“Er mag namelijk niet vanuit worden gegaan dat deze oude gevallen ook voor bemiddeling door het asbestinstituut in aanmerking komen. De daarvoor gemaakte afspraken zijn uitdrukkelijk gebaseerd op de thans geldende verjaringsregels.” (TK, 1999/00, Handelingen, nr. 36: 2958)

De voorgestelde wijziging van de verjaringswetgeving is dus een oplossing geworden voor een soortgelijke problematiek als de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers, maar aan de kant geschoven als mogelijke oplossing voor deze problematiek zelf. De gewijzigde wet zou alleen werking moeten hebben met betrekking tot “schadeveroorzakende feiten die na de inwerking hebben plaatsgevonden” (TK, 1999/00, 26824, nr. 3: 4). De reden hiervoor is dat het wetsvoorstel volgens de minister een “fundamentele breuk” vormt met het huidige recht. De implicaties voor “potentieel aansprakelijken”

wegen te zwaar. De implicaties waar de minister dan met name aan denkt zijn het bewaren van relevante informatie en het in stand moeten houden van verzekeringsdekking (TK, 1999/00, 26824, nr. 3: 4). Indien de wet met terugwerkende kracht in werking zou treden, zou dit volgens de minister dus een te grote inbreuk op de rechtszekerheid tot gevolg hebben (TK, 1999/00, 26824, nr. 5: 9). De minister hecht er belang aan dat het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat verzekerbaarheid van personenschade gegarandeerd kan worden indien afgezien wordt van terugwerkende kracht. Hoewel verzekeraars volgens de minister geen onverzekerbaarheid verwachten, kunnen zij ook geen inschatting maken van de omvang van de premieverhogingen en geven zij aan dat zij zich zorgen maken over nieuwe risico's (TK, 1999/00, 26824, nr. 5: 4,10).

De SP pleit voor terugwerkende kracht wetswijziging als oplossing.

Bij de bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gedurende de daarop volgende twee jaar, is de bijdrage van de SP-fractie bij monde van De Wit vrijwel geheel gericht op de asbestproblematiek. Hij geeft aan het wetsvoorstel op zich wel goed te vinden, maar met de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers is er volgens De Wit sprake van een "groot maatschappelijk onrecht" (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2947, 2948). Door te streven naar terugwerkende kracht van de wetswijziging, probeert De Wit van de nieuwe wet - in weerwil van de minister - toch nog een oplossing voor de asbestproblematiek te maken. Hij dient hiertoe een amendement in (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2947), waaruit het volgende citaat afkomstig is:

"De grote groep van asbestslachtoffers die tegen de verjaring aanloopt betreft degenen die inmiddels lijden aan een asbestziekte respectievelijk zijn blootgesteld aan asbest vóór de datum van in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel. Zij kunnen echter geen beroep doen op het nieuwe artikel 310 lid 5.

De bedoeling van het voorgestelde amendement is de nieuwe verjaringstermijn ook van toepassing te doen zijn op deze groep asbestslachtoffers door daaraan onmiddellijke werking te verlenen." (TK, 1999/00, 26824, nr. 6 H).

De Wit geeft verschillende argumenten waarom de gewijzigde wet naar zijn mening terugwerkende kracht zou moeten hebben (TK, 1999/00, 26824 nr. 4: 8,9; TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2948, 2961). Een eerste argument is, dat de TAS-Regeling niet voldoet als oplossing. Omdat degenen die met verjaring te kampen hebben "slechts" een schadevergoeding van f 35. 000 kunnen krijgen, ontstaat er volgens De Wit een grote discrepantie tussen groepen asbestslachtoffers (TK, 1999/00, 26824 nr. 4: 8,9). Hij noemt de regeling iets waar slachtoffers "hooguit" een beroep op kunnen doen, als niet op andere wijze compensatie verkregen kan worden. Een bijkomend probleem is dat in het kader van de tegemoetkomingsregeling 6 juni 1997 als peildatum geldt. Hierdoor kunnen niet alle slachtoffers die tegen verjaring aanlopen van de TAS-regeling gebruik van maken (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2948, 2961).

Een tweede argument is dat van een mogelijke oplossing in de vorm van een opening van de absolute verjaringstermijn in de jurisprudentie volgens De Wit nog geen sprake is. Dit ondanks het feit dat de Hoge Raad (HR, 28 april 2000) die opening heeft gemaakt (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2948, 2961). Als oplossing voor de op dat moment bestaande problematiek voldoet de dan geldende jurisprudentie volgens De Wit echter nog niet, omdat het een ingewikkeld arrest met zeven criteria betreft, dat "tot in lengte

van jaren aanleiding zal geven tot procederen om te wegen wat precies met die criteria wordt bedoeld” (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2948, 2961).

In de derde plaats is De Wit van mening dat de overheid met de door haar voorgestelde oplossing zorgt voor een nieuwe tweedeling, waarbij het onderscheid het gevolg is van het wel of niet bij de overheid werken. De overheid heeft namelijk de - volgens De Wit toe te juichen - principiële keuze gemaakt om geen beroep te doen op verjaring waar het haar eigen personeel betreft. Het ministerie van Defensie doet zelfs geen beroep op de vijfjarige termijn van artikel 310, lid 1. Het is volgens de SP-er dus de overheid zelf die de verjaringstermijn duidelijk ter discussie heeft gesteld (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2948). Ten slotte blijkt uit het betoog van De Wit, dat in het geval een asbestslachtoffer tegen het verjaringsprobleem aanloopt, volgens de SP de belangen van het slachtoffer zwaarder zouden moeten wegen dan de “verzekeringstechnische kwestie van de (...) werkgever die daaraan debet is” (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2951).

Om de bovenstaande redenen zou de wetwijziging volgens De Wit dus terugwerkende kracht moeten hebben. Daarnaast probeert hij andere fracties ervan te overtuigen dat het opnemen van terugwerkende kracht niet op onoverkomelijke praktische problemen hoeft te stuiten. Ten eerste zou het bij terugwerkende kracht volgens De Wit maar om een beperkt aantal zaken gaan. Uitgaande van 15% van ongeveer 300 mesothelioomslachtoffers per jaar, schat hij dat het in totaal slechts om een paar honderd claims zou gaan (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2947, 2948).

Het tweede argument van De Wit heeft betrekking op *rechtszekerheid*. De rechtszekerheid waar de minister het over heeft is volgens De Wit die van “ondernemers, de werkgevers die mensen tewerkgesteld hebben”. Hij noemt dit een vreemd argument aangezien de gevaren van asbest bij de werkgevers al vanaf 1949 bekend zouden zijn en verwijst in dezen naar de rechtspraak als bron van autoriteit. De rechter zou uitgaan van de *state of the art*, waarbij 1949 geldt als het jaar vanaf welk elke werkgever/ondernemer “had moeten weten dat het werken met asbest leidt tot het risico dat mensen op termijn door een asbestziekte worden getroffen”. Hiermee is dit kennis criterium in de rechtspraak volgens hem geobjectiveerd. Het SP-kamerlid wijst op de consequenties hiervan in de vorm van de omkering van de bewijslast, die is neergelegd in het arrest-Janssen/ Nefabas¹⁴². Voortaan zou de werkgever moeten aantonen voldoende voorzorgmaatregelen te hebben getroffen om besmetting te voorkomen. Daarom is De Wit van mening dat werkgevers al heel lang hadden moeten weten dat er een risico bestaat van claims (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2947, 2948).

Ten derde ageert De Wit tegen het argument van de minister dat zich bij terugwerkende kracht problemen zouden voordoen van *verzekerbaarheid*. Dit argument zou volgens hem niet opgaan, omdat werkgevers de veranderingen van onder andere de jurisprudentie met name al vanaf 1990 hadden kunnen zien aankomen en dus bewust risico's hebben genomen. Zij hadden volgens het kamerlid al langer naar dekking moeten zoeken. De Wit verwijst in dit verband naar de overwegingen van AG Spier in het arrest Soolsma/Hertel (HR, 20 okt. 2000, NJ 2001). Daarin geeft Spier aan dat op grond van het oude BW, dus tot 1 januari 1993, de manifestatieleer van kracht was. Met name door de discussie

¹⁴² Zie *Janssen/Nefabas*, HR 6 april 1990, NJ 1990, 573.

over milieuschade (bodemvervuiling) is daarna de dertigjaarstermijn ingevoerd. De Wit komt op basis hiervan tot de volgende uitspraak:

“Bezien naar de maatstaf van de periode waarin het door asbestslachtoffers gevraagde handelen plaatsvond, de vijftiger en zestiger jaren, kennelijk een uitgangspunt van de critici, was er geen enkele grond om te rekenen op verjaring. Hooguit kan gezegd worden dat de recente arresten van de Hoge Raad het voordeeltje dat de wetgever op 1 januari 1993 aan laedentes ten deel liet vallen, weer ongedaan heeft gemaakt. Geveeklaag daarover laat na diepe indruk te maken.” (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2947, 2948)

Als werkgevers niet meer rekenen op oude claims, is dat volgens De Wit hun “eigen schuld”. Het zouden volgens hem dan ook niet de asbestslachtoffers moeten zijn die de gevolgen daarvan dragen: “om die reden mogen wij asbestslachtoffers niet in de kou laten staan, want dat is wat er naar mijn idee gebeurt”. Hij legt de verantwoordelijkheid voor de oplossing van het verjaringsprobleem bij asbestslachtoffers bij de wetgever neer, omdat de oorsprong van het probleem in zijn visie “in wezen ligt in de wijziging van de verjaringstermijn in 1993 door dezelfde wetgever”. Indien de wetgever het probleem niet oplost, ontstaat volgens De Wit door dit wetsvoorstel een “onaanvaardbare tweedeling” tussen de asbestslachtoffers die niet te maken hebben met de verjaringstermijn en degenen die dat wel hebben (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2947, 2948).

SP overtuigt andere fracties onvoldoende

Omdat de Groenlinks-fractie als enige met het amendement van De Wit instemt, wordt het amendement verworpen (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2997). Hoewel kamerlid Halsema het probleem van de rechtszekerheid onderkent, weegt “de rechtsbescherming van de getroffen en veelal zwakkere persoon” voor haar uiteindelijk “zwaarder dan de bescherming van een bedrijfsbelang” (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2954). Halsema probeert tegelijkertijd echter tevens het beeld dat De Wit schetst van de partijen die tegenover elkaar staan te nuanceren door erop te wijzen dat ook kleine en middelgrote bedrijven aansprakelijk gesteld kunnen worden. Swildens-Rozendaal van de PvdA deelt deze mening (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2952-2954). Swildens-Rozendaal erkent verder dat de “maatschappelijk als onredelijk ervaren” situatie van asbestslachtoffers de aanleiding vormt voor dit wetsvoorstel, maar ziet zich tegelijkertijd voor een dilemma geplaatst (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2951-2953). Ze wil de slachtoffers niet in de kou laten staan, maar hecht tegelijkertijd erg aan rechtszekerheid. De fractie maakt zich ook zorgen over de verzekeraarbaarheid. Bovendien telt voor de PvdA dat het maar de vraag is in hoeverre terugwerkende kracht zin heeft. Gezien het feit dat niet alle claims bij grote bedrijven terecht komen, kan het zijn dat slachtoffers “blij gemaakt worden met een dooie mus”. Het hebben van claimrecht houdt volgens de PvdA namelijk niet altijd in dat ook verhaal mogelijk is (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2952).

VVD-Kamerlid Weekers sluit zich aan bij laatstgenoemde zorgen van de PvdA en heeft het in dit verband over een “fopspeen” die zou worden uitgedeeld wanneer iemand verhaalsrecht krijgt zonder dat er een verzekering is (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2949). Verder stelt hij dat de noodzaak van de wetswijziging “pijnlijk duidelijk” is geworden door de problematiek van de asbestslachtoffers, maar dat deze wetswijziging hier geen oplossing voor kan vormen. Deze is bedoeld om soortgelijke maatschappelijke problemen in de toekomst te voorkomen. In de op dat moment bestaande verjaringswetge-

ving zou de slinger volgens de VVD te ver zijn doorgeslagen naar rechtszekerheid en dus acht de VVD een wijziging van het BW op zijn plaats. Tegen terugwerkende kracht heeft de VVD-fractie echter dezelfde bezwaren als de minister: de consequenties daarvan zouden volgens Weekers niet zijn te overzien (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2948, 2949).

Ook CDA-Kamerlid Van Wijmen vindt het bezwaarlijk dat niet is te overzien wat de gevolgen zullen zijn van terugwerkende kracht van de wetwijziging. Voor de fractie tellen principiële bezwaren tegen terugwerkende kracht echter nog zwaarder dan pragmatische bezwaren aangaande verzekerbaarheid. Het toekennen van terugwerkende kracht zou de systematiek van het recht te zeer aantasten. Dit blijkt uit het volgende citaat:

“Menselijkerwijs kan ik met u [De Wit, MP] meevoelen maar systematisch vind ik het heel slecht. Je maakt dan namelijk een subuitzondering op een uitzondering om in dit geval een duidelijk afgebakende groep te sauveren. Als je dat doortrekt naar wat wij hier wekelijks aan de hand hebben, is het einde echt zoek. (...)Het gaat inderdaad om een botsing van twee beginselen. Hier kun je zelfs de barmhartigheid later interfereren met de rechtvaardigheid of de zuiverheid van het rechtssysteem. Het is niet dat ik u de grond in wil boren, mijnheer De Wit, of het een belachelijk, schandelijk of onjuist amendement vind. Integendeel, ik voel daar veel bij, maar ik kan het niet steunen vanwege de systematiek.” (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2950)

Ook voor de D66-fractie geldt dat de argumenten tegen terugwerkende kracht zwaarder wegen dan de argumenten voor, ondanks het feit dat de “onrechtvaardig” aanvoelende situatie waar asbestslachtoffers zich in bevinden de aanleiding heeft gevormd voor het wetsvoorstel. Hij hecht er belang aan dat het bedrijfsleven zich moet kunnen voorbereiden op de nieuwe wet. Kamerlid Dittrich is het wat het overgangsrecht betreft eens met het kabinet. Het bedrijfsleven moet zich kunnen voorbereiden op de wetwijziging. Volgens hem kan ook voor nieuwe groepen “met problemen uit het verleden die in de toekomst stuiten op de oude regeling en tegen een onrechtvaardige keuze van de wetgever aanlopen” een specifieke regeling opgezet worden (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2953). Ook de RPF/GPV-fractie benadrukt dat voor “schadegevallen die gelijkenis tonen met die van asbestslachtoffers, welke zich in de toekomst zouden kunnen voordoen”, een *ad hoc*-regeling opgezet zou kunnen worden. Het feit dat er een algemene wettelijke regeling bestaat zonder terugwerkende kracht zou dan niet als argument mogen dienen om het opzetten van zo’n *ad hoc*-regeling te verhinderen. De minister stemt hiermee in (TK, 1999/00, 26824, nr.4: 9; TK, 1999/00, 26824, nr. 5:10).

5.1.3 De verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers in de Eerste Kamer

Nadat de Tweede Kamer in meerderheid akkoord is gegaan met het wetsvoorstel, komt de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers vanaf 2000 gedurende vier jaar uitgebreid aan bod in de Eerste Kamer.¹⁴³

¹⁴³ EK, 2000/01, 26824, nr. 162, 162a; EK 2001/02, 26824, nr.128, 128a; EK 2002/03, 26824, nr.105, 105a-c; EK 2002/03, Handelingen, nr. 21, 651-671; EK 2002/03, Handelingen, nr. 22, 673-680, 693-701; EK 2003/04, Handelingen, nr.4, 176-181, 187-197; EK 2003/04, Handelingen, nr. 8.

SP: Wetswijziging als oplossing voor asbestslachtoffers

In de Eerste Kamer zet de SP haar strijd voort om van het wetsvoorstel een oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers te maken. Van 1998 tot begin 2003 verwoordt Ruers als senator in de Eerste Kamer het standpunt van de partij, terwijl Kox dit vanaf 10 juni 2003 doet. Uit de vragen van de SP blijkt ten overvloede hoezeer de partij bij de behandeling van dit wetsvoorstel gericht is op de asbestproblematiek. In reactie hierop probeert de minister telkens te benadrukken dat het wetsvoorstel bedoeld is als oplossing voor een breder probleem en dat voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers andere oplossingen bestaan.

De SP blijft er, meer nog dan ze in de Tweede Kamer deed, evenwel op hameren dat het asbestprobleem de *aanleiding* was voor het wetsvoorstel en dat de regering positief gereageerd heeft op het advies De Ruiter. Dit advies wordt volgens de fractie genegeerd. Daarmee zou de regering in strijd met de in 1997 gedane toezeggingen gehandeld hebben. Het wetsvoorstel dat niet uitgaat van terugwerkende kracht biedt volgens de SP in ieder geval geen oplossing voor de situatie die De Ruiter omschreef als “voor het rechtsgevoel zeer onbevredigend”. Integendeel, de SP-fractie heeft tot haar “verbijstering” vastgesteld dat het wetsvoorstel voor mesothelioomslachtoffers een “dode mus” en een “regelrechte belediging” vormt. Ze omschrijft de problematiek als een situatie die “aan slachtoffers en nabestaanden niet valt uit te leggen”. Hoewel de fractie het goed vindt dat andere mogelijke slachtoffers gebruik kunnen maken van de wet, blijft deze de wet zien als “primair bedoeld” voor asbestslachtoffers. De fractie trekt ook in twijfel of het wetsvoorstel in de toekomst nog wel enig nut zal hebben voor asbestslachtoffers gezien de geringe asbestblootstelling sinds de invoering van het asbestverbod van 1993 (EK, 2000/01, 26824, nr. 162a: 7-15; EK, 2001/02, 26824, nr. 128a: 8,9; EK, 2002/03, 26824, nr. 105: 1-16; EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 664-666).

Een ander argument dat de SP-fractie in de Eerste Kamer sterker benadrukt dan in de Tweede Kamer, is dat de wetswijziging uit 1992/93 een *oorzaak* van de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers vormt. Probleem bij deze wetswijziging is namelijk dat de objectieve verjaringstermijn –van 20 en later 30 jaar– niet meer ingaat op het moment dat de schade zich manifesteert, maar op het moment dat de gebeurtenis waardoor de schade veroorzaakt wordt, plaatsvindt. Was die “ondoordachte” wetswijziging er niet geweest, dan hadden asbestslachtoffers helemaal niet te kampen gehad met verjaring van hun vordering. Om dit argument te onderbouwen verwijst de SP naar (annotaties bij) jurisprudentie van de Hoge Raad¹⁴⁴ (EK, 2001/02, 26824, nr.128a: 9-15; EK, 2000/01, 26824, nr. 162a:10-13). Dit is voor de SP voldoende reden om zowel de causale als de politieke verantwoordelijkheid voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers bij de wetgever neer te leggen.

“De leden van de SP-fractie constateerden (...) dat de wetgever bij de totstandkoming van art. 310 BW in 1992 en de aanvulling hierop in 1993 de bijzondere positie van asbestslachtoffers, namelijk dat de schade kan ontstaan na het verstrijken van de verjaringstermijn, volledig heeft miskend. Door deze mislag van de wetgever heeft reeds een groot aantal asbestslachtoffers aanzienlijke schade geleden en zal in de toekomst nog een groot aantal slachtoffers schade lijden. Deze omstandigheid legt naar de me-

¹⁴⁴ De SP benadrukt dat volgens A-G Spier, de Hoge Raad en annotator Bloembergen sprake is van een “omissie van de wetgever” (EK, 2001/02, 26824, nr. 128a: 10).

ning van deze leden een extra plicht op de wetgever om te komen tot een zodanige wetswijziging dat de door de wetgever veroorzaakte schade wordt gecompenseerd.” (EK, 2000/01, 26824, nr. 162a: 10)

Verder benadrukken de SP-senatoren dat andere oplossingen voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers niet voldoen. De TAS-Regeling vormt volgens de fractie geen afdoende oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. Dit gezien de beperkte werkingssfeer van de regeling en het feit dat maar in één derde van de schadevergoeding wordt voorzien, wat de SP als “niet passend” definieert (EK, 2001/02, 26824, nr.128a: 9). Hoewel senator Ruers het kabinet “huldigt” voor de invoering van de TAS-Regeling en haar financiële ondersteuning van het IAS, ziet hij deze oplossingen slechts als een “stap in de goede richting”. Dit geldt ook voor de Voorschotregeling, die op 1 januari 2003 in werking is getreden. Volgens de SP blijft het compensatiebedrag te laag. In deze discussie brengt de SP *niet* het argument in dat de TAS-Regeling niet voldoet als oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers omdat de doorlooptijden te lang zijn. Ruers maakt er slechts melding van dat hierdoor de voorschotregeling noodzakelijk was (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 667).

Ook in de jurisprudentie is volgens Ruers in april 2003 nog niet voldoende vooruitgang geboekt om voor asbestslachtoffers een afdoende oplossing voor de verjaringsproblematiek te bieden. De in het arrest Van Hese/De Schelde genoemde zeven criteria zijn slechts “gezichtspunten” die “in de praktijk tot ingewikkelde, ellenlange en dure procedures” leiden. Er is volgens hem daarom geen sprake van een einde maar slechts van een “verplaatsing van de juridische lijdensweg” (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 664-667). Dit neemt volgens hem niet weg dat deze jurisprudentie richtinggevend zou moeten zijn voor de wetgever.

“Nu echter de Hoge Raad duidelijk heeft aangegeven dat de consequentie van de verjaringsregel van artikel 310 op gespannen voet staat met de redelijkheid en billijkheid en een uitzondering op de wetbepaling mogelijk maakt, is er naar mijn mening en gezien de toezeggingen van de regering in het verleden jegens de asbestslachtoffers, alle aanleiding om deze uitzondering op de hoofdregel bij wet vast te leggen.” (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 666)

Een andere door De Ruiter voorgestelde oplossing, het door werkgever en verzekeraars vrijwillig afzien van verjaring, voldoet volgens de SP-fractie ook niet. Hij wijst erop dat Staatssecretaris van SZW De Grave werkgevers en verzekeraars nog heeft opgeroepen hiertoe over te gaan, maar dat deze die oproep “massaal naast zich neer hebben gelegd”.¹⁴⁵ De overheid heeft wel vrijwillig afstand gedaan van een beroep op verjaring.¹⁴⁶ Nu creëert het feit dat bedrijven het voorbeeld van de overheid niet volgen, hoewel ze daar wel toe zijn aangespoord, “een omstandigheid die voor de wetgever zwaar moet wegen voor de positie van de asbestslachtoffers, al is het maar uit coulanceoverwegingen” (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 664).

¹⁴⁵ Zover Ruers bekend is er slechts één private werkgever - Eternit - die hier gehoor aan heeft gegeven.

¹⁴⁶ Volgens Ruers is in de praktijk echter gebleken dat de verscheidene lagere overheden zich wel beroepen op verjaring. Dit ondanks het feit dat De Grave in 1998 heeft aangegeven dat de overheid hier als geheel van zou moeten afzien. Hier vraagt hij opheldering over aan de minister (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 663).

De opeenvolgende ministers proberen de leden van de Eerste Kamer er voortdurend van te overtuigen dat opeenvolgende kabinetten de asbestproblematiek en het rapport De Ruiters voldoende serieus genomen hebben, dat deze kabinetten voldoende verantwoordelijkheid hebben genomen, en dat er voldoende voorzieningen zijn voor asbestslachtoffers met een verjaarde vordering. De voorzieningen die deze ministers naar voren schuiven zijn de TAS-Regeling, het arrest Van Hese/De Schelde, en in een later stadium ook de Voorschotregeling. De Ruiters heeft met betrekking tot de verjaring geadviseerd dat bevorderd moest worden dat hierin door de rechter of de wetgever zo snel mogelijk duidelijkheid werd gecreëerd. De rechter heeft volgens minister Korthals voldoende duidelijkheid gegeven met het arrest Van Hese/De Schelde. Het kabinet zou ook eerdere toezeggingen geen geweld aangedaan hebben, aangezien de materie in overweging is genomen. Al in het begin is hierbij aangegeven dat het kabinet “terughoudend” zou zijn en dat bij een wetswijziging uitgegaan zou worden van een bredere reikwijdte. Deze ruimere invulling zou door de SP in de discussie “miskend” worden (EK, 2001/02, 26824, nr. 128: 11-16; EK, 2002/03, 26824, nr. 105: 1-16; EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 664-666).

Tegen het argument van de SP dat de wetgever de schade bij asbestslachtoffers met de wetswijziging van 1992/1993 veroorzaakt zou hebben, brengt minister van Justitie Korthals in dat dit zijn verantwoordelijkheid te buiten gaat. Korthals geeft aan verantwoordelijkheid te willen nemen voor het oplossen van onvolkomenheden in het op dat moment geldende recht, maar is niet bereid bij de beoordeling van de huidige situatie ook rekening te houden met het vóór 1992 (nieuw BW) geldende recht (EK, 2001/02, 26824, nr. 128: 13-15).

Donner bestrijdt als minister van Justitie dat met de TAS-regeling hogere bedragen toegekend zouden moeten worden aangezien deze regeling slechts bedoeld is om asbestslachtoffers met –onder andere– verjaarde vorderingen tegemoet te komen.

“De regeling heeft nadrukkelijk niet de strekking om de volledige schade te vergoeden. De regeling verstrekt een tegemoetkoming als uiting van maatschappelijke erkenning voor het persoonlijk leed en beoogt zeker niet de verantwoordelijkheid van de werkgever over te nemen. Men kan van de overheid ook niet verwachten dat in alle gevallen waarin een slachtoffer zijn aanspraak niet geldend kan maken, de overheid in zal staan voor de volledige vergoeding van de schade.” (EK, 2002/03, 26824, nr. 105: 16)

In bepaalde opzichten acht minister Donner de TAS-regeling, en in nog sterkere mate de geplande Voorschotregeling, zelfs een betere oplossing dan terugwerkende kracht van een gewijzigde verjaringswetgeving. In de Tweede Kamer had het kabinet reeds als argument tegen terugwerkende kracht gebruikt dat civiele procedures in het geval van *long tail* schade veelal erg lang duren. In de Eerste Kamer probeert Donner dit argument nog krachtiger te maken door een cijfermatige onderbouwing. Volgens hem is zelfs met bemiddeling van het IAS 90-95% van de slachtoffers niet meer in leven in het geval zij schadevergoeding ontvangen.¹⁴⁷ Uit deze cijfers blijkt volgens de minister dat asbestslachtoffers zelf nauwelijks baat hebben bij het verlenen van terugwerkende kracht van de verjaringswet-

¹⁴⁷ Hoewel de minister geen literatuurverwijzing gebruikt, kan ervan uit worden gegaan dat hij deze cijfers baseert op het door het in september 2002 door het Ministerie van SZW uitgebrachte rapport *Van TAS tot vangnet voor asbestslachtoffers*.

geving. Waar zij volgens hem daarentegen “wel daadwerkelijk” bij gebaat zullen zijn, is volgens Donner de Voorschotregeling die de Staatssecretaris van SZW op 1 januari 2003 wil invoeren. De Voorschotregeling zal de kans op compensatie voor deze groep daarom aanzienlijk verbeteren en is dus te verkiezen boven terugwerkende kracht (EK, 2002/03, 26824, nr. 105:15).

GL: Twijfels bij onverzekerbaarheid

Zoals eerder is aangegeven is ook de GL-fractie voorstander van terugwerkende kracht. GL-senator De Wolff vraagt zich af waarom een oplossing voor een probleem “waarvan nu geconstateerd wordt dat het nijpend kan zijn, twintig jaar wordt uitgesteld”. Verder vraagt hij zich af in hoeverre de redenering die hierachter zit verstoord wordt door het arrest Van Hese/De Schelde. De zorg van deze fractie is dat als uitgestelde werking en de in het arrest ontwikkelde leer naast elkaar voortbestaan, dit de komende twintig jaar tot een “nogal onduidelijke situatie” zal leiden. In het geval van een mogelijk verjaarde verdedering, is niet altijd een hard en eenduidig antwoord mogelijk, maar is men afhankelijk van een “redelijkheidstoetsing” (EK, 2000/01, 26824, nr.162a: 7).

De Wolff heeft de stukken zo geïnterpreteerd dat voor het kabinet mogelijke onverzekerbaarheid de hoofdreden is om te kiezen voor uitgestelde werking. De senator vraagt zich echter af of die redenering überhaupt opgaat aangezien verzekeraars toch wel binnen enkele maanden tot een jaar met voldoende inzicht de premies zouden kunnen aanpassen. Daarbij vraagt hij zich af of die redenering nog opgaat, nu er een arrest van de Hoge Raad is dat bepaalt dat “de rechter bij toekenning van een schadevergoeding met alle omstandigheden van het geval rekening moet houden en dus ook met de eventuele onverzekerbaarheid van de aansprakelijkheid van de laedens?” (EK, 2000/01, 26824, nr.162a: 7).

Minister van Justitie Korthals bestrijdt de redenering van de GL-fractie als volgt:.

“Het Burgerlijk Wetboek biedt slechts in artikel 6:109 BW een aanknopingspunt voor de stelling van deze leden: de bevoegdheid voor de rechter om een wettelijke verplichting tot schadevergoeding te matigen wanneer dat tot ‘kennelijk onaanvaardbare gevolgen’ zou leiden. Deze bepaling biedt echter geen oplossing voor het probleem van het ontbreken van verzekeringsdekking.” (EK, 2001/02, 26824, nr. 128: 11)

Een oplossing wordt volgens de minister door de bepaling echter niet geboden aangezien deze een zeer beperkte reikwijdte heeft en omdat verzekeringsdekking slechts één van de factoren is waar de rechter in zo’n geval rekening mee dient te houden. Minister Korthals bestrijdt ook dat verzekeraars zich binnen enkele maanden tot een jaar zouden moeten kunnen aanpassen door nieuwe premies vast te stellen omdat zij ook ten aanzien van alle nieuwe feiten inschattingen moeten kunnen maken (EK, 2001/02, 26824, nr. 128: 11).

Ander fracties wederom niet gewonnen voor terugwerkende kracht

In aansluiting op het stemgedrag van de verschillende partijen in de Tweede Kamer, stellen alleen de fracties van de SP en GL het feit dat het wetsvoorstel geen terugwerkende kracht heeft in de Eerste Kamer ter discussie. Andere fracties onderkennen dat de verjaarsproblematiek van asbestslachtoffers weliswaar de aanleiding is geweest voor het wetsvoorstel, maar dat deze hier niet door kan worden opgelost. Zij geven de voorkeur aan andere oplossingen dan terugwerkende kracht verlenen aan de wetswijziging. Dat gaat op

een gegeven moment zo ver, dat sommige fracties zich zelfs afvragen wat überhaupt nog het nut is van het wetsvoorstel.

Fractieleden van de PvdA en SGP benadrukken dat de TAS-regeling een oplossing voor asbestslachtoffers met verjaarde vorderingen vormt. PvdA-senator Jurgens pleit in dit verband wel voor een hogere tegemoetkoming, en wel een die dichter in de buurt komt van volledige schadevergoeding. Hij pleit hiervoor met een beroep op politieke verantwoordelijkheid door te wijzen op een “ereschuld van de samenleving”, en geeft hierbij aan dat de vraag of de overheid causale verantwoordelijkheid draagt niet beantwoord hoeft te worden. Samen met D66-senator Kohnstamm pleit de PvdA-er bovendien voor een specifieke oplossing voor mensen die door de wetwijziging van 1992 tussen “de wal en het schip” zijn gevallen. Het is niet duidelijk of die oplossing gelegen zou moeten of kunnen zijn in een hogere tegemoetkoming volgens de TAS-regeling (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 688-670). D66-senator Kohnstamm, die van mening is dat de wetgever in 1992 “bijna een blinde vlek” heeft gehad wat de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers aangaat, is hier ook niet heel duidelijk over.

“Is in dat kader de regeling die is getroffen voor de asbestslachtoffers de juiste regeling? Is daarin de ruimhartigheid verwerkt die na de eerder genoemde ‘beroepsfout’ voor de hand ligt?” (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 668)

Door senatoren van de CDA, VVD en de SGP wordt de nadruk gelegd op de jurisprudentieontwikkeling omtrent verjaring als oplossing voor de verjaringsproblematiek bij *long tail*-schade.¹⁴⁸ Het zijn ook deze fracties die vraagtekens zetten bij het nut van het wetsvoorstel. De CDA- en de VVD-fractie zetten die vraagtekens met name met het oog op de risico's die er, zelfs als de wetwijziging geen terugwerkende kracht heeft, mee gemoeid zijn.¹⁴⁹ Het CDA ziet het belang van die jurisprudentie vooral voor de gevallen waarin sprake is van onbillijkheden. Daarnaast zou voor beroepsziekten volgens deze fractie een collectieve verzekering voor werkgevers en werknemers de beste oplossing zijn (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 651-658).

Op 1 februari 2004 treedt de nieuwe verjaringswetgeving in werking.¹⁵⁰ Gezien de tegenstand van het kabinet en de meerderheid van het parlement, zal het geen verbazing wekken dat aan de wijziging van de verjaringswetgeving geen terugwerkende kracht wordt verleend.

5.1.4 Beïnvloeding oplossing verjaringsproblematiek asbestslachtoffers

Gedeeltelijk succes Comité en SP via de weg van het recht en politieke weg

Uit de aandacht die aan het standpunt van de SP in de vorige paragrafen is gegeven, valt af te leiden dat deze partij zwaar heeft ingezet om haar oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers - terugwerkende kracht van de wetwijziging - voor het

¹⁴⁸ De senatoren verwijzen specifiek naar de volgende jurisprudentie: Van Hese/ De Schelde (CDA, VVD); Rouwhof/Etemit, 28 april 2000 (VVD); Vellekoop/Wilton Feyenoord, 6 april 2001 (VVD,SGP).

¹⁴⁹ Deze risico's vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Zie verder het betreffende kamerstuk.

¹⁵⁰ Wet van 27 november 2003 tot wijziging van de regeling van de bevrijdende verjaring in het Burgerlijk Wetboek voor gevallen van verborgen schade door letsel of overlijden (Stb,2003: 495).

voetlicht te brengen en door te drukken. De SP heeft zich gedragen als een *key activist group* door zich vast te bijten in de specifieke verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. Bovendien heeft de partij een specifieke oplossing voorgesteld om de nieuwe verjaringswetgeving die uitgaat van de manifestatieleer met betrekking tot de schade met terugwerkende kracht invoeren. De partij is er in geslaagd het eigenaarschap van de problematiek te verkrijgen in de zin dat ze het onderwerp (langdurig) op de politieke agenda hebben weten te zetten en houden. SP-ers dichten zichzelf en het nauw aan de partij verbonden Comité ook een soort van eigenaarsrol toe. Zo stelt De Wit in de Tweede Kamer “dat de SP asbest vanaf 1989 niet meer losgelaten en asbest de SP niet” (TK, 1999/00, Handelingen, nr. 36: 2946; EK, 2000/01, 26824, nr. 162a: 12)

Ook door andere partijen (ministers en ambtenaren Justitie, fracties PvdA, CDA) worden de SP en het Comité als *key activist group* of eigenaars van de (verjarings)problematiek van asbestslachtoffers gezien. In het parlement wordt de partij soms gecompimenteerd voor haar “voortrekkerswerk” dat een belangrijke rol heeft gespeeld (Frenk, 10-11-04; TK, 1999/00, Handelingen, nr. 36: 2964; EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 651, 669). Het is echter niet louter lof wat de SP-fractie toekomt als eigenaar van de problematiek. Wanneer de discussie blijft voortduren, wordt de rol die de SP speelt de fractie van D66 op een gegeven moment te bont. Senator Kohnstamm reageert namelijk als volgt op een bijdrage van SP-senator Kox aan het kamerdebat:

“Omdat het de derde termijn is en sommigen van ons al een paar keer het woord hebben gevoerd over dit onderwerp, ga ik, hoewel ik mijn nauwelijks kan inhouden, niet de discussie aan met de heer Kox. Ik zeg echter het volgende: ik heb steeds in alle stukken gezien dat het voorliggende wetsvoorstel het sluitstuk is van een lange discussie, maar niet ziet op asbestslachtoffers. Flauw geformuleerd houdt de heer Kox het wetsontwerp als het ware in gijzeling om er meer uit te halen voor de asbestslachtoffers. Op zichzelf is dat geen verwerpelijke strategie, maar ik vind wel dat je die twee dingen op hun eigen merites moet beoordelen.” (EK, 2003/04, Handelingen, nr. 4: 196)

Minister van Justitie Donner vindt een ‘gijzeling’ een treffende beschrijving van Kohnstamm. Ook hij is van mening dat de twee discussie te veel verknoopt zijn geraakt (EK, 2003/04, Handelingen, nr. 8: 366).

De SP probeert andere fracties met name te overtuigen van de noodzaak van terugwerkende kracht, door de volgende aspecten in te brengen in het parlementaire debat. Ten eerste hebben SP en Comité geprobeerd emotie en de dramatische, menselijke kant in het debat te houden. Volgens Frenk is dit goed merkbaar geweest tijdens het debat. Frenk heeft als wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie gewerkt aan de behandeling van het wetsvoorstel bevrijdende verjaring. Volgens hem zat soms namelijk een delegatie van het Comité op de publieke tribune en werden door de SP soms “vlammende” en uitgebreide betogen gehouden.

“Je merkte dat de rechtse partijen het maar niks vonden, maar tegelijkertijd de hete adem van deze hele problematiek in hun nek voelden. Vanuit dat gezichtspunt konden ze het ook niet maken hier tegen te zijn. Het heeft tot enorme discussies in de Eerste Kamer aanleiding gegeven.” (Frenk, 10-11-04)

Op deze manier hebben SP en Comité waarschijnlijk weten te voorkomen dat de behandeling van de verjaringswetgeving een abstracte, technische discussie is geworden. Dit neemt niet weg dat andere fracties het dramatische verhaal van de SP soms proberen te

nuanceren en te relativieren. Zo probeert de SP in het parlement een beeld te schetsen van het asbestslachtoffer als *one shotter* tegenover een werkgever of verzekeraar als *repeat player*. Volgens CDA-senator Van de Beeten bijvoorbeeld, kunnen ondernemers “niet simpelweg als geldwolven worden aangemerkt voor wie het welzijn van hun werknemers onverschillig was”. Dit omdat asbest decennia lang van groot maatschappelijk en economisch belang geweest (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 652). Het zijn echter ook partijen die doorgaans dicht bij de SP staan, zoals PvdA en GL, die dit beeld proberen te nuanceren (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2952-2954). Swildens-Rozendaal (PvdA) zegt hierover het volgende:

“Als dit wetsvoorstel, waarbij wij blij zijn dat de reikwijdte zo ruim is, in zijn totaliteit terugwerkende kracht krijgt, gaat dat niet alleen op voor de relatie werkgever-werknemer en voor de relatie tussen het grote geld en het ‘zielige’ slachtoffer, maar dan kan het ook slaan op alles wat daar tussen zit. Andere sprekers hebben ook al gewezen op de normale relatie tussen de kleine middenstander en de consument, die dan slachtoffer wordt.” (TK, 1999/00, Handelingen, nr.36: 2952, 2953)

Ten tweede gebruikt de SP het argument dat het kabinet terugwerkende kracht moet aanvaarden aangezien zij ook de causale verantwoordelijkheid voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers draagt. Die causale verantwoordelijkheid is voor andere partijen echter hoogstens reden om verbetering van alternatieve oplossingen te bepleiten. Het bestaan van die alternatieve oplossingen, met name de TAS-regeling en de jurisprudentie, lijkt voor andere fracties ook een belangrijke legitimering om van terugwerkende kracht af te zien. Het derde argument dat de SP gebruikt, namelijk dat die andere oplossingen niet voldoen, is daarmee ook niet overtuigend genoeg. Overigens lijkt de partij enigszins te worstelen met de vraag in hoeverre jurisprudentie een oplossing vormt voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. Aan de ene kant hebben SP en Comité er belang bij dat de jurisprudentie als baanbrekend wordt beschouwd. Dit vermindert de kans dat partijen –met name in het kader van het IAS– met succes een beroep kunnen doen op verjaring en kan als argument worden gebruikt om de bestaande verjaringswetgeving te wijzigen. Aan de andere kant vormt het zaaien van twijfel over deze jurisprudentie een manier om de waarde van alternatieve oplossingen voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers zoveel mogelijk af te zwakken. Dit zou op dat moment namelijk de kans op een wetswijziging met terugwerkende kracht kunnen vergroten.

De SP en het Comité schuiven de jurisprudentie naar voren als een steeds belangrijkere oplossing voor de asbestproblematiek van asbestslachtoffers. Wanneer het wetsvoorstel bevrijdende verjaring (26824) nog in behandeling is in het parlement, brengen SP-kamerleden in dat de jurisprudentie nog niet gezien kan worden als volwaardig alternatief. Zo stelt Ruers in april 2003 nog dat de jurisprudentie slechts zorgt voor een “verplaatsing van de juridische lijdensweg (EK, 2002/03, Handelingen, nr. 21: 666,667)”. In interviews gehouden wanneer de wetswijziging reeds zonder terugwerkende kracht is geaccepteerd, klinkt een ander geluid door. Tweede Kamer-lid De Wit is 20 oktober 2004 van mening dat de verjaringswetgeving waar het asbest betreft in feite “achterhaald” is door het arrest Van Hese/De Schelde met de zeven criteria van de Hoge Raad (De Wit, 20-10-04). Ruers is dezelfde mening toegedaan:

“(…) toen in 1995 de verjaringsproblematiek ging spelen, hebben we als Comité gezegd dat we moesten proberen die verjaringstermijn van tafel te krijgen omdat die onredelijk is. We hebben dat geprobeerd via de rechter en via de wetgever. Dat heeft

uiteindelijk geleid tot Van Hese/De Schelde en de zeven gezichtspunten. Daarmee is in de praktijk het probleem, denk ik, voor 90% opgelost. In de meeste gevallen kun je daarmee uit de voeten en wordt het verjaringsverweer verworpen. Steeds meer verzekeraars zien dat ook in.” (Ruers, 11-01-05)

Werkgevers, verzekeraars en hun vertegenwoordigers blijven zich verzetten

Het eigenaarschap of de invloed van de SP gaat in ieder geval niet zo ver dat de partij haar gewenste oplossing voor de verjaringsproblematiek via politieke weg tot uitvoer kan brengen. De vraag is in hoeverre dat het gevolg is van tegenstand vanuit (vertegenwoordigende organisaties) van verzekeraars en werkgevers. Deze partijen zijn geen voorstanders van terugwerkende kracht van de verjaringswetgeving en proberen invloed uit te oefenen op de wetswijziging. Dit doen zij door te stellen dat hun medewerking aan het IAS op losse schroeven komt te staan indien een wijziging van de verjaringstermijn met terugwerkende kracht ingevoerd zal worden. In paragraaf 4.5.1 is al aan bod gekomen dat de verjaringsproblematiek op de achtergrond een rol speelt tijdens de onderhandelingsfase over het instituut. Partijen aan de beide uitersten van het spectrum dreigen dat de verjaringswetgeving een mogelijk breekpunt vormt. Volgens het Comité proberen werkgevers en verzekeraars eind jaren negentig met een sterke lobby invloed uit te oefenen op het ministerie van Justitie. Die invloed zouden deze partijen aanwenden om proberen te voorkomen dat een eventuele wijziging van de verjaringswetgeving met terugwerkende kracht zou ingaan.

In aansluiting hierop ontstaat in de Eerste Kamer in 2003 een discussie over de vraag of er sprake was van een *deal*, volgens welke werkgevers en verzekeraars alleen wilden meewerken aan het IAS indien de verjaringswetgeving geen terugwerkende kracht zou krijgen. Minister van Justitie Donner geeft eind november in de Eerste Kamer aan dat de regering rekening moest houden met het feit dat werkgevers en verzekeraars niet verder wilden meewerken aan het IAS indien het wetsvoorstel bevrijdende verjaring met terugwerkende kracht ingevoerd zou worden.

“De heer Kox (SP) heeft betoogd dat ik zou hebben gezegd dat er een deal zou zijn rondom het asbestinstituut en hij vraagt om harde bewijzen. Hij legt mij iets in de mond dat ik in tweede termijn nu juist niet heb gezegd. Ik heb in tweede termijn duidelijk gemaakt dat er geen sprake is van een afspraak. Ik heb daarnaast ook duidelijk gezegd dat verzekeraars en werkgevers ons duidelijk hebben gemaakt dat zij bij de invoering van terugwerkende kracht niet bereid zijn om mee te werken aan het asbestinstituut. Dit is geen deal, maar een standpunt dat zij hebben ingenomen en waaraan op een gegeven moment consequenties zijn verbonden. Dit is dus geen deal maar een fait accompli waarmee wij rekening hadden te houden. Mij is in ieder geval dit standpunt van verzekeraars nog onlangs bevestigd. Dit is gebeurd in 1997.” (EK, 2003/04, Handelingen, nr. 8: 368)

De voorganger van Kox in de Eerste Kamer, Ruers, geeft in een interview aan het kwakelijk te vinden indien dit de gang van zaken is geweest:

“Wat hier gebeurd is, en daar had ik al een vermoeden van, is dat werkgevers en verzekeraars terwijl ze met ons aan het praten waren over het instituut, naar de Minister zijn toegegaan en hebben gezegd dat in die wetswijziging geen terugwerkende kracht mocht staan en dat ze anders zouden stoppen met de onderhandelingen voor het instituut! Daar hebben ze ons nooit iets over verteld, terwijl ze gewoon hebben gezegd dat ze niet mee zouden doen! Dit is bedrog! Want als zij dat ons gezegd zouden hebben,

dat ze naar de minister gingen om de zorgen dat het wetsvoorstel geen terugwerkende kracht krijgt, was de pleuris uitgebroken. Dan waren wij weggelopen en hadden we gezegd: “Wat zijn jullie voor een stelletje boeven!”” (Ruers, 11-01-05)

Six (Bestuur IAS, Verbond van Verzekeraars) vertelt het volgende over deze kwestie:

“Voor bepaalde omstandigheden werd de verjaringstermijn door de wetgever toen afgeschaffd, maar de grotere vraag was of dit met terugwerkende kracht zou zijn. De wetgever heeft eenmaal, andermaal gezegd dat dit niet zo zou zijn. Kennelijk is dit mede gebeurd, omdat kennelijk gezegd is dat het Convenant niet ondertekend zou worden indien de wijziging van de verjaringswetgeving met terugwerkende kracht zou zijn. Ik ben eerder gevraagd dit uit te zoeken (...) en niemand weet waar die uitspraak vandaan komt. In de notulen van het Verbond is hier niets over te vinden. Kennelijk is dit eens mondeling gezegd, in de wandelgangen. Minister Donner zuigt dit niet uit zijn duim. Maar uit eigen waarneming kan ik hier niets over zeggen. Kennelijk is het in de periode gebeurd waarin ik niet op het asbestdossier zat. Dat was de periode dat de finishing touch werd gegeven aan het IAS.” (Six, 15-11-04)

In dit onderzoek is ook geen duidelijkheid ontstaan over de vraag of er al dan niet sprake is geweest van een *deal*. Het lijkt niet aannemelijk. Het Verbond van Verzekeraars heeft namelijk al in 1997 openlijk bekend gemaakt dat het alleen zal meewerken aan een samenwerkingsverband met betrekking tot de asbestproblematiek indien een eventuele wijziging van de verjaringswetgeving geen terugwerkende kracht krijgt.¹⁵¹ Een ‘geheime’ deal lijkt dan overbodig te zijn. Het standpunt was immers al publiekelijk bekend gemaakt. En, indien er wel een geheime *deal* geweest zou zijn, is het de vraag of deze van doorslaggevende betekenis zou zijn geweest voor de ontwikkeling van de verjaringswetgeving. Uit de kamerstukken blijkt namelijk dat alleen de SP en GL vóór terugwerkende kracht waren en dat alleen deze partijen de verjaringswetgeving vooral zagen als een noodzakelijke oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers.

De SP slaagt er via de weg van het recht slechts ten dele in om een oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers te bewerkstelligen. Het merendeel van de werkgevers en verzekeraars geeft in reactie op die jurisprudentie aan niet standaard af te zien van een beroep op verjaring bij mesothelioomzaken.

Voor verzekeraars geldt dat het arrest een belangrijke en principiële uitspraak vormt aangaande de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. Volgens cassatie-advocaat Meijer is de zaak Van Hese/De Schelde de tweede “grote klap” voor verzekeraars. Zelf heeft hij aan de kant van De Schelde in deze zaak opgetreden. Wat hierna volgens hem voor verzekeraars slechts overblijft, is “*damage control* in de hoekjes van het veld” (Meijer, 26-10-04). Aangezien de precedentwerking van het arrest verstrekkende financiële gevolgen kan hebben voor de categorie mesothelioomzaken – maar ook voor zaken die daarbuiten vallen – gooien de verzekeraars in het kader van deze *damage control* de handdoek nog niet in de ring. In de jaren volgend op het arrest blijven partijen discussiëren over de interpretatie van het arrest. Deze discussies vinden buiten en binnen het kader van het IAS plaats.

Het Verbond van Verzekeraars geeft op 4 mei 2000, kort nadat de Hoge Raad zich heeft uitgesproken aan dat een wettelijke basis in deze toch nodig is:

¹⁵¹ Zie in dit verband paragraaf 4.5.1.

“Het Verbond respecteert uiteraard de uitkomst van het arrest, maar is wel van mening dat een zo ingrijpende stap als het loslaten van de wettelijke verjaringsbepalingen eigenlijk een politieke basis moet hebben. In dat kader is relevant dat het parlement een wetsvoorstel in behandeling heeft waarin is opgenomen dat bij personenschade, met name bij beroepsziekten met een lange latentieperiode, een verjaringstermijn van 5 jaar pas aanvangt nadat de ziekte en dus de schade zich heeft geopenbaard. Vanuit rechtszekerheidsoverwegingen kent dit wetsvoorstel geen terugwerkende kracht. De uitspraak van de Hoge Raad zal zeker van invloed zijn op de verdere Kamerbehandeling van dit wetsvoorstel.” (Verbond van Verzekeraars, 04-05-2000)

Mulder, de vertegenwoordiger van het Verbond van Verzekeraars bij het IAS, benadrukt later in een interview dat verzekeraars het doorbreken van verjaring zeker niet algemeen accepteren. En zolang de jurisprudentie nog niet voldoende is uitgekristalliseerd, gaat dit ook op voor mesotheliomzaken bij het IAS:

“Pas wanneer de Hoge Raad zich in een lijn van arresten duidelijk uitlaat, is een referentiekader mogelijk. Met de zaken die er nu zijn, moet per zaak bekeken worden hoe dit uitpakt. Kijk bijvoorbeeld naar het verjaringsarrest van de Hoge Raad. De regel is dat de verjaring niet doorbroken is. Er is slechts een uitzondering mogelijk op basis van de zeven criteria.” (Mulder, 30-11-04)

Voor het Verbond van Verzekeraars blijft een mesotheliomzaak waarin de verjaring doorbroken wordt met andere woorden een “uitzondering” (Mulder, 30-11-04).

Koning, de vertegenwoordiger van VNO-NCW bij het IAS, gebruikt dezelfde redenering. Volgens hem is nog veel onduidelijk aangaande het arrest.

“Daarvan werd dan gezegd dat verjaring dan altijd wel terzijde geschoven kon worden. Wij als werkgevers en de verzekeraars hebben toen gezegd: “Om de drommel niet. Je zult per geval moeten kijken of het beroep op verjaring al dan niet terecht is”. En tot de dag van vandaag wordt daar heel verschillend over gedacht. Toch weet ik dat het IAS er in z'n aanpak van uitgaat dat een beroep op verjaring niet meer kan. Wij vinden nog steeds dat dat wel kan. (...)Het instituut heeft tot twee keer toe advies ingewonnen bij de Landsadvocaat om te vragen hoe zij de uitspraak van de Hoge Raad lezen. De Landsadvocaat heeft toen gezegd dat een beroep op verjaring eigenlijk niet meer kan. Wij zeggen nog steeds dat de Hoge Raad zeven criteria heeft genoemd waar aan getoetst moet worden. Dus die toetsing kan altijd nog plaatsvinden. De Hoge Raad heeft niet uitgesproken wat de consequenties zouden moeten zijn als aan één van die criteria wordt voldaan. Maar de consequentie zou kunnen zijn dat in het ene geval wel en in het andere niet het beroep op verjaring wordt gehonoreerd.” (Koning, 02-12-04)

Individuele werkgevers en verzekeraars (of hun juridisch adviseurs) volgen dezelfde redenering (Wisten Elias, 22-12-04; Van Dorp, 05-01-05; Wagemans, 07-06-04; Santen, 12-01-05; Hengeveld, 21-10-04). Zo laat Wisten Elias - bedrijfsjurist bij Stork - weten dat hij in individuele zaken nog wel eens discussie heeft met het IAS over de interpretatie van het arrest Van Hese/De Schelde. Voor Stork is het een belangrijke kwestie aangezien in meer dan de helft van de claims die bij het bedrijf binnenkomen, sprake is van mogelijke verjaring.

“Ik heb er nog wel eens een discussie over omdat ik vind dat het instituut de criteria nog wel eens erg ruimhartig naar het slachtoffer toepast, terwijl het toch echt zo is dat door de enorm lange tijd - soms gaat het om mensen die in de jaren vijftig zeggen te zijn blootgesteld - we soms zelf ook in een enorm lastige positie zitten om nog iets aannemelijk te maken omdat er geen snipper archief over is uit die tijd. Dus als dat ge-

beurt, ben ik niet snel geneigd genoeg te nemen met een verhaal van het slachtoffer zelf, maar vind ik dat er getuigenverklaringen van derden bij moeten. En, dat het om een beroep moet gaan dat in principe een risico op asbestblootstelling inhield in die tijd. Nou, daar is een lijst van.” (Witsen Elias, 22-12-04)

Geconcludeerd moet worden dat eind 2004 en begin 2005 nog te veel discussie over de jurisprudentie aangaande de verjaringstermijn bestaat, om deze als een door verzekeraars en werkgevers algemeen geaccepteerde oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers te kunnen kenschetsen. Het arrest lijkt tot dan toe dan ook niet de door De Ruiters zo gewenste (finale) oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers te hebben geboden.

5.2 Functioneren IAS en TAS-regeling

In deze paragraaf komt aan bod in hoeverre belanghebbende partijen erin geslaagd zijn het IAS en de TAS-regeling, tussen 2000 en 2005 te laten functioneren. Sinds het IAS en de TAS-regeling operationeel zijn geworden, is het functioneren van dit compensatiesysteem al veelvuldig geëvalueerd en becommentarieerd.¹⁵²

In dit onderzoek worden twee belangrijke veranderingen die de afgelopen vijf jaar zijn doorgevoerd geanalyseerd, te weten de instelling van de Voorschotregeling en de Huisgenotenregeling. Deze veranderingen vormen het onderwerp van respectievelijk paragraaf 5.2.1 en 5.2.2. In paragraaf 5.2.2 komt tevens aan de orde voor welke categorieën de kring van gerechtigden *niet* uitgebreid is. Tenslotte wordt in paragraaf 5.2.3 aandacht besteed aan een aantal knelpunten in de praktijk dat voortkomt uit een dubbelfunctie van het IAS en de TAS-regeling. Dit compensatiesysteem is namelijk zowel opgezet om de *afhandeling van asbestclaims te stroomlijnen en versnellen* als om *erkenning te bieden voor de problematiek van asbestslachtoffers*.

5.2.1 Voorschotregeling

De grootste verandering die in relatie tot het functioneren van het IAS en de TAS-regeling heeft plaatsgevonden, is de instelling van de Voorschotregeling in 2003 (Stcrt. 2002, 246: 28). Op basis van een lichte bewijstoets krijgen (voormalige) werknemers met mesothelioom, die meestal binnen twee jaar na de diagnose overlijden, een voorschot van de overheid. Daarmee houdt deze regeling een uitbreiding van de financiële ondersteuning door het ministerie van SZW in. De TAS-uitkering waar werknemers met mesothelioom voordat de Voorschotregeling is ingesteld aan het einde van het traject mogelijk recht op hebben, wordt als het ware helemaal vooraan het traject geplaatst.

Het idee dat een soort van voorschotregeling een oplossing kan bieden voor de dubbele lijdensweg, circuleert al sinds dit maatschappelijk probleem midden jaren negentig als zodanig op de politieke agenda is komen te staan. Zoals aan bod is gekomen in hoofdstuk 4, wordt een door de overheid gefinancierde voorschotconstructie zowel door zowel het Verbond van Verzekeraars als door het Comité als een geschikte oplossing gezien. De Ruiters wijst er in zijn rapport uit 1997 echter op dat een voorschotconstructie zijns inziens juist tot méér procedures zou leiden. Dit vormt één van de redenen waarom hij voorstelt een instituut op te richten. Het kabinet neemt diens aanbevelingen grotendeels over, aangezien het met het voorstel van De Ruiters ernaar streeft de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de betrokken private partijen te leggen en 'slechts' voor de facilitering van een *aanvullend* vangnet wil zorgen.

In de beginjaren na de oprichting, wordt het IAS geconfronteerd met het probleem dat 90 tot 95% van de slachtoffers niet meer in leven is bij het ontvangen van een uitkering van de SVB of van de voormalige werkgever. Dit vormt voor het bestuur en de Raad van Toezicht en Advies van het IAS vanaf ongeveer 2001 aanleiding om een soort voorschotconstructie tóch als een mogelijke oplossing te overwegen. Hierover wordt ook met de Staatssecretaris van SZW gesproken (Van der Woude, 20-06-2001; Ruers, 15-06-01;

¹⁵² Zie: Research voor beleid, 2005; Van Boom, 2005; Stichting IAS, 2002/2003/2004/2005; Waterman & Peeters, 2004; PWC & SEO, 2002; Wijnholt, 2001; PWC, 2001; *Welwezen*, 2001.

Wijnheijmer, 11-10-04; *Welwezen*, 2001:28). Het IAS spreekt met het ministerie van SZW af dat de geplande evaluatie van de TAS-Regeling, welke bedoeld is voor het parlement, wordt afgewacht voordat meer fundamentele wijzigingen worden doorgevoerd.¹⁵³ Hiertoe wordt deze evaluatie wat naar voren geschoven in de tijd en gekoppeld aan een onderzoek naar het functioneren van de binnendienst van het IAS. De verbondenheid van de TAS aan het IAS maakt dat een evaluatie van de TAS ook ten dele een evaluatie van het IAS moet zijn (Van der Woude, 20-06-2001).

Het is voor het IAS niet vanzelfsprekend dat een dergelijke voorschotregeling (geheel) door de overheid gefinancierd zou moeten worden. Uit interviews blijkt dat vanuit het instituut ook nog geprobeerd wordt om intern een voorschotconstructie op te zetten, waarbij nagegaan wordt of (organisaties van) verzekeraars en werkgevers dat willen (voor)financieren. Dit lukt echter niet omdat deze partijen niet de financiële consequenties willen dragen van een versoepeling van de toetsingscriteria en omdat de overkoepelende organisaties aangeven zelf geen middelen te hebben om dit te financieren (Koning, 02-12-04; Ruers, 15-06-01: 10-14; Six, 15-11-04; Vd Woude, 20-06-01; Wijnheijmer, 11-10-04; *Welwezen*, 2001:28).

Ook het Comité propageert een door werkgevers en verzekeraars gefinancierd voorschotfonds niet, maar is wel een uitgesproken voorstander van een dergelijke fonds dat door de overheid gefinancierd wordt (Ruers, 15-06-01; Van, 22-05-01). Dit maakt de belangorganisatie april 2002 onder andere kenbaar in het rapport *Zeven jaar Comité Asbestslachtoffers, of waarom er nog steeds een asbestfonds moet komen*. In het rapport pleit het Comité voor een voorschotfonds als de enige geschikte oplossing.

“Nu na ruim twee jaar werken met het instituut en een aantal tussentijdse procedurele veranderingen het niet mogelijk is gebleken om tijdig voor een substantiële meerderheid van de asbestslachtoffers duidelijkheid te scheppen omtrent hun vordering op de werkgevers en de praktijk laat zien dat de juridische lijdensweg bepaald niet is beperkt, soms zelfs vergroot wordt, stelt het Comité Asbestslachtoffers zich op het standpunt dat er een andere oplossing voor de juridische lijdensweg van de asbestslachtoffers gevonden moet worden. Volgens het Comité Asbestslachtoffers is dit alleen mogelijk door met een door de overheid gefinancierde voorschotregeling te gaan werken.” (Comité, 2002: 24)

In augustus 2002 stelt de nauw aan het Comité verbonden SP kamervragen over het lage aantal asbestslachtoffers dat bij leven compensatie ontvangt, met verwijzing naar een artikel in het Algemeen Dagblad, over het uitblijven van de Evaluatie van de TAS-regeling, en over de bereidheid van de staatssecretaris om tot een voorschotregeling te komen (TK, 2001/02, Kamervragen, nr.2010214430).

Eveneens in augustus 2002, vlak voordat de evaluatie van de TAS-Regeling gepubliceerd wordt, pleiten het Bestuur en de Raad van Toezicht en Advies van het IAS publiekelijk voor een door de overheid gefinancierde voorschotregeling (IAS, 2002a: 16; 2002b). Tevens geven zij aan dat Staatssecretaris van SZW Hoogervorst al positief op hun voorstel gereageerd heeft, maar verder nog geen actie heeft ondernomen, en dat derhalve wel actie verwacht wordt van de nieuwe staatssecretaris Rutte. Het IAS doet deze oproep bij

¹⁵³ Zie Art. 21 Regeling Tegemoetkoming asbestslachtoffers.

haar presentatie van een jaarverslag dat betrekking heeft op de eerste twee jaar van haar functioneren (2000 en 2001).

“Zoals uit het jaarverslag blijkt, is het voor het IAS niet mogelijk om de aanvragen zó snel te behandelen (binnen drie maanden) dat vrijwel alle betrokken werknemers nog bij leven een schadevergoeding of tegemoetkoming ontvangen. Hiervoor is het benodigde arbeidshistorisch - (asbestblootstelling heeft zich 20-50 jaar geleden voorgedaan) en medisch onderzoek te gecompliceerd. Overigens worden door het IAS de aanvragen veel sneller afgewerkt dan in de normale rechtspraktijk gebruikelijk is. (...) Ondanks de inspanningen van het instituut en van de organisaties waarmee het samenwerkt, is dit doel, gegeven de korte tijd van leven na het indienen van de aanvraag, in de regel illusoir. Om deze reden is er door het Bestuur en de Raad van Toezicht en Advies van het instituut voor gepleit om een voorschot te verstrekken, ter grootte van de tegemoetkoming krachtens de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers. In de beoogde situatie wordt voorafgaand aan het aansprakelijkheidsonderzoek, op basis van lichte criteria ten aanzien van het arbeidsverleden, het voorschot verstrekt. Vervolgens vindt onderzoek plaats naar de vraag of een werkgever voor de geleden gezondheidsschade aansprakelijk is te houden. Is dit het geval, dan ontvangt het slachtoffer een schadebedrag van de werkgever en wordt het eerder aan het slachtoffer uitgekeerde bedrag aan de overheid terugbetaald.” (IAS, 2002b)

In september 2002 verschijnt het rapport *Van TAS tot vangnet voor asbestslachtoffers* (Janssens e.a., 2002) dat PWC Consulting en SEO hebben uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. Hiertoe hebben zij de belanghebbende partijen die betrokken zijn bij het IAS en de TAS geraadpleegd, alsmede enkele deskundigen.¹⁵⁴ Dit rapport adviseert een voorschotregeling zonder deze als zodanig te benoemen. De onderzoekers constateren dat de doorlooptijden van dit gehele compensatiesysteem (gemiddeld 7,5 maanden bij het IAS en nog eens 15 dagen bij het SVB) het belangrijkste probleem vormen (Janssens e.a., 2002: 31).¹⁵⁵

“Het belangrijkste knelpunt is dat de doorlooptijden in veel gevallen lang zijn in vergelijking met de levensverwachting van een slachtoffer met diagnose mesotheliom. Een gevolg van de lange doorlooptijden is dat van de slachtoffers naar schatting (van het IAS) 90 tot 95% niet meer in leven is bij het ontvangen van een uitkering van de SVB of van de voormalige werkgever. In het beste geval kan dan een nabestaande bereikt worden. Een lange doorlooptijd contrasteert met het uitgangspunt het slachtoffer zelf bij leven te erkennen in zijn lijden als gevolg van mesotheliom.” (Janssens e.a., 2002: 33)

De lengte van de doorlooptijden wijten de onderzoekers vooral aan het arbeidshistorisch onderzoek.

“De doorlooptijden zijn lang omdat het uitputtend zoeken naar aanwijzingen omtrent de arbeidsrelatie bij de werkgever en werknemer een tijdrovend proces is. Het verzamelen van deze aanwijzingen is niet eenvoudig omdat in de regel wordt gezocht naar

¹⁵⁴ Geraadpleegd zijn vertegenwoordigers van: AVN, SVB, IAS, BSA Schaderegeling, VSO, VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland, Verbond, Comité, FNV, CNV, Unie MHP, SZW, Ctsv (IWI), NMP, NVALT, longartsen.

¹⁵⁵ Een andere reden waarom zoveel (ex-)werknemers met mesotheliom volgens deze onderzoekers niet meer bij leven compensatie ontvangen is dat veelal niet meteen na de diagnose een aanvraag bij het IAS wordt ingediend. Zij adviseren een oplossing voor dit probleem in de vorm van betere voorlichting (Janssens e.a., 2002: 32).

informatie van rond de dertig jaar geleden. Veel werknemers hebben in voorkomende gevallen hun loonstrookjes of arbeidsovereenkomsten niet zo lang bewaard. Het is in die gevallen moeilijk om aanwijzingen te verzamelen die aangeven dat de aanvrager bij de opgegeven werkgever heeft gewerkt. Het toekennen van een uitkering is op deze manier afhankelijk van het ‘toeval’ dat een aanvrager gedurende die lange tijd aanwijzingen bewaard heeft.” (Janssens e.a., 2002: 31)

Een oplossing moet volgens dit rapport niet gezocht worden in het sneller en efficiënter maken van de werkwijze van het IAS. Eerder onderzoek naar het functioneren van de binnendienst zou namelijk reeds hebben laten zien dat dit niet goed mogelijk is.¹⁵⁶ Wat overblijft is een oplossing in de vorm van een verandering van de toepassing van het criterium van arbeidsgerelateerdheid, en wel op één van de manieren die uiteengezet zijn in tabel 5.2.

Tabel 5.2 Opties veranderde toepassing criterium arbeidsgerelateerdheid.

Optie	Toetsing arbeidsverleden	Nadelen
(a) Laat het criterium van de arbeidsgerelateerdheid vervallen en verstrekt een TAS uitkering aan aanvragers zodra de diagnose mesothelioom is gesteld.	Niet	Uitbreiding reikwijdte naar mesothelioompatiënten waar regeling niet voor bedoeld is, nl.: <ul style="list-style-type: none"> • werknemers die mesothelioom niet in de werkomstandigheden hebben opgelopen (zeer beperkte groep) • zelfstandige ondernemers • werknemers met nog vindbare werkgevers
(b) Handhaaf het criterium van de arbeidsgerelateerdheid maar sta daarbij het slachtoffer toe bij de aanvraag een zelfstandige verklaring af te geven dat hij gewerkt heeft met asbest. Accepteer deze verklaring vervolgens als voldoende bewijs om aan het criterium voor een TAS uitkering te voldoen.	Achteraf (ook als preventieve maatregel)	Misbruik door onjuiste verklaringen kan alleen voorkomen worden door lastige toetsing van rechtmatigheid achteraf. Detectie van fraude leidt tot terugvordering. Rechtmatigheid toetsing kan niet gegarandeerd worden aangezien bewijsmateriaal decennia oud is.
(c) Handhaaf het criterium van de arbeidsgerelateerdheid, maar toets dit marginaal, bijvoorbeeld op basis van de beroepenlijst van de gezondheidsraad of een getuigenverklaring.	Vooraf	Voortraject uitkering duurt langer. Indien een werknemer onvoldoende bewijs kan overleggen, zijn getuigenverklaringen van oud-collega's noodzakelijk, wat als belastend en daarom als drempel wordt ervaren door slachtoffers. Rechtmatigheid toetsing kan niet gegarandeerd worden aangezien bewijsmateriaal decennia oud is.

(Janssens e.a., 2002: 52-54)

Al deze opties hebben volgens de onderzoekers het voordeel dat meer slachtoffers bij leven worden bereikt, aangezien de doorlooptijd korter zou worden. Zij verwachten bovendien dat de uitvoeringskosten bij een veranderende toepassing van het criterium arbeidsgerelateerdheid zullen afnemen. Een ander voordeel is dat de discussie over de vraag of nabestaanden tot de kring van gerechtigden gerekend zouden moeten worden minder belangrijk wordt (Janssens e.a., 2002: 52-54). Al met al wordt verwacht dat er bij

¹⁵⁶ De onderzoekers verwijzen naar: PwC Consulting, (november 2001). *IAS/BSA kan nu een kwaliteits-slag maken.*

het veranderen van het toepassen van de criteria meer uitkeringen verstrekt zullen worden. Deze verwachting scharen de onderzoekers onder de nadelen; vanuit de slachtofferkant bezien, zal dit natuurlijk anders worden ervaren. De verwachting is dus dat de uitkeringslasten als gevolg van elke optie - alhoewel niet in gelijke mate - zullen toenemen. Dat de waardering of bepaalde gevolgen als voor- of nadelig worden gezien, afhangt van de visie van de belanghebbende partij, geldt voor meer van de hieronder genoemde nadelen.

In het rapport wordt erop gewezen dat zowel het Bestuur van het IAS als de verzekeraars en werkgevers, die in de RTA vertegenwoordigd zijn, hun voorkeur hebben uitgesproken voor optie C. Ook valt te lezen dat binnen het IAS dan al begonnen is met het uitwerken van een voorstel voor een dergelijke regeling. De toelichting bij deze voorkeur betreft de volgende.

“Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat in eerste instantie de werkgever verantwoordelijk is. Met het bewijsmateriaal voor de TAS wordt dan ook al een eerste stap gezet in de richting van een bemiddeling.” (Janssens, 2002: 52-56)

Werkgever en verzekeraars - althans de geraadpleegde koepelorganisaties - geven waarschijnlijk de voorkeur aan deze optie omdat hierbij het criterium van de arbeidsgerelateerdheid het strengst wordt toegepast.

SVB en de belangenorganisaties van de slachtoffers hebben blijkens het rapport een voorkeur voor optie A uitgesproken. Vanuit de SVB wordt aangegeven dat dit is vanwege rechtmatigheidsoverwegingen. De belangenorganisaties vinden dat de overheid ook de verantwoordelijkheid op zich moet nemen aangaande zelfstandigen en mesothelioompatiënten wiens ziekte niet binnen een arbeidsrelatie is ontstaan.¹⁵⁷

De onderzoekers van PWC en SEO geven tevens aan wat de verschillende scenario's voor de aansprakelijkstelling van de werkgevers en daarmee voor het bemiddelingstraject zijn. Er zijn volgens hen drie opties. Deze zijn weergegeven in tabel 5.3. Het bemiddelingstraject kan volgens hen gelijktijdig met de toekenning van de TAS van start gaan. De uitkeringsinstantie zal het deel ter hoogte van de uitkering terugvorderen indien een slachtoffer diens claim op de werkgever gehonoreerd ziet.

¹⁵⁷ In het rapport wordt geen enkele partij aangewezen als voorstander van optie B (toetsing achteraf).

Tabel 5.3 Opties veranderde aansprakelijkstelling werkgever.

Optie	Voordelen	Nadelen
(a) Het slachtoffer kiest er vrijwillig voor om de werkgever aansprakelijk te stellen.	Geen belastende aanvraagprocedure.	Indien het slachtoffer de werkgever aansprakelijk kan stellen maar dit niet doet, dan neemt de overheid de verantwoordelijkheid van de werkgever over. Die situatie contrasteert met het uitgangspunt dat de overheid de verantwoordelijkheid van de werkgever niet wil overnemen. Mogelijkheid tot misbruik. Zowel slachtoffer als werkgever heeft er belang bij om overeengekomen compensatiebetaling en -ontvangst niet te melden aangezien de uitkeringsinstantie de verstrekte uitkering dan niet kan terugvorderen.
(b) Het slachtoffer wordt verplicht zijn werkgever aansprakelijk te stellen.		Belastende aanvraagprocedure kan slachtoffers afschrikken. Mogelijkheid tot misbruik. Zowel slachtoffer als werkgever heeft er belang bij om overeengekomen compensatiebetaling- en ontvangst niet te melden aangezien de uitkeringsinstantie de verstrekte uitkering dan niet kan terugvorderen.
(c) Het slachtoffer is verplicht de vordering op de werkgever te cederen aan de instantie die de TAS uitbetaald.	Mogelijkheid tot misbruik door werkgever dan wel slachtoffer beperkt. De kans op terugvordering van de werkgever is groter dan bij andere opties.	Slachtoffer moet eerst zelf de werkgever aansprakelijk stellen en zorgen dat zijn vorderingsrecht gehonoreerd wordt door de rechter. Pas dan kan het vorderingsrecht worden overgedragen. Belastende aanvraagprocedure kan slachtoffers afschrikken.

(Janssens e.a., 2002: 55)

In het rapport wordt aangegeven dat de Convenantpartijen de voorkeur geven aan optie C. Dit is niet verwonderlijk aangezien zij de genoemde nadelen binnen dit publiek-private samenwerkingsverband niet als voordelen kunnen gaan promoten. Deze Convenantpartijen hebben namelijk de verplichting op zich genomen om gebruik van het IAS bij de eigen leden zoveel mogelijk te stimuleren. In het rapport wordt als reden voor de voorkeur gegeven dat de kans op terugvordering bij deze optie het grootst is en dat dan alle zaken via het IAS zullen lopen

“Werkgevers en hun verzekeraars uiten hun zorg over het ontstaan van ‘free-rider’-gedrag en uitholling van de rol van het IAS indien er wordt gekozen voor een alternatief met een vrijwillige aansprakelijkstelling van de werkgever of een alternatief waarin die aansprakelijkstelling via het civiele recht verloopt. Zij geven er de voorkeur aan dat de aansprakelijkstelling via het IAS loopt, omdat dit een matigende werking heeft op de claims. Dit is in overeenstemming met het Convenant.”(Janssens, 2002: 56)

Op deze matigende werking wordt waarschijnlijk gerekend, aangezien aanvragers die weten of vermoeden dat ze niet voor bemiddeling door het IAS in aanmerking komen, het

door deze verplichting minder goed zullen aandurven om toch een voorschot aan te vragen. De voorkeur van verzekeraars en werkgevers voor optie C is onder andere ingegeven door een behoefte aan controle over (verdere) ontwikkelingen. Zij vrezen immers misbruik van het systeem (*free rider*-gedrag). Deze behoefte aan controle is ook één van de redenen voor deze partijen geweest om mee te werken aan de oprichting van het IAS.¹⁵⁸ Uit de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, blijkt dat verzekeraars en werkgevers in ieder geval willen voorkomen dat het toekennen van voorschotten tot een toename van (kansloze) bemiddelingszaken leidt, of in ieder geval dat die toename financiële consequenties heeft voor de betalende partijen. De vertegenwoordiger van VNO-NCW bij het IAS, Koning, zegt hierover het volgende.

“We waren het er allemaal over eens dat de TAS-Regeling niet werkte. Het was een regeling van de overheid zelf. Wij stonden formeel en feitelijk op het standpunt dat als de overheid een regeling in het leven wil roepen, dat de verantwoordelijkheid van de overheid is. Maar, we zeiden er wel bij: ‘Overheid denk er aan, wat je ook regelt, je mag de rekening niet bij ons neerleggen. Of daar moeten heel goede gronden voor zijn.’ Maar die overheid vond ook dat die regeling in de tijd naar voren gehaald moest worden, zodat mensen nog bij leven een tegemoetkoming krijgen. Dit kan alleen maar als je procedures verkort, bijvoorbeeld door in te stellen dat het arbeidsverleden niet meer bewezen hoeft te worden, maar slechts aannemelijk gemaakt zou hoeven te worden. Dat is wel mooi, maar als je dat versoepelt, betekent dat, dat er automatisch allerlei gevallen tussendoor glijpen die vooraf denken dat ze er recht op hadden, maar de bewijsvoering niet rond kunnen krijgen. Achteraf blijkt dan dat ze er geen recht op hadden. Maar ja, als iemand op zijn sterfbed ligt of al dood is, is het ook zuur als de tegemoetkoming teruggehaald moet worden. Dus, wij zeiden tegen de overheid: ‘Als jullie de tegemoetkomingsregeling zodanig gaan versoepelen dat er allerlei mensen doorheen glijpen die er geen recht op hebben, moeten jullie daar ook zelf de financiële consequenties van dragen’.” (Koning, 02-12-04)

Ook de vertegenwoordiger van het Verbond bij het IAS, Mulder, geeft aan dat verzekeraars het van belang vinden dat een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de lichte toets die tot tegemoetkoming kan leiden en de zware toets die tot toekenning van normbedragen kan leiden. En, daaraan gekoppeld, een duidelijk onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor de tegemoetkoming en de verantwoordelijkheid van werkgevers waar het om de bemiddeling gaat. Het feit dat de tegemoetkoming op basis van een lichte toets een ‘voorschot’ is gaan heten helpt hier volgens hem niet bij. Het gaat in feite namelijk om een ‘voorlopige uitkering’ of een ‘voorwaardelijke uitkering’ en niet om een ‘voorschot’ waar dit begrip in de normale schaderegelingspraktijk voor staat. In die praktijk betekent de toekenning van een voorschot namelijk dat er sprake is van een ‘niet-betwiste vordering’ en is er dus al aansprakelijkheid erkend. Deze constructie wordt in de schaderegelingspraktijk wel gebruikt omdat bij zwaar letsel niet meteen duidelijk is welke kosten in de jaren erna nog zullen volgen. Waar het gaat om een voorschot in het kader van de TAS-regeling mag volgens Mulder bij de aanvrager niet de suggestie gewekt worden dat het normbedrag vrijwel automatisch zal volgen op het voorschot en dat de aansprakelijkheid van de werkgever dus al geaccepteerd is (Mulder, 30-11-05: 9-11).

“Het is een uitkering, een mooi gebaar, maar we moeten uitkijken dat niet de suggestie wordt gewekt dat daarmee de aansprakelijkheid al is geaccepteerd. Mijn vraag aan

¹⁵⁸ Zie paragraaf 4.4.1.

het instituut is, wat het feitelijke verschil is tussen de lichte toets - voor het voorschot - en de zware toets - voor de schadevergoeding. Die vraag is onbeantwoord gebleven. (...). In de lichte toets zou aansprakelijkheid eigenlijk nog helemaal niet aan de orde moeten zijn. In mijn visie is de lichte toets alleen een toets of er mogelijkwijs een werkgeversaansprakelijkheid is. En de zware toets is het onderzoek of er daadwerkelijk sprake is van werkgeversaansprakelijkheid.” (Mulder, 30-11-05: 9-11)

Mulder wijst erop dat dit voor het Verbond van Verzekeraars alsmede VNO-NCW, betekent dat dit goed duidelijk gemaakt moet worden aan de leden, wil het compensatiesysteem goed functioneren. Het moet ook voor leden voldoende duidelijk zijn dat als ze gebeld worden door het instituut met de vraag of iemand bij hen gewerkt heeft, “dit nog niet over aansprakelijkheid gaat, maar puur over de vraag of diegene bij hen gewerkt heeft”. Het dient voor hen duidelijk te zijn dat pas bij bevestiging hiervan later de zware toets volgt.

Het voorstel om een voorschotregeling in het leven te roepen, heeft zodoende een breed draagvlak bij de betrokken partijen. De financiële last zou in dat geval echter vooral bij de overheid komen te liggen. Bij het ministerie is op dat moment bekend dat werkgevers en verzekeraars niet bereid zijn een voorschotconstructie mede te financieren (Wijnheijmer, 11-10-04; Koning, 02-12-04). In reactie op het rapport van PWC en SEO, kondigt de nieuwe Staatssecretaris van SZW, Rutte, in september 2002 aan de TAS-regeling te willen herzien. Deze herziening wordt gepresenteerd als een aanvulling in de vorm van een ‘voorschotregeling’. De staatssecretaris wil hierbij vasthouden aan de invulling van de verantwoordelijkheid die het ministerie met de invulling van de TAS-regeling op zich genomen heeft.

“Het moet gaan om een persoonlijk recht, dus de slachtoffers moeten zoveel mogelijk bij leven een financiële vergoeding ontvangen. De TAS-regeling moet voorts een vangnetconstructie blijven, wat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid van de (voormalige) werkgever voorop staat en niet door de overheid wordt overgenomen. (...) Met een voorschotregeling wil ik er naar streven dat het overgrote deel van de rechtshabbers die zich aanmelden, bij leven tenminste een voorschot op de schadevergoeding of de tegemoetkoming ontvangt.” (TK, 2002/03, Niet-dossierstuk, szw0200610: 2)

Dit betekent onder andere dat de hoogte van het voorschot gelijk zal zijn aan de tegemoetkoming in het kader van de TAS-regeling en dat het overgangsrecht en de positie van nabestaanden vanuit deze principes bezien zullen worden. Wat de invulling betreft, heeft de staatssecretaris gekozen voor een combinatie van de opties C, die in het bovengenoemde rapport zijn voorgesteld en die de meeste steun hebben gekregen van de Conventiepartijen. Dit betekent een lichte bewijslast met voorafgaande toetsing, alsmede de verplichting voor het slachtoffer om de vordering te cederen. Wat volgens de brief van de staatssecretaris voor het ontvangen van een voorschot volstaat, is:

- “de medische diagnose mesotheliom, zoals die wordt vastgesteld in de huidige regeling;
- een zelfstandige verklaring van het slachtoffer over het arbeidsverleden. Mesotheliom moet arbeidsgerelateerd zijn. Mijn voornemen is als voorwaarde te stellen dat het slachtoffer de vordering op de werkgever cedeert, ter hoogte van het voorschot;
- een bevestigende toets van die verklaring op een gevalideerde beroepen en/of bedrijven/sectoren lijst.”

Het IAS zal vervolgens het vervolgtraject – bemiddeling op basis van het Convenant – inzetten en als dit slaagt ontvangt het slachtoffer de schadevergoeding van de werkgever. Dit wordt dan gesaldeerd met het verstrekte voorschot. Als er geen aansprakelijke werkgever is, dan ontvangt het slachtoffer de tegemoetkoming op grond van de TAS, waarbij het voorschot wordt verrekend (TK, 2002/03, Niet-dossierstuk, szw0200610). Uit de brief blijkt niet in hoeverre het voor een slachtoffer een *verplichting* is om mee te werken aan vervolgonderzoek om voor een voorschot in aanmerking te komen. Uit het bijbehorende persbericht echter, kan worden opgemaakt dat dit wel het geval is. Gesteld wordt dat het slachtoffer het voorschot krijgt “als hij of zij meewerkt aan het vervolgonderzoek” (Min. SZW, 18 september 2002).

De Convenantpartijen worden door de staatssecretaris gevraagd op korte termijn hun visie te geven op de geplande wijzigingen en bovendien om hun visie te geven op een oplossing voor het structurele financieringsprobleem waar het IAS mee kampt. Wat dit laatste betreft worden partijen gemaand hun verantwoordelijkheid te nemen zoals de staatssecretaris dat zelf ook heeft gedaan met betrekking tot de TAS-regeling (TK, 2002/03, Niet-dossierstuk, szw0200610). In de Tweede Kamer bestaat op dat moment een breed draagvlak voor een herziening van de TAS-regeling door een aanvulling met een voorschotregeling. De fracties van GL, SP en CDA laten zich positief uit over de herziening, terwijl de overige fracties zich hier niet tegen uitspreken.

5.2.2 Kring van gerechtigden IAS en TAS

Een andere verandering voor een deel van de mesotheliompatiënten vormt de ‘Huisgenotenregeling’ (Stcrt., 2003, 132: 8). Deze regeling is eveneens in 2003 ingesteld, op 1 juli, en geeft huisgenoten van mensen die met asbest gewerkt hebben dezelfde rechten als de (voormalige) werknemers zelf (Stichting Instituut Asbestslachtoffers, 2003: 10). Deze huisgenoten hebben de ziekte mesotheliom namelijk veelal opgelopen doordat zij in aanraking kwamen met de werkkleding van die werknemer.

In de evaluatie van de TAS-regeling van PWC en SEO uit 2002, die door staatssecretaris Rutte als legitimering wordt gebruikt om de voorschotregeling in het leven te roepen, wordt de reikwijdte van een mogelijke voorschotregeling alleen ter discussie gesteld waar het gaat om mesotheliompatiënten. De onderzoekers van PWC en SEO constateren dat bepaalde groepen buiten de boot dreigen te vallen en zetten vraagtekens bij de uitsluiting van de ‘huisgenoten’ en de ‘milieuslachtoffers’.

“Een schatting van dhr. Ruers geeft aan dat circa 1% van de slachtoffers niet in een arbeidsrelatie aan asbest is blootgesteld, maar via de kleding van hun man of via omgevingsfactoren. Door het ontbreken van een arbeidsrelatie komt deze groep in zijn geheel niet in aanmerking voor de TAS. Voor deze groep is de regeling niet bedoeld, maar het is de vraag of de overheid niet ook voor deze slachtoffers een zekere verantwoordelijkheid heeft.” (Janssens e.a., 2002: 47)

Waar het gaat om longkanker en asbestose wordt erop gewezen dat er voor deze slachtoffers “minder reden is om niet de weg van een civiele procedure te bewandelen” en dat bij mesotheliom sprake is van een homogene groep waardoor normering van de schadevergoeding mogelijk is.

In het kamerdebat over de evaluatie van de TAS-regeling komt vervolgens ook de kring van gerechtigden aan bod. Een aantal fracties pleit voor een uitbreiding van deze kring.

GL-kamerlid Tonkens bepleit, ook namens de PvdA, voor uitbreiding van de doelgroep tot alle mesothelioomslachtoffers en noemt daarbij in het bijzonder huisgenoten. Ook CDA-kamerlid Vietsch verzoekt om toegang voor huisgenoten en pleit er bovendien voor dat het IAS ook zou moeten bemiddelen voor asbestslachtoffers lijdend aan asbestose of longkanker. De Wit laat namens de SP weten dat alle mesothelioompatiënten gebruik zouden moeten kunnen maken van de TAS-regeling en noemt daarbij speciaal huisgenoten en milieuslachtoffers.¹⁵⁹ Verder wil hij weten waarom de aangekondigde uitbreiding van de regeling nog niet voltrokken is aangaande longkanker en asbestose (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 2,3).

Staatssecretaris van SZW Rutte geeft aan dat uitbreiding van de reikwijdte een moeilijk punt betreft, dat voor hem geen prioriteit heeft omdat dit een volstrekt andere regeling zou vereisen terwijl de huidige regeling nog verbeterd moet worden (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 4,5). Verder wil hij zich niet op de “kwetsbare route” van precedentwerking van een uitbreiding begeven:

“Daarbij moet ook de vraag gesteld worden waar de grenzen liggen voor de overheid, als het gaat om de erkenning van lijden. Bij een te snelle oprekking van die grenzen kunnen er talrijke andere groepen zijn die in aanmerking komen voor allerlei vergoedingen op grond van blootstelling aan schadelijke producten. Nog afgezien van de vraag of het juridisch uitvoerbaar is om in het kader van de huidige regeling allerlei nieuwe categorieën erbij te betrekken, zal een dergelijke uitbreiding ook afleiden van hetgeen nu duidelijk in Convenant en regeling besloten ligt: de erkenning bij leven van het lijden als gevolg van blootstelling aan asbest in de werksituatie. De TAS is een regeling waar veel emotie omheen zit, maar tegelijkertijd moet er een bestuurlijke afweging worden gemaakt die vraagt om dicht bij het uitgangspunt te blijven: een vangnet op basis van een convenant.” (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 7)

Over uitbreiding naar de groep slachtoffers met asbestose laat Rutte zich ondanks herhaaldelijk verzoek van De Wit, niet uit. Wat longkanker betreft, verwijst hij naar het nog niet uitgebracht advies van de Gezondheidsraad waar in 2000 om gevraagd is. Verder laat de staatssecretaris het volgende hierover aan het parlement weten:

“Het is een complex probleem en partijen zullen, als het advies binnen is, kunnen beziën wat hun te doen staat. Overigens geldt dat elke zaak op de eigen merites moet worden beoordeeld: de oorzaken van de ziekte, het verloop ervan en de stand van de jurisprudentie.” (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 5)

SP-er De Wit vraagt of de staatssecretaris geen druk op de Gezondheidsraad zou kunnen uitoefenen om dat advies snel te doen uitgaan. Daar laat hij het verder bij. Hij dient geen motie over de kwestie in en ook andere partijen stellen de kwestie verder niet ter discussie (TK, 2002/03, Handelingen, nr. 32, 2293-2296).

Ten aanzien van de groepen ‘milieuslachtoffers’ en ‘zelfstandigen’ spreekt de staatssecretaris zich stellig uit tegen uitbreiding, met als argument dat het soort claim – en daarom ook het soort regeling – dat in dit verband nodig zou zijn, heel anders is.

“Hij verwijst daarbij naar het Convenant zoals dit aan de opzet van de TAS ten grondslag ligt. Daarbij gaat het om erkenning van lijden voortkomend uit een dienstverband

¹⁵⁹ Verder pleit hij voor uitbreiding van de kring van gerechtigden naar nabestaande meerderjarige kinderen.

(..) Ook al zou hij het liefst iedereen in aanmerking willen laten komen, het is noodzakelijk om langs de weg van democratische besluitvorming in een regeling vast te leggen voor wie het lijden zijn weerspiegeling zou moeten vinden in de erkenning ervan.” (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 4)

GL-kamerlid Tonkens noemt de uitsluiting van deze groepen “zuur” en “onterecht”. Hij dient een door de SP en de PvdA ondersteunde motie in om deze op te heffen. Hij argumenteert dat deze mensen ook belastingbetalers zijn en aanspraak moeten kunnen maken op een vergoeding van de overheid (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 6; TK, 2002/03, Handelingen, nr. 32, 2294,2295).

Volgens SP-er De Wit kan geen onderscheid gemaakt worden tussen de ernst van de situatie wanneer de mesotheliom thuis, op het werk of in de omgeving opgelopen is. Bovendien pleit hij dat de probleemdefinitie veranderd wordt omdat er sprake is van kennisontwikkeling, en daarmee nieuwe causale verhalen zijn ontstaan, sinds de oorspronkelijke afspraken over het Convenant en de TAS gemaakt zijn.

“Het rapport van prof. De Ruiter is al een aantal jaren geleden tot stand gekomen en pas sindsdien is duidelijk geworden dat asbestslachtoffers ook buiten de werksituatie kunnen voorkomen.” (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 6)

Hij dient een door de PvdA en GL ondersteunde motie in met betrekking tot milieuschltoffers. Hiertoe gebruikt hij als argumenten dat de overheid causale verantwoordelijkheid draagt omdat de overheid heeft toegestaan dat - met name door Eternit -de regels zijn overtreden. Daardoor kon het bedrijf op “ruime schaal” asbest verspreiden dat is gebruikt voor de aanleg van fietspaden. De Wit benadrukt dat al in 1949 bekend was dat asbest schadelijk en zelfs dodelijk is. Als tweede argument geeft hij aan dat de kennis in 1997 weliswaar beperkt was tot arbeidgerelateerde blootstelling, maar de oorspronkelijke probleemdefinitie niet. Aan De Ruiter is volgens hem namelijk verzocht “in beeld te brengen wat er zich aan asbestschade voordoet in ons land en hoe de overheid daarmee om moet gaan” (TK, 2002/03, Handelingen, nr. 32, 2294).

Een andere voorgestelde uitbreiding waar Rutte zich stellig tegen uitsprekt is die van de kring van nabestaande meerderjarige kinderen. Deze zal volgens hem dus beperkt blijven tot “minderjarige kinderen, de mensen die in een afhankelijkheidsrelatie verkeren tot het slachtoffer en de echtgenote” omdat alleen bij minderjarige kinderen sprake is van “afhankelijkheid van het slachtoffer.” Toch is hij bereid tot een, weliswaar dicht bij de TAS-regeling blijvende, oplossing voor ‘schrijnende gevallen’ waar het gaat om meerderjarige kinderen. Een aantal fracties neemt hier geen genoegen mee omdat sprake zou zijn van “leeftijdscriminatie” (CDA), van een “onjuist” onderscheid (SP) of van een te groot streven naar een “formeel sluitende regeling” zonder “recht te doen aan het leed” (PvdA) (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88) Toch ondersteunen alleen de SP en GL de door de PvdA ingediende motie met betrekking tot deze groep.

Huisgenoten als af te bakenen uitzondering

Tijdens de bespreking eind 2002 van de evaluatie van de regeling Tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Van TAS tot vangnet voor asbestslachtoffers*, neemt Staatssecretaris van SZW Rutte de ‘inspanningsverplichting’ op zich om na te gaan of te bewerkstelligen valt dat ook huisgenoten gebruik kunnen maken van de TAS (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88). Hij doet die toezegging nadat fracties van zowel GL, SP als van CDA en PvdA er tijdens

deze bespreking op hebben aangedrongen dat de TAS-regeling wordt uitgebreid ten behoeve van deze huisgenoten. De staatssecretaris geeft aan een 'uitzondering' te willen maken voor deze groep en legitimeert dit tijdens het debat als volgt.

“Het gaat hierbij om een claim die juridisch niet verhaalbaar is of het zou bijvoorbeeld moeten gaan om aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige daad, maar de jurisprudentie inzake werkgeversaansprakelijkheid bij vorderingen tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad is niet uitgekristalliseerd.” (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 4)

“De TAS is een vangnet op basis van een convenant tussen partijen. Dit convenant en dit vangnet zien toe op blootstelling aan asbest in de werksituatie. Wat nog net binnen de grenzen van convenant en vangnet kan vallen, is een uitbreiding met degenen die via het schoonmaken van werkkleding aan asbeststof zijn blootgesteld geworden.” (TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 6)

De staatssecretaris legitimeert de uitbreiding derhalve door erop te wijzen dat het voor deze groep moeilijk is om schadevergoeding via een civiele procedure te verkrijgen, en dat deze problematiek nog gedefinieerd kan worden als een probleem dat verbonden is met werkgeversaansprakelijkheid. Hij geeft onder andere invulling aan zijn 'inspanningsverplichting' door werkgevers en verzekeraars ervan te overtuigen de uitbreiding met huisgenoten te accepteren. Hij voert hiertoe gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties die vertegenwoordigd zijn in de Raad van Toezicht en Advies van het IAS. In het gesprek dat het Verbond van Verzekeraars met de staatssecretaris heeft gevoerd, heeft het Verbond aangegeven dat wel te willen doen, maar dan wel zonder acceptatie van werkgeversaansprakelijkheid (Mulder, 30-11-04). Volgens Koning heeft VNO-NCW aanvankelijk nog aangegeven niet mee te willen werken, aangezien het Instituut de opdracht heeft te bemiddelen in geval van werkgeversaansprakelijkheid.

“Dat was voor ons de reden om mee te werken en allerlei andere claims, daar hebben wij als werkgevers geen betrokkenheid bij. Dat moet dus op een andere manier worden uitgezocht. Toen is er ook weer heel wat heen en weer gepraat en uiteindelijk is er op het hoogste niveau door staatssecretaris Rutte en algemeen directeur Van Kesteren van VNO-NCW gezegd: 'Oké, laten we dan voor de huisgenoten accepteren dat het IAS ook bemiddelt.' Van Kesteren heeft ermee ingestemd omdat gezegd werd dat het toch altijd nog iets met werkgevers te maken heeft, [hoewel] indirect omdat de werknemers de kleding mee naar huis nemen.“

“Als je heel strikt, zuiver de lijn houdt dat het instituut er is voor de werkgeversaansprakelijkheid, is daarvan in dit geval geen sprake. Dit is geen echte werkgeversaansprakelijkheid, maar meer 'onrechtmatige daad'. Als je dit voor de rechter zou uitvechten, zou je eigenlijk moeten zeggen dat de werkgever een onrechtmatige daad heeft gepleegd tegenover de huisgenoot door de werknemer met asbesthoudende kleding naar huis te laten gaan. In de laatste jaren van asbestblootstelling is dat ook niet meer gebeurd, toen zorgden werkgevers voor de reiniging van die kleding. Maar, er is dus een tijd geweest dat dat wel het geval was. Dus daarvan hebben wij gezegd dat we bereid waren mee te gaan hoewel het strikt gezien niet hoefde. Ook omdat intussen de rechter in de rechtspraak het begrip 'werkgeversaansprakelijkheid' zo ver had opgerekt dat hij huisgenoten eronder liet vallen. Toen hebben we gezegd: "Laten we dan maar accepteren dat het instituut daarin meegaat." (Koning, 02-12-04)

Door de problematiek van de huisgenoten duidelijk te definiëren als een problematiek die *indirect* met de werkgeversaansprakelijkheid te maken heeft, hebben de betalende partijen

geprobeerd de uitbreiding te legitimeren en tegelijkertijd verdere precedentwerking te voorkomen.

Volgens Koning heeft VNO-NCW echter duidelijk een grens getrokken toen de milieuschltoffers aan bod kwamen. Dat kan volgens hem helemaal niet verbonden worden aan de werkgeversaansprakelijkheid (Koning, 02-12-04).

Het is opmerkelijk dat het ministerie van SZW, de werkgeversorganisaties die zijn aangesloten bij het IAS, en het Verbond van Verzekeraars toch een uitzondering hebben gemaakt voor deze groep. Tegelijkertijd is het echter wel verklaarbaar. Omdat het hier een categorie mesothelioompatiënten betreft, is het risico op precedentwerking naar andere (multicausale) aandoeningen niet sterk aanwezig. Er zijn dus ook geen extra argumenten nodig om te legitimeren dat deze groep wel bij het IAS terecht kan en mensen met asbestose of longkanker niet. Het risico van precedentwerking naar categorieën niet-werknemers met mesothelioom, met name milieuschltoffers, kan echter wel een bezwaar zijn voor partijen. Het is dus interessant hoe deze partijen deze uitbreiding gelegitimeerd hebben waar het gaat om de werkgeversaansprakelijkheid.

5.2.3 Dubbelfunctie: snelle compensatie en (publieke) erkenning

In het Convenant Instituut Asbestslachtoffers (23-11-1998) zijn twee functies als algemene doelstellingen vastgelegd:

Overwegende dat

*-bij ondergetekenden de overtuiging bestaat dat het noodzakelijk is de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers te **bekorten**, (...)*

*-ondergetekenden van mening zijn dat de oprichting van een instituut mede tegemoet komt aan **de erkenning** van de asbestslachtoffers. [vet, MP]*

Deze dubbelfunctie wringt op een aantal punten. In de eerste plaats bestaat er een spanningsveld omdat het IAS dient op te treden als neutrale bemiddelaar, maar tegelijkertijd door sommige partijen wordt gezien of ervaren als een belangenbehartiger van slachtoffers. In de tweede plaats dient het IAS als efficiënte claimbehandelaar op te treden. Het uitvoeren van deze functie wringt met het streven van het IAS om zich tegelijkertijd als kenniscentrum en informatiepunt te profileren.

Neutraal, onafhankelijk bemiddelingsinstituut versus belangenbehartiger slachtoffers

Vanuit de functie van de stroomlijning en versnelling van asbestclaims bezien, is het vooral belangrijk dat het IAS optreedt als een neutraal en onafhankelijk bemiddelingsinstituut. Aangezien het Instituut functioneert op basis van vrijwilligheid, is het van groot belang dat werkgevers en verzekeraars voldoende vertrouwen hebben in de bemiddeling. Wanneer er een schijn van partijdigheid ontstaat rondom het IAS, kan dat invloed hebben op de bereidheid van deze partijen om mee te werken aan deze bemiddeling. Vanuit de functie van erkenning bezien, is het vooral belangrijk dat het IAS open en toegankelijk is, dat begrip getoond wordt voor de situatie waarin slachtoffers verkeren, en dat voldoende bekend is dat asbestslachtoffers hier terecht kunnen.

Uit de interviews blijkt echter dat het IAS door werkgevers en verzekeraars niet altijd gezien wordt als een neutraal bemiddelingsinstituut (Rongen, 04-02-05; Koning, 02-12-04; Witsen Elias, 22-12-04; Santen, 12-01-05; Van der Lingen, 03-12-04). De vertegenwoordiger van VNO-NCW bij het IAS, Koning, geeft aan dat werkgevers nog wel eens twijfelen over die objectiviteit.

“Dat komt omdat in de beeldvorming toch nog (...) overkomt als een instituut voor slachtoffers, als een belangenbehartiger van slachtoffers in plaats van een onafhankelijk bemiddelingsinstituut. Het zit al in de naam van het instituut, dat is al net of er partij gekozen is. (...) Dat klinkt als een organisatie waar slachtoffers zich kunnen melden, waarna het instituut er wel voor zal zorgen dat de belangen gewaarborgd worden. Zo komt het over. En ik moet zeggen dat in de uitingen, op conferenties of in de publiciteit, de sprekers namens het instituut ook wel eens een keer die indruk wekken. Als werkgevers daar lucht van krijgen, zeggen ze: ”Het instituut zegt wel dat het onafhankelijk is, maar wij staan daar sceptisch tegenover.” (Koning, 02-12-04)

Volgens Koning is dit één van de redenen waarom werkgevers wel eens twijfelen of ze wel mee willen werken aan een bemiddeling door het IAS. Hij geeft echter tevens aan dat meer bekendheid met het instituut de bereidheid om mee te werken kan vergroten. Witsen Elias (22-12-04), die als bedrijfsjurist bij Stork te maken heeft met asbestclaims, is van mening dat het IAS wel enigszins het imago van slachtofferinstituut heeft. Maar, hij voegt daaraan toe dat dit in wezen onterecht is, aangezien over het algemeen de “koers in het midden wordt gehouden.” Het Hoofd Schaderegeling van verzekeraar Winterthur, Santen (12-01-05), geeft aan het IAS weliswaar niet als “rabiante vertegenwoordiger” van de belangen van asbestslachtoffers te zien, maar toch wel als slachtoffervertegenwoordiging. Uit de manier waarop het IAS naar buiten treedt, blijkt volgens hem waar het “hart van zo’n instituut” ligt. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden in hoeverre dit slachtoffervriendelijke imago de bereidheid om mee te werken heeft verhinderd.

Dat het voor het IAS niet makkelijk is om te laveren tussen de belangen van verschillende betrokken partijen, blijkt uit het feit dat ook slachtoffers soms grieven hebben over de werking van het instituut. Vanuit slachtoffers bezien, wringt het dat ze te maken krijgen met een bureaucratische instelling (Aarendonk, 2005; De Bruin, 12-10-04; Widdershoven, 30-11-04; Peeters, 2003). Een instituut dat neutraal en onafhankelijk moet zijn, wordt in de eerste plaats geacht regels correct toe te passen. Widdershoven, de voorzitter van AVN, geeft aan dat het IAS gezien wordt als een overheidsinstelling. Dit wordt volgens hem nog versterkt door het feit dat het Instituut in Den Haag gehuisvest is. Hoewel Widdershoven aangeeft dat mensen over het algemeen tevreden zijn over de manier waarop ze geholpen worden bij het IAS, wijst hij er tevens op dat de benadering van slachtoffers soms wat zakelijk is. De toegankelijkheid kan volgens hem worden bevorderd wanneer mensen begripvol benaderd worden (Widdershoven, 30-11-04; Peeters, 2003: 21).

Ook volgens de voorzitter van het Comité, De Bruin, ervaren asbestslachtoffers het instituut als een bureaucratische instelling. De dossierbehandelaars zijn sterk gebonden aan de protocollen en regels. Ze geeft aan dat het zo nu en dan frustraties oplevert wanneer in uitzonderlijke gevallen niet wat flexibeler met die regels omgesprongen kan worden. Ze probeert in dit kader soms direct in contact te treden met dossierbehandelaars.

“Nu wel, omdat ik me realiseer dat alleen mopperen niet helpt. Ik heb het gevoel dat deze mensen best wel willen, daar gaat het niet om. Het gaat meer om de regeltes waar ze aan gebonden zijn.” (De Bruin, 12-10-04)

Ze geeft aan dat het bureaucratische element mede zit in het feit dat asbestslachtoffers soms zoveel brieven krijgen dat ze door de bomen het bos niet meer zien. Hoewel zowel AVN als het Comité het jammer vinden dat asbestslachtoffers wel eens worstelen met de bureaucratische aanpak van het IAS, hechten ze beide te veel waarde aan een constructieve relatie met het IAS om hier echt een probleem van te maken.

Efficiënte claimbehandelaar versus hét centrale instituut voor asbestslachtoffers

Er is nog een tweede spanningsveld dat voortkomt uit de dubbelfunctie van het IAS. Het IAS dient als efficiënte claimbehandelaar op te treden en zich tegelijkertijd als centraal kenniscentrum en informatiepunt te profileren. Binnen dit spanningsveld spelen twee vragen. Wat behoort tot het takenpakket van het IAS? En, voor het uitoefenen van welke taken is het IAS geschikt?

Zoals beschreven in hoofdstuk vier, betaalt een werkgever die (im)materiële schadevergoeding aan een (ex-)werknemer met mesothelioom via het IAS uitkeert, daarbovenop *bemiddelingskosten* aan het IAS. In dit bedrag is een opslag verwerkt voor voorlichtings-, verwijs- en ontwikkeltaken. Daarnaast dient dit bedrag om het IAS tegemoet te komen in niet-declarabele kosten, bijvoorbeeld als een aanmelding *wel* tot dossiervorming, maar *niet* tot vaststelling van de aansprakelijkheid van de werkgever leidt. Deze niet-declarabele kosten zijn in het eerste jaar van het functioneren van het instituut, hoger dan verwacht. Dit wordt door het IAS geweten aan het feit dat het aantal aanmeldingen in die periode lager is dan verwacht én aan het feit dat er aanvankelijk ten onrechte vanuit werd gegaan dat de kosten voor vrijwel alle aanmeldingen die tot dossiervorming leidden, declarabel zouden zijn. In 2001 is daarom de afspraak gemaakt om de bemiddelingskosten tijdelijk te verhogen van f 5.000,- naar f 7.000,-. Daarnaast is het IAS afhankelijk van subsidie van de overheid om niet-declarabele kosten op te vangen. In ieder geval moeten werkgevers in het geval van aansprakelijkheid een bedrag aan bemiddelingskosten betalen van € 3.778,99. In 2004 is die verhoging dus nog steeds van kracht (Peeters, 2003: 27).

Mulder en Six zijn vanuit het Verbond van verzekeraars betrokken bij het IAS. Beiden stellen dat verzekeraars het bedrag aan bemiddelingskosten te hoog vinden (Mulder, 30-11-04; Six, 15-11-04). Voor individuele verzekeraars geldt dit met name wanneer het IAS een - eenvoudige - zaak voor hen afhandelt, waarvan de verzekeraars denken dat ze die zaak zelf voor aanzienlijk lagere kosten hadden kunnen afhandelen. Bij verzekeraars stuit het op onbegrip dat de bemiddelingskosten zo hoog moeten zijn omdat voor asbest-claims, in vergelijking tot normale letselschadeschade, juist zo veel genormeerd en gestandaardiseerd is.

Ook is het aan verzekeraars moeilijk uit te leggen dat ze moeten betalen voor zaken die niet direct met de dossierbehandeling te maken hebben (Mulder, 30-11-04; Six, 15-11-04). Verzekeraars hebben volgens Mulder juist behoefte aan “*to the point-rapportages*”, waarin precies staat “hoeveel claims, in welk tijdsbestek, en met welk resultaat, afgehandeld zijn.” Hij geeft eind 2004 aan dat het IAS dit soort rapportages tot dan toe te weinig heeft geproduceerd, terwijl er wel geld wordt besteed aan andere publicaties, bijvoorbeeld

over de (mogelijke) uitbreiding en de betekenis van de Extra Garantieregeling Beroepsrisico (EGB) voor het instituut.¹⁶⁰ Hij stelt dat verzekeraars er geen moeite mee hebben wanneer ze betalen voor de verbetering van de hoofdtaak van het instituut, zoals een versnelde afhandeling van procedures, maar wel wanneer ze het gevoel hebben te betalen voor bijzaken (Mulder, 30-11-04). Ook uit het nu volgende citaat van Six (Verbond van Verzekeraars) blijkt dat verzekeraars met name moeite hebben met kosten die mogelijk voortkomen uit de uitbouw van activiteiten door het IAS.

“Het IAS is begonnen als een oplossing voor een maatschappelijk probleem. Door middel van standaardisering werd een zorgvuldige verkorting beoogd. Het IAS is echter ook iets institutioneels geworden, met een jaarverslag en dergelijke. Die andere zaken zijn toch versleuteld in de lump sum. Beide kanten hebben een beetje gelijk. Wanneer verzekeraars mij hierover vragen stellen, dan antwoord ik dat dat nu eenmaal is afgesproken door de Convenantpartijen. Het hoort erbij. Verzekeraars antwoorden dan dat andere partijen wel heel makkelijk praten hebben aangezien de verzekeraars zelf er als enigen geld in stoppen. Dat is namelijk ook zo, op een verdwaalde werkgever na. Soms is er wel subsidie voor projecten, maar waarom zouden wij dat moeten betalen? Het zou makkelijker worden als er puntgaaf werk werd afgeleverd, maar dat is niet de perceptie. Die funding is een lastig probleem en het had nog veel lastiger kunnen zijn als de overheid zich niet zo financieel royaal had opgesteld. Want we hebben startsubsidie meegekregen van een paar miljoen, 2,5 miljoen gulden geloof ik.” (Six, 15-11-04)

De Convenantsafspraken waar Six op wijst, zijn de kosten voor voorlichtings-, verwijzen en ontwikkeltaken die ook verwerkt zijn in de bemiddelingskosten. Deze kosten komen voort uit de poging van het IAS om een centraal punt voor asbestslachtoffers te worden. Een poging die ten dele voortkomt uit de erkenningsfunctie die aan het IAS is toegewezen.

Ook in de discussie over meer *complexe zaken* blijkt dat de dubbelfunctie van het IAS voor spanningen zorgt. In verband met de nieuwe jurisprudentie worden verjaringszaken bijvoorbeeld nogal eens als complexe zaken aangemerkt.¹⁶¹ Ook – en vooral – met betrekking tot één categorie complexe zaken wordt de discussie gevoerd of het IAS hiervoor is toegerust en of het uitvoeren van de hoofdtaak hierdoor niet in het gedrang komt. Dit is de categorie zaken waarin mogelijk sprake is van bovennormatieve schade.

Zoals reeds behandeld in hoofdstuk 4, is in het Convenant Instituut Asbestslachtoffers (23-11-1998) vastgelegd dat slachtoffers een gefixeerd bedrag aan immateriële schadevergoeding – smartengeld – krijgen. Het bedrag aan materiële schadevergoeding is ook genormeerd, maar indien mesotheliompatiënten of hun nabestaanden kunnen aantonen dat zij te maken hebben met kosten aan materiële schade dan wel overlijdensschade die de norm overschrijdt, kunnen zij een bedrag eisen dat daar nog boven ligt. De berekening van deze ‘bovennormatieve’ schade wordt door het IAS uitgevoerd. Volgens belanghebbende partijen binnen het IAS aan beide kanten van het spectrum, is het echter de vraag of het berekenen van bovennormatieve schade wel bij het Instituut thuishoort.

Volgens Ruers (advocaat, SP, Comité) kan het Instituut in het geval bovennormatieve schade zou moeten worden berekend, onvoldoende optreden als belangenbehartiger van

¹⁶⁰ Zie Inleiding over EGB.

¹⁶¹ Zie paragraaf 5.1.4.

asbestslachtoffers omdat de juridische expertise die daarvoor nodig is, zou ontbreken. De voorlichting aangaande de mogelijkheid om een bovennormatieve schadevergoeding te verzoeken, zou bovendien onvoldoende en onhelder zijn. Ruers noemt als voorbeeld dat het IAS er al heel snel - in zijn optiek ten onrechte - van uitgaat dat er boven een bepaalde leeftijd geen derving van levensonderhoud is. Dit is ook in het voorlichtingsmateriaal van het IAS komen te staan.

“Voor zover ik een zaak bekijk, is er bijna altijd sprake van bovennormatieve schade. Met name bij de begrafeniskosten, dat is een enorm bedrag. (...) Ook als mensen verzekerd zijn dekt deze bij lange na de kosten niet. Dan zit je zo boven de 2.600 euro. Dus is er altijd bovennormatieve schade, ik weet nog wel een aantal posten. Dan hoor ik van [het IAS] dat er bijna nooit bovennormatieve schade is en dan denk ik: “Of julie snappen het niet, of - en dat is nog veel erger - mensen haken af.” (Ruers, 30-11-04)

Het IAS zou niet alleen in te weinig dossiers een bovennormatieve schadevergoeding voor de aanvrager bedingen, maar er tevens te lang over doen wanneer hier wel naar gestreefd wordt. Ruers is daarom van mening dat de bovennormatieve schade beter door hiertoe gespecialiseerde belangenbehartigers afgehandeld zou kunnen worden, zoals expertisebureaus, bemiddelaars of advocaten.

In dit opzicht is Mulder (Verbond van Verzekeraars) het met Ruers eens. Ook hij vindt dat het IAS te weinig expertise in huis heeft om de bovennormatieve schade te kunnen vaststellen. Volgens hem willen anderen partijen op dit punt evenwel vasthouden aan het Convenant.

“Mijn bezwaar daartegen is dat het Instituut belast wordt met zaken die, indien het er veel zijn, veel tijd kosten. Dat betekent dat je onvoldoende kunt aangeven dat er daadwerkelijk een grote versnelling is in de afwikkeling van de hoofdtaak. Het gevaar is dat het instituut van zijn hoofdtaak afwijkt als het te veel tijd moet besteden aan bovennormatieve schade of aan zaken waarin de gekwetste al overleden is. Dat is wel de taak van het instituut, maar dat is toch jammer omdat juist grootste groep van nog levende slachtoffers geholpen moet worden.” (Mulder, 30-11-04)

Hij stelt dat de bedragen voor overlijdensschade en materiële schade ten onrechte “minimumbedragen” worden genoemd omdat het “standaardbedragen” zijn. In tegenstelling tot Ruers vermoedt hij echter dat niet minder, maar juist meer mensen dan te verwachten een bovennormatieve schadevergoeding eisen waardoor de afhandeling van dossiers vertraging oploopt. Mede daarom zou hij liever zien dat deze categorieën schades buiten het instituut afgehandeld zouden worden.

“We moeten ons afvragen of het wel zo gelukkig is dat het instituut dat doet. Het moet zeker gebeuren, maar dat kan ook gewoon door een advocaat, er is geen haast bij geboden. De haast is geboden bij die erkenning en het uitkeren van het genormeerde bedrag.” (Mulder, 02-12-04)

Het Instituut kan hier eventueel een taak in vervullen door slachtoffers door te verwijzen naar gespecialiseerde advocaten, maar moet volgens Mulder te allen tijde opletten om niet zelf als advocaat te gaan optreden.

5.3 Asbestose

Deze paragraaf gaat in op het streven naar erkenning en het eisen van compensatie voor en door asbestosepatiënten. In 5.3.1 wordt het advies van de Gezondheidsraad over asbestose kort toegelicht. In de daarop volgende paragraaf, 5.3.2, komt aan de orde dat de discussie over uitbreiding van de kring van gerechtigden van het IAS met asbestosepatiënten in een impasse is geraakt. De erkenningsargumenten die voorstanders van uitbreiding tegenover standaardiseringsargumenten van tegenstanders zetten, vormen het onderwerp van 5.3.3. In de afsluitende subparagraaf komt aan bod in hoeverre belanghebbende partijen onder druk worden gezet of druk weten uit te oefenen via de weg van het recht, de publieke opinie en de politieke weg, om asbestosepatiënten al dan niet onder de kring van gerechtigden van het IAS en de TAS-regeling te laten vallen.

5.3.1 De Gezondheidsraad over asbestose

(Ex-)werknemers met asbestose kunnen nog niet bij het IAS terecht wanneer dat in 2000 operationeel wordt. Er ligt dan al bijna een jaar een rapport van de Commissie Asbestprotocollen van de Gezondheidsraad. De Commissie Asbestprotocollen van de Gezondheidsraad doet in het rapport, *Protocollen asbestziekten: asbestose* (1999), aanbevelingen over de wijze waarop een asbestoseprotocol volgens haar vormgegeven zou moeten worden. Het protocol zou volgens het rapport moeten bestaan uit drie onderdelen:

- Beoordeling diffuse longfibrose (asbestose)
- Beoordeling beroepsmatige asbestblootstelling
- Beoordeling functiestoornis.

Bij de beoordeling van de beroepsmatige asbestblootstelling is vooral van belang “dat er sprake is geweest van een mate van beroepsmatige asbestblootstelling die voldoende is geweest voor het ontstaan van asbestose” (Gezondheidsraad, 1999: 40). De beoordeling van de functiestoornis heeft betrekking op de mate waarin de longfunctie verstoord wordt door de asbestose. Hiermee zou de ernst van de stoornis vastgesteld moeten worden. Indien die stoornis groter is dan bepaalde grenswaarden, kan gesproken worden van een “asbestose met een belangrijke functiestoornis”. Zo niet, dan is er sprake van een “asbestose met een lichte functiestoornis. Indien dit laatste het geval is, adviseert de Commissie een herbeoordeling na drie jaar. Ten opzichte van het mesothelioomprotocol bij het IAS, zou deze beoordeling van de functiestoornis een extra stap betekenen die bovendien bij bepaalde aanvragers meer dan één keer uitgevoerd zou moeten worden.

Om de betrouwbaarheid en de reproduceerbaarheid van de meetuitkomsten te garanderen, is het van belang dat een patiënt meewerkt bij de uitvoering van metingen naar de ernst van de stoornis. Tijdens de meting mag een patiënt niet lijden aan een tijdelijke afwijking, zoals een luchtweginfectie. Omdat de meting uitzicht op een financiële compensatie biedt, raadt de Commissie aan dat de gedragslijn voor keuringen gevolgd wordt. Dit houdt in ieder geval in dat de *behandeling en bepaling* van de stoornis bij asbestose gescheiden moeten worden (Gezondheidsraad, 1999: 38). De objectieve beoordeling die in het bestaande medisch protocol bij het IAS gegarandeerd moet worden door de taak van het NMP, moet ten aanzien van asbestose dus gegarandeerd worden zoals dat bij keuringen

gebruikelijk is. Ook dit zou een extra complicatie inhouden in vergelijking met het medisch protocol voor de vaststelling van mesothelioom bij het IAS.

Ten slotte is het van belang te vermelden dat de Commissie het niet “op haar weg” vindt liggen om aan te geven welke mate van stoomis voldoende is om voor een financiële vergoeding in aanmerking te komen (Gezondheidsraad, 1999: 40). Beslissingen hierover dienen volgens het rapport door de Convenantpartijen zelf genomen worden.

5.3.2 Impasse aangaande kring van gerechtigden

In 1998 spreken de Convenantpartijen – althans, die partijen die zitting hebben in de Raad van Toezicht en Advies van het IAS – af dat ze binnen één jaar na het verschijnen van het asbestoseprotocol van de Gezondheidsraad een beslissing zullen nemen over asbestose.¹⁶² Ondanks het feit dat dit asbestprotocol in 1999 is verschenen, hebben de belanghebbende partijen in 2005 nog geen beslissing genomen over de toelating van asbestose tot het IAS. Toch zijn hiertoe zowel in 2000 als in 2004 pogingen gedaan.

In 2000 is een eerste poging tot het nemen van een beslissing gedaan met de oprichting van een Werkgroep Asbestose binnen het IAS. De werkgroep komt niet tot een ‘expliciete beslissing’, maar stelt wel de volgende punten vast. Ten eerste wordt vastgesteld dat er maar een gering aantal asbestosegevallen per jaar zijn. Ten tweede wordt vastgesteld dat de benodigde onderzoeksprocedure om vast te stellen of en in welke mate iemand asbestose heeft, complex is in vergelijking met de procedure die voor mesotheliompatiënten gebruikt wordt. Ten derde zijn de Convenantpartijen van mening dat asbestosepatiënten onderling minder goed te vergelijken zijn dan mesotheliompatiënten. De RTA van het IAS legitimeert het uitblijven van een beslissing door erop te wijzen dat de prioriteit van het IAS de eerste jaren bij het goed doen functioneren van de bestaande regeling moet liggen. Raad en Bestuur zeggen dat ze begin 2003 pas het gevoel hebben dat de toekomst van het IAS veilig is gesteld (Peeters, 2003).

Na het verschijnen van de evaluatie van het IAS in 2004 (Stichting IAS, 2003), waarin gewezen wordt op het uitblijven van een beslissing over asbestose, wordt een nieuwe poging hiertoe gedaan door de Convenantpartijen om over deze problematiek een beslissing te nemen. Deze nieuwe discussie leidt echter wederom niet tot een besluit. Volgens Gmelich Meijling –voorzitter van de RTA – is het onderwerp té principieel om hier in meerderheid over te kunnen beslissen:

“Er was een hele goede discussie in de RTA, waarbij de verzekeraars zeiden – wat de anderen ook beaamden – dat men bij de oprichting van het IAS heel bewust gezegd heeft waar het IAS zich mee gaat bemoeien. En dat was dus mesothelioom. Niet met asbestose omdat dat a) een hele andere ziekte is, en b) ook een vele langere duur of looptijd heeft. Met andere woorden, bij mesothelioom is het zo dat mensen nadat het geconstateerd is, nog maar korte tijd te leven hebben. Dus wil je iets doen, dan moet je zo snel mogelijk handelen. Daar is ook de voorschotregeling voor gemaakt. Ik vind het een heel goed, perfect systeem, maar voor asbestose is dat niet relevant. Want, dan heb je veel meer tijd om een bepaalde procedure te doorlopen. Maar, ik kan me ook best voorstellen dat bijvoorbeeld patiëntenverenigingen en vakbonden zeggen: Waar-

¹⁶² Zie in dit verband paragraaf 4.5.1

om de ene ziekte wel en de andere niet? Je kunt dat interpreteren zoals je wilt.” (Gmelich Meijling, 03-12-04)

Uiteindelijk besluiten de partijen aan het ministerie van SZW mee te delen dat ze er niet in slagen tot een eenduidig besluit te komen. De bestuursleden Tiesinga en van der Woude van het IAS bespreken de kwestie op 13 oktober 2004 met staatssecretaris Rutte. Wat deze bewindsman volgens Gmelich Meijling op dat moment in ieder geval wil voorkomen, is dat er een “onwerkbaar open-einde regeling” ontstaat. Voor de staatssecretaris zou voorop staan dat hij “grip” op de zaak wil houden (Gmelich Meijling, 03-12-04).

Ruim een jaar later, eind 2005, geeft de Staatssecretaris van SZW van Hoof, in een brief ter begeleiding van de *Evaluatie regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers* te kennen dat uitbreiding van de TAS-regeling in aansluiting op een uitbreiding van het Convenant “tot de mogelijkheden behoort” (Ministerie van SZW, 2005: 4). Die uitbreiding is volgens hem ten eerste mogelijk omdat het een monocausale, arbeidsgerelateerde aandoening betreft. In de tweede plaats stelt hij dat de juridische mogelijkheden voor deze slachtoffers ongeveer gelijk zijn aan die voor mesotheliompatiënten. De term ‘juridische lijdensweg’ gebruikt hij in dit verband echter niet. Verder wordt volgens de staatssecretaris in het buitenland gewerkt met protocollen om de relatie tussen asbestblootstelling en asbestose aan te tonen en is door de Gezondheidsraad aangegeven hoe zo’n protocol eruit zou moeten zien. De staatssecretaris roept de Convenantpartijen op de impasse over deze materie te doorbreken:

“Ik vind het teleurstellend dat de Convenantpartijen voor deze groep niet tot één lijn zijn gekomen. Daarom heb ik in eerste instantie het bestuur van het IAS gevraagd de Convenantpartijen te benaderen met het appèl nogmaals te kijken naar mogelijke oplossingen en hun standpunt te heroverwegen of nader te formuleren. Ik verwacht van partijen derhalve dat zij hun verantwoordelijkheid nemen en tot een voor alle partijen bevredigend standpunt kunnen komen.” (Ministerie van SZW, 2005: 4)

Vervolgens geeft staatssecretaris Van Hoof expliciet aan dat hij in ieder geval bereid is de TAS-regeling uit te breiden met asbestose in aansluiting op een eventuele uitbreiding van het Convenant.

5.3.3 Standaardisering versus erkenning

Tijdens de discussie over uitbreiding van de kring van gerechtigden met asbestoseslachtoffers worden door de partijen verschillende argumenten ingebracht. Er worden zowel ‘standaardiseringsargumenten’ als ‘erkenningargumenten’ gebruikt. Voorstanders van uitbreiding van de kring van gerechtigden gebruiken met name ‘erkenningargumenten’, tegenstanders standaardiseringsargumenten.

De partijen die erkenningargumenten gebruiken, kunnen aansluiten bij de erkenningfunctie die is vastgelegd in het Convenant.¹⁶³ Bij dit type argumenten staat het pleidooi centraal dat *alle* mensen met asbestziekten het slachtoffer zijn geworden van blootstelling aan dezelfde stof. Zij hebben een gemeenschappelijk kenmerk en daarom hebben al deze mensen evenveel recht op compensatie en erkenning. De legitimering voor het streven

¹⁶³ Zie paragraaf 5.2.3.

naar uitbreiding wordt gegeven vanuit de definitie van het probleem. Zo stelt de vertegenwoordiger van het CNV bij het IAS de oorzaak van het probleem het belangrijkste bindende element te vinden:

“Het kleine aantal asbestslachtoffers maakt dat individueel gezien sprake kan zijn van een groot probleem, maar dat het maatschappelijk gezien een probleem van mindere omvang is in vergelijking met mesothelioom en longkanker. (...) Wanneer het een klein probleem is, maar wel met een bepaalde oorzaak, dan moet je er juist geen probleem van maken.” (Woltmeijer, 12-01-05).

Zijn collega van het FNV - Van Veelen - blijft het moeilijk vinden dat het een ‘Instituut voor asbestslachtoffers’ is, terwijl “maar een heel klein deel van de problematiek daar aan de orde komt.” Het is volgens hem een heel “moeilijk verkoopbaar verhaal” wanneer bijvoorbeeld aan iemand met ernstige asbestose wordt meegedeeld dat het Instituut niets voor diegene kan doen. Iemand die met dezelfde stof als mesothelioompatiënten gewerkt heeft, maar een andere asbestziekte krijgt, zou volgens Van Veelen ook in aanmerking voor compensatie moeten kunnen komen. Daarbij maakt het in zijn optiek niet zo veel uit of iemand in de privé-sfeer op een bepaalde wijze geleefd heeft – bijvoorbeeld door te roken – waardoor de kansen op kanker worden verhoogd. Voor het FNV telt volgens Van Veelen dat de werkgever zich niet aan de regels heeft gehouden en dat een slachtoffer alleen daarom al recht heeft op compensatie, ongeacht de specifieke ziekte. Het FNV is daarom zoekende om te bekijken of er mogelijkheden zijn om voor die andere groepen een gepaste oplossing te zoeken. Volgens Van Veelen zouden oplossingen voor andere asbestziekten gevonden kunnen worden door “andere mechanismen” binnen het kader van het IAS te plaatsen. Uit het interview blijkt bovendien dat in dit kader voor FNV telt dat ook de overheid door nalatigheid in het verleden een causale en politieke verantwoordelijkheid voor deze problematiek draagt (Van Veelen, 07-12-04).

Volgens voorzitter De Bruin streeft het Comité ernaar dat alle slachtoffers erkenning wordt geboden middels een vorm van smartengeld. Ook asbestose- en longkankerpatiënten zouden daarom bij het IAS terecht moeten kunnen. Wat volgens het Comité moet tellen, is dat mensen blootgesteld zijn aan asbest. Of iemand daar nu mesothelioom van krijgt of een andere ziekte, doet hier niet aan af. Afhankelijk van de manier waarop iemand is blootgesteld, zou volgens De Bruin in oplossingen gevarieerd moeten worden:

“En waar dat dan vandaan komt, dat zal uit verschillende richtingen zijn. Dat is indien er sprake is van een arbeidsrelatie, de werkgever. Anders heeft, naar mening van het Comité, ook de overheid een duidelijke taak. Ze hebben het werken met asbest nooit verboden en daardoor kunnen ook anderen dan werknemers besmet raken.” (De Bruin, 12-10-04)

Het Comité legt de causale verantwoordelijkheid voor het probleem dus net zoals de FNV dat doet, zowel bij de overheid als bij de werkgevers.

Ook Widdershoven (AVN) geeft ‘erkenningargumenten’ op basis waarvan asbestosepatiënten tot de kring van gerechtigden zouden moeten behoren.¹⁶⁴ Volgens hem zou het IAS zich niet moeten beperken tot de “makkelijke gevallen”, maar voor *alle* asbestslachtoffers op moeten komen. Hij is van mening dat het IAS een voortrekkersrol op zich zou

¹⁶⁴ Hoewel het AVN niet in de RTA vertegenwoordigd is, vindt geregeld overleg plaats met het IAS over de gang van zaken.

moeten nemen om tot uitbreiding te komen. Voor asbestose- en longkankerpatiënten zou dan een andere oplossing ontwikkeld kunnen worden binnen het kader van het IAS (Widdershoven, 09-11-04).

Tegenover deze erkenningsargumenten zetten verzekeraars en werkgevers standaardiseringsargumenten. Kern van hun pleidooi is dat het niet logisch is om de afhandeling van compensatieverzoeken van mensen met heel andere soorten aandoeningen op dezelfde wijze te organiseren. Net als de voorstanders, kunnen ook zij zich beroepen op de tekst van het Convenant. Volgens hen staat stroomlijning en versnelling van de schadeafhandeling als belangrijkste doelstelling van het IAS voorop. Met het gebruik van dit standaardiseringsargument kunnen deze partijen aansluiting zoeken bij de in het Convenant vastgelegde functie van het IAS om de juridische lijdensweg te verkorten.

Koning en Mulder, de vertegenwoordigers bij het IAS van respectievelijk VNO-NCW en het Verbond van Verzekeraars, gebruiken met name standaardiseringsargumenten om te onderbouwen waarom het in hun optiek niet verstandig zou zijn om de werkingssfeer van het IAS uit te breiden naar asbestose- en longkankerpatiënten (Koning, 02-12-04; Mulder, 30-11-04). Volgens Koning heeft het instellen van een bemiddelingsinstituut alleen meerwaarde indien een problematiek opgelost kan worden door standaardisering. Daarom ziet hij het IAS vooral als een ad hoc oplossing voor een specifieke groep.

“Ik denk dat het hier gaat om een instituut dat bemiddelt voor een unieke aandoening met unieke kenmerken. Uniek in die zin dat het gaat over een – toch nog – beperkte groep mensen, met een aandoening die één op één toegeschreven kan worden aan asbestblootstelling op het werk en met een heel kort durend levensperspectief vanaf het moment dat de aandoening zich geopenbaard heeft. Dat heb je bij andere dingen niet. Zo gauw je naar andere dingen gaat kijken, naar asbestose, longkanker, RSI, OPS, burn out, dan zijn er zoveel andere omstandigheden die ook een rol spelen dat je niet meer met protocollen kunt gaan werken. Dan moet je elk geval individueel bekijken en wegen. Op het moment dat je met protocollen werkt, kun je tijdswinst behalen en tot uniformering komen. Maar op het moment dat het niet meer in een protocol te vangen is, verlies je alle voordelen van bemiddeling door een instituut.” (Koning, 02-12-04)

Ook Mulder stelt dat een versnelde procedure bij mesothelioom juist mogelijk is omdat het gaat om “een kleine, maar homogene groep van mensen die aan een dodelijke ziekte lijden”. Er hoeft niet gedebatteerd te worden over de oorzaak van de ziekte. Volgens hem is uitbreiding van de werkingssfeer van het instituut naar andere groepen asbestoseslachtoffers dan mesotheliomslachtoffers dan ook niet nodig. Daarbij komt volgens hem dat het bij asbestose om een relatief klein aantal gevallen per jaar gaat, die onderling volstrekt onvergelijkbaar zijn. Indien iemand mogelijk ten gevolge van zijn werk een ernstige vorm van asbestose heeft, zou een advocaat bovendien snel tot een schikking moeten kunnen komen (Mulder, 30-11-04). De vertegenwoordiger van de overheidswerkgevers (VSO) in de RTA van het IAS, Van der Lingen, is ook van mening dat het geen meerwaarde heeft om andere beroepsziekten door het IAS te laten afhandelen. Dit geldt volgens hem in ieder geval voor het ministerie van Defensie, omdat daar al voldoende expertise aanwezig is om dit type claims af te handelen. Voor hem is het vooral een belangrijk criterium of de afhandeling van claims efficiënter kan gebeuren door het IAS of niet (Van der Lingen, 03-12-04).

5.3.4 Grote belangen tegenover geringe druk

Verzekeraars en werkgevers en de hen vertegenwoordigende organisaties hebben hun standaardiseringsargumenten tegen uitbreiding van het IAS met asbestose lange tijd - in ieder geval tot en met 2005 - kunnen volhouden. Een breed spectrum aan respondenten laat weten dat de druk op verzekeraars en werkgevers om asbestosepatiënten toe te laten tot de kring van gerechtigden, gering is geweest. In vergelijking met mesothelioom is er weinig druk uitgeoefend via de weg van de publieke opinie, het recht en de politiek (Van, 26-01-05; Woltmeijer, 12-01-05; Witsen Elias, 22-12-04; Gmelich Meijling, 02-12-04; Mulder, 30-11-04; De Wit, 20-10-04).

Het belangrijkste aspect dat daarbij van invloed is geweest, is dat het aantal asbestoseslachtoffers over het algemeen als relatief klein wordt geschat. De Ruiter geeft in 1997 aan dat het aantal asbestoseslachtoffers moeilijk in te schatten is.

“Door een gebrekkige registratie van beroepsziekten in ons land is niet na te gaan hoeveel asbestosegevallen zich de afgelopen decennia te onzen hebben voorgedaan. Uit recente sterftecijfers blijkt een gering aantal doodsoorzaken met asbestose in verband te worden gebracht (1990-1994: 25). Omdat asbestose met goede overlevingskansen gepaard gaat, geven de sterftecijfers een slechte indruk van het voorkomen van deze asbestgerelateerde ziekte in Nederland.” (De Ruiter, 1997: 7)

De Ruiter baseert zijn visie op onderzoek van Burdorf, Barendregt, Swuste en Heederik (1997). Burdorf e.a. stellen ook dat aan het ontstaan van asbestose substantiële blootstelling ten grondslag ligt. Aangezien het gebruik van asbest na 1980 snel verminderde, verwachten deze onderzoekers na 2020 geen aantallen asbestosepatiënten van enige betekenis meer. Zij schatten dat tot die tijd ongeveer 1% (400) van het totale aantal asbestslachtoffers aan asbestose zal lijden (Burdorf, e.a., 1997: 45-51). Zij geven hierbij niet aan hoe die verdeling per jaar ongeveer zou kunnen liggen. De Commissie Asbestprotocollen van de Gezondheidsraad doet in het hierboven genoemde rapport uit 1999 aangaande asbestose geen nadere mededelingen over het aantal (te verwachten) patiënten.

Vanwege het geringe aantal (verwachte) asbestoseclaims, houden asbestoseclaims voor werkgevers en verzekeraars geen groot financieel risico in. Onderzoek van Dahhan, Burdorf en Swuste (2003) laat zien dat het aantal asbestclaims in verband met asbestose klein is in vergelijking met dat gebaseerd op mesothelioom. Deze onderzoekers hebben bij Ruers Advocaten en SAP Advocaten, kantoren waar respectievelijk Ruers en Van werkzaam zijn, gegevens over schadeclaimverzoeken over de periode 1990-2000 verzameld. Deze twee advocatenkantoren behandelen volgens hen de overgrote meerderheid van de rechtszaken van asbestslachtoffers tegen hun (voormalige) werkgevers. Van de verzameling van 917 schadeclaimverzoeken waarbij sprake is van een asbestgerelateerde ziekte, is in 86 gevallen sprake van asbestose. In 710 gevallen is sprake van mesothelioom (Dahhan, Burdorf en Swuste 2003: 60). Uit interviews blijkt dat er, vooral in de afgelopen jaren, nauwelijks of geen asbestoseclaims meer worden ingediend (Van, 26-01-05; Eshuis, 30-10-04; Macharis, 28-01-05, Van Dorp, 05-01-05; Witsen Elias, 22-12-04; Zwagerman, 06-10-04). Volgens advocaat en juridisch adviseur van het Comité Van, heeft dit te maken met de forse blootstelling die vereist is voor het ontwikkelen van asbestose. Deze is volgens hem de afgelopen 20 à 30 jaar nauwelijks nog voorgekomen (Van, 26-01-05). Reigersberg Versluys, een jurist bij het ministerie van Defensie die daar de meeste asbestzaken heeft afgehandeld, bevestigt dit:

“Bij asbestose is er sprake van een causaliteitsprobleem. Pas na 10 jaar werken in een beroep met een verhoogd asbestrisico erkennen wij aansprakelijkheid. Bij mesothelioom wordt uitgegaan van een half jaar werken in een risicoberoep.” (Reigersberg Versluys, 29-11-04)

Verder is er ook nauwelijks sprake van collectivisering van asbestosepatiënten bij de twee verenigingen voor asbestslachtoffers. Ook dit kan het gevolg zijn van een gering aantal asbestosepatiënten. Volgens de voorzitter van AVN, Widdershoven, telt zijn vereniging eind 2004 ongeveer zeven asbestosepatiënten. In de jaren daarvoor is het aantal eveneens klein in vergelijking met (nabestaanden van) mesothelioompatiënten (Widdershoven, 09-11-04; Vinke & Wilthagen, 1992:8). Volgens De Bruin, de voorzitter van het Comité Asbestslachtoffers is het aantal asbestosepatiënten onder haar leden in ieder geval “veel kleiner” dan het aantal mesothelioompatiënten of hun naasten/nabestaanden (De Bruin, 12-10-04).

Beide organisaties voor asbestslachtoffers geven aan dat ze de mogelijkheden voor de groep asbestosepatiënten om schadevergoeding te krijgen, proberen te verbeteren. Het AVN probeert vooral via het IAS zelf te bereiken dat asbestosepatiënten gebruik kunnen maken van het Instituut of de TAS-regeling. Widdershoven geeft aan dat het IAS hierin de voortrekkersrol zou moeten spelen. Het is ook vooral in samenwerking met het Instituut dat het AVN wat schadevergoeding betreft politieke invloed probeert uit te oefenen (Widdershoven, 09-11-04). Het Comité probeert directer invloed uit te oefenen en hoeft ook niet – zoals het AVN – politiek neutraal te blijven. Ten aanzien van de asbestosepatiënten neemt het Comité de rol van *claim mobilizer* in door hen door te verwijzen naar een advocaat, en dan bij voorkeur Ruers of Van. Verder probeert deze organisatie het feit dat er nog steeds mensen buiten de boot vallen, voortdurend op de politieke agenda te houden (De Bruin, 12-10-04).

Totnogtoe zijn deze belangenorganisaties er echter niet in geslaagd om compensatie en erkenning voor asbestosepatiënten stevig op de publieke en politieke agenda te zetten. Hierbij kan ook een rol spelen dat ten aanzien van asbestose een preventiedoelstelling op het gebied van arbeidsomstandigheden als maatschappelijk streven ontbreekt. Zoals hierboven aangegeven, wordt door partijen aan verschillende kanten van het spectrum aan belangen, aangenomen dat de beroepsmatige blootstelling die nodig is voor ontstaan van asbestose na 2000 – of in vele jaren daarvoor – niet meer voorkomt in Nederland. Ook partijen die optreden – of hebben opgetreden – als *claim mobilizer* delen deze mening (Van, 26-01-05; Woltmeijer, 12-01-05; Burdorf, e.a., 1997: 45-51). Daarmee heeft asbestose onder andere voor de vakbonden waarschijnlijk minder prioriteit dan gezondheidsproblemen waarbij die preventie wel nog aan de orde is. Zo stelt Woltmeijer het volgende:

“Waar het gaat om asbestose en longkanker, is het in wezen natuurlijk ook aflopende problematiek. Je hoeft daar niet allerlei creativiteit in te stoppen in de preventieve sfeer, zoals bijvoorbeeld bij RSI of andere problemen in de sfeer van arbeidsomstandigheden. Als het goed is, is dat niet meer aan de orde.” (Woltmeijer, 12-01-05)

Ook het Comité en de SP lijken de laatste jaren hun aandacht voor een deel verschoven te hebben van de beroepsgereleerde blootstelling naar een problematiek waarbij wel nog sprake is van een duidelijke preventiedoelstelling, namelijk de milieublootstelling. Deze organisaties proberen de problematiek van de milieublootstelling tussen 2000 en 2005 steviger op de publieke en politieke agenda te zetten door te benadrukken dat de kennis over milieublootstelling is toegenomen en door te benadrukken dat ook het aantal mili-

euslachtoffers zal toenemen. Hierbij wordt gepleit voor preventiemaatregelen (Comité Asbestslachtoffers, 2004; TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88: 6; TK, 2002/03, Handelingen, nr. 32, 2294; Mulder, 2002).¹⁶⁵ In een SP-publicatie over milieublootstelling uit 2002 wordt gesteld:

“Steeds meer slachtoffers blijken echter niet op hun werk met asbest in aanraking te zijn geweest, maar bijvoorbeeld besmet te zijn geraakt via het stof van wegen waarin asbest is verwerkt. Hoewel het aantal arbeidsgerelateerde slachtoffers, door het verbod in 1993, op termijn naar verwachting zal dalen, zal het aantal slachtoffers als gevolg van stof uit bodemasbest naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Om dit te keren moet op korte termijn serieus werk worden gemaakt van het in kaart brengen van alle locaties waar zich bodemasbest bevindt.” (Mulder, 2002: 4)

Over de aandacht voor milieuslachtoffers zegt voorzitter van het Comité De Bruin in 2004 dat deze er altijd is geweest, maar dat deze op dat moment “dringender” wordt beschouwd aangezien is gebleken dat er wel degelijk milieuslachtoffers bestaan. De Bruin:

“Over milieuslachtoffers is lang gezegd: ‘We denken dat ze er zijn maar we zijn ze nog niet tegengekomen.’ In dit soort zaken is het heel vervelend om je gelijk te halen.” (De Bruin, 12-10-04)

De geringe aandacht voor asbestosepatiënten kan tenslotte waarschijnlijk ook geweten worden aan een gebrek aan aandacht en interesse vanuit de media. Ook dit heeft volgens respondenten te maken met de omvang van de probleemgroep (Woltmeijer, 12-05-01; Widdershoven, 09-11-04). Widdershoven (AVN) heeft al diverse malen ondervonden dat de media weinig interesse tonen voor asbestosepatiënten omdat het om een te kleine groep gaat. Wat waarschijnlijk ook een belemmering voor de media vormt, is dat bij deze categorie niet zo’n dramatisch verhaal geschetst kan worden als bij mesothelioom het geval is. Dit geldt zowel ten aanzien van individuele slachtoffers als ten aanzien van de hele groep. Alhoewel asbestosepatiënten te maken hebben met een chronische ziekte die (langzaam) kan verergeren en tot de dood leidt, worden mesothelioompatiënten vrij plotseling geconfronteerd met een ernstige vorm van kanker waar ze meestal binnen één of twee jaar aan overlijden. Daarbij komt dat de groep ook steeds kleiner wordt, terwijl bij mesothelioom verwacht wordt dat die op korte termijn groter wordt. In die zin is dit dus een problematiek waarvan men verwacht dat die in de toekomst steeds minder nijpend zal worden.

De constatering dat voor en door de relatief kleine groep asbestosepatiënten slechts geringe druk wordt uitgeoefend, roept de vraag op welk belang verzekeraars en werkgevers hebben bij uitsluiting van asbestose. Tot een grote schadelast zal toelating van asbestosepatiënten tot de kring van gerechtigden van het IAS immers niet leiden, laat staan tot onbeheersbaarheid van die schadelast. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het risico van het toelaten van asbestosepatiënten tot de kring van gerechtigden niet zozeer bij deze groep zelf ligt, maar vooral in de precedentwerking. Bij asbestose is in tegenstelling tot mesothelioom sprake van een minder homogene groep, en van minder tijdsdruk aangezien het hier om een minder agressieve ziekte gaat. Als asbestosepatiënten toegang tot IAS zouden krijgen, zou het moeilijker worden te beargumenteren dat het IAS een ad hoc oplossing vormt voor een bijzonder probleem, namelijk de juridische lijdensweg van (ex-

¹⁶⁵ Zie ook paragraaf 5.2.2.

)werknemers met mesotheliom. Standaardiseringsargumenten zouden met andere woorden aan kracht verliezen. Met de opname van asbestose zouden erkenningsargumenten om asbestgerelateerde longkanker toe te laten juist weer aan kracht winnen.

5.4 Asbestgerelateerde longkanker

In deze paragraaf wordt besproken hoe het streven naar erkenning en het eisen van compensatie voor en door asbestslachtoffers die aan longkanker lijden, zich ontwikkeld heeft. De nadruk ligt hierbij op de periode vanaf de eerste toekenning van proportionele schadevergoeding door de rechter in 1999. Deze jurisprudentie komt aan bod in paragraaf 5.4.1. Vervolgens wordt nader ingegaan op hetgeen in het rapport van de Commissie Asbestprotocollen van de Gezondheidsraad over asbestgerelateerde longkanker wordt geschreven, alsmede reacties hierop. De druk die via de weg van het recht, via de publieke opinie en via politieke weg op partijen wordt uitgeoefend om oplossingsverantwoordelijkheid met betrekking tot asbestgerelateerde longkanker op zich te nemen, vormt het onderwerp van paragraaf 5.4.3. Om een beter begrip te krijgen van de druk die wordt uitgeoefend, worden de ontwikkelingen in deze laatste subparagraaf geanalyseerd met behulp van het figuur van de conflictpiramide.

5.4.1 De proportionele benadering in de rechtspraak

Voor asbestslachtoffers met longkanker is de juridische weg om schadevergoeding te claimen pas enigszins begaanbaar geworden met de proportionele benadering die gebruikt wordt om schadevergoeding toe te kennen in de zaak Schaier/De Schelde (Ktg. Middelburg, 1 februari 1999). Verschillende respondenten stellen dat daarvóór enige schadevergoeding of erkenning voor patiënten met asbestgerelateerde longkanker via de juridische weg niet te verkrijgen was. De meeste advocaten gingen ervan uit dat een juridische procedure op basis van asbestgerelateerde longkanker kansloos was (Van 26-01-05; Akkermans, 27-10-04; Ruers, 11-01-05, 20-05-98). Volgens Van Dorp, die bij De Schelde de afhandeling van asbestclaims verzorgt, heeft het bedrijf er in deze specifieke zaak voor gekozen om te procederen aangezien men de relatie met asbest niet sterk genoeg vond en precedentwerking in de vorm van een toename van het aantal longkankerclaims vreesde. De zaak Schaier/De Schelde vormde voor de advocaat van de eiser in deze, Ruers, dan ook een proefprocedure. In die zin treedt hij in deze periode met betrekking tot asbestgerelateerde longkanker dus op als *claim mobilizer*.

Deze uitspraak van het Kantongerecht Middelburg is bijzonder omdat voor het eerst een proportionele aansprakelijkheid wordt aangenomen van een werkgever voor het ontstaan van longkanker bij een werknemer die tijdens zijn dienstverband werd blootgesteld aan asbest (Akkermans, 1999: 193). Eiser Schaier heeft als bankwerker van 1965 tot 1988 bij De Schelde gewerkt, waarbij hij aan asbeststof werd blootgesteld. Daarnaast rookte hij vanaf zijn 17^e gedurende 40 jaar, waarvan de laatste 10 jaar gemiddeld 20 sigaretten per dag. In 1994 overlijdt hij aan de gevolgen van longkanker. Volgens de behandelend longarts “bleek in het longweefsel reactieve verandering aanwezig van talrijke asbestlichaampjes, passend bij asbestosis” (Schaier/De Schelde, Ktg. Middelburg, 1 februari 1999). Het is in casu niet duidelijk of de ziekte longkanker bij Schaier ontstaan is als gevolg van asbestblootstelling, het roken van tabak, of een combinatie van beide. Volgens hoogleraar privaatrecht Akkermans redeneert de kantonrechter als volgt:

“De Schelde heeft niet weersproken dat de blootstelling aan asbest een tekortkoming inhoudt in de nakoming van haar veiligheidsverplichtingen. De kantonrechter acht artikel 6:101 (‘eigen schuld’) toepasselijk en veroordeelt De Schelde om de schade van (de erfgenamen) Schaier te vergoeden naar rato van de kans dat de longkanker veroor-

zaak werd door de blootstelling aan asbest. Op basis van het deskundigenbericht wordt deze kans gesteld op 26%.” (Akkermans, 1999: 193)

Kort gezegd houdt de Schaier/De Schelde-methode in dat externe deskundigen in een individueel geval op basis van het arbeidsverleden van deze persoon vaststellen in welke mate de longkanker waarschijnlijk door asbestblootstelling is ontstaan. Uit interviews komt het beeld naar voren dat de Schaier/De Schelde-methode de standaard is geworden, maar toch min of toevallig - door *trial and error* - in de praktijk tot stand is gekomen. Wanneer met de zaak begonnen wordt, is het geen vooropgezet doel om op deze methode uit te komen (Van, 26-01-05; Hengeveld, 21-10-04; Zwagerman, 06-10-04). Advocaat Ruers bevestigt dit:

“Uiteindelijk is Schaier/De Schelde iets dat wij zelf bedacht hebben; er was niks! Al doende zijn we door die kantonrechter, die zo verstandig was drie deskundigen te noemen, tot Schaier/De Schelde gekomen. Daar hebben we op doorgeborduurd; niet omdat dat van tevoren zo doordacht was, maar omdat we op dat moment iets moesten. Toen heeft iedere volgende rechter in Nederland gezegd: “O, dat lijkt me wel aardig. Laten we daar maar mee doorgaan.” Die gaat niet opnieuw het wiel uitvinden en denkt dat het wel goed is. Hij gaat niet opnieuw drie deskundigen inhuren om er nog eens apart naar te kijken. (...) We begonnen eraan omdat we het niet redelijk vonden dat de factor asbest niet verdisconteerd wordt. Als advocaat moet je dat ook maar onderbouwen.” (Ruers, 11-01-05)

Advocaat Hengeveld heeft namens De Schelde opgetreden in deze zaak. Hij denkt ook dat eisers in die tijd gewoon uitproberen hoever ze kunnen gaan, aangezien in “die periode heel veel asbestzaken in het voordeel van de werknemer uitvallen” (Hengeveld, 21-10-04). Volgens advocaat Van heeft niet plaatsgehad waar Ruers en hij juist wel op gehoopt hadden, namelijk dat na die eerste uitspraak van het kantongerecht gekeken zou worden naar verdere uitbouw van de methode (Van, 26-01-05).

In de longkankerkzaken die volgen op Schaier/De Schelde, is dezelfde methode volgens respondenten telkens weer toegepast aangezien deze zowel acceptabel is voor rechter, als voor de beide partijen. Het belang van het hebben van een oplossing in de praktijk, weegt volgens sommige respondenten zwaarder dan principiële bezwaren of bezwaren ten aanzien van de specifieke problematiek (Hengeveld, 21-10-04; Van Veelen 07-12-04; De Bruin, 12-10-04). Volgens Van is de specifieke formule zo succesvol geworden omdat deze geen halszaak voor belanghebbende partijen vormt.

“Voor rechters is die gemakkelijk. Ze schakelen een deskundige in en die bepaalt min of meer de mate van aansprakelijkheid. In heel veel gevallen is Smid als deskundige ingeschakeld. Smid was betrokken bij de formulering van de Schaier-formule en blijft die natuurlijk ook toepassen. Hij is een geaccepteerde deskundige omdat hij die formule ontwikkeld heeft. Verzekeraars hebben geen problemen met hem omdat ze liever een proportionele dan een volledige vergoeding betalen en slachtofferadvocaten vragen hem ook graag. Er zijn denk ik ook maar heel weinig mensen die op dat specifieke gebied over voldoende kennis beschikken.” (Van, 26-01-05)

Ruers en Akkermans menen beiden dat het moeilijk is om in rechtszaken nog af te wijken van de methode, aangezien dit een nieuwe investering in deskundigheid zou vereisen (Akkermans, 27-10-04; Ruers, 11-01-05). Akkermans hierover:

“Wat je ziet, is dat de deskundige de opdracht krijgt volgens de formule die in Schaier/De Schelde is gehanteerd, te rapporteren. Dit betekent dat die deskundige ook niet toekomt aan een hertoetsing van die formule; aan nieuwe inzichten. Hij past deze ge-

woon toe, terwijl er wel nieuwe inzichten zijn die van invloed zijn op hoe uiteindelijk tot een percentage wordt gekomen. Maar dat debat wordt niet gevoerd. De rechter ‘timmer’ de deskundige af, wat hij ook geacht wordt te doen om de zaak een beetje efficiënt af te handelen. Ik bedoel hiermee dat de rechter de deskundige zo gericht mogelijk op pad stuurt. Dat doet hij door hem op te dragen om conform de benadering uit Schaier/De Schelde een rapport op te stellen. Hij stelt hem niet de open vraag of het misschien ook anders zou kunnen.” (Akkermans, 27-10-04)

Geen enkele van de betrokken partijen heeft volgens Akkermans aangegeven dat de berekening anders zou moeten bij proportionele aansprakelijkheid. Een dergelijk verweer is in ieder geval niet gehonoreerd.

Dit neemt niet weg dat sommige geïnterviewden die aan de slachtofferkant optreden, liever op een andere manier schadevergoeding toegekend zouden zien aan mensen met asbestgerelateerde longkanker. Zo hoopt advocaat Van dat de rechter eens op juridische gronden zal beslissen dat de blootstelling bij de werkgever de enige juridisch relevante oorzaak is en het rookgedrag van het slachtoffer gezien moeten worden als een predispositie. Zoals ook hierboven aan bod gekomen, zou hij het jammer vinden als het juridisch gezien bij de Schaier/De Schelde-methode blijft (Van, 26-01-05). De voorzitter van AVN geeft aan de methode Schaier/De Schelde eigenlijk veel te omslachtig te vinden. Hij geeft de voorkeur aan een normbedrag zoals bij mesotheliom. Gezien de onzekerheid over de oorzaak van de ziekte, mag een dergelijk normbedrag wat hem betreft wel lager zijn (Widdershoven, 09-11-05).¹⁶⁶

Ook sommige werkgevers hebben kritiek op de methode Schaier/De Schelde. Een werkgever die de formule in ieder geval bekritiseert, is het ministerie van Defensie. Het ministerie zet in op het hanteren van de zogenaamde ‘Helsinki-methode’. Deze methode is geaccepteerd door de Centrale Raad van Beroep (Reigersberg Versluys, 29-11-04). Volgens een medisch adviseur van dat ministerie, Koenen, wordt de schade volgens deze methode alleen vergoed indien een drempel van 25 vezeljaren is bereikt. Het gebruik van de Helsinki-methode heeft overigens als voorwaarde dat iemand met asbestgerelateerde longkanker minimaal tien jaar blootgesteld moet zijn in een asbest-risico-beroep (Reigersberg Versluys, 29-11-04). Dit type methode wordt ook wel een ‘alles-of-niets-methode’ genoemd omdat alleen schadevergoeding wordt uitgekeerd bij een bepaalde mate van blootstelling.

Indien mensen hebben gerookt, wordt het ontstaan van de longkanker door Defensie deels als hun eigen verantwoordelijkheid gezien omdat het bekend wordt geacht dat roken schadelijk is. Vanuit die redenering wordt dan de helft van de schade vergoed (Koenen, 13-01-05). De ‘Helsinki-methode’ is volgens Koenen minder complex voor Defensie aangezien veel mensen slechts korte tijd bij het ministerie gewerkt hebben.

¹⁶⁶ Ook het AVN is echter niet zo fel gekant tegen de proportionele benadering als enkele van haar buitenlandse zusterorganisaties. Op het door het Comité georganiseerde congres *De vervuiler betaalt (The polluter pays)* op 13 en 14 mei 2004 te Amsterdam, geven Franse en Britse organisaties te kennen fel gekant te zijn tegen deze benadering. De werkgever heeft in hun visie de werknemer blootgesteld aan asbest en daarmee het risico aanvaard dat bij de werknemer longkanker zou ontstaan. Daarmee is volgens hen de situatie in feite hetzelfde als bij mesotheliom. Proportionele aansprakelijkheid zou dan vooral een benadering in het belang van verzekeraars zijn.

“Die Schaier/De Schelde-methode werkt heel anders. Die zegt dat je per vezeljaar 1% meer risico gaat lopen. Dat is trouwens onzeker. Er zijn ook onderzoekers die zeggen dat je 4-5% meer risico gaat lopen. Dat is de eerste onwaarschijnlijkheid. Vervolgens moet er worden uitgezocht hoeveel vezeljaren iemand gehad heeft, wat al vreselijk moeilijk is. Aangezien dit lange tijd geleden is, zijn die onderzoeken er in veel gevallen niet en zijn het vaak schattingen. Die Helsinki-methode doet dat wat eenvoudiger. Die gaat voor asbest-*risico*-beroepen uit van 2,5 vezeljaren per jaar dat je ergens werkt. En als je nou in een zwaar asbest-*risico*-beroep hebt gewerkt, bijvoorbeeld als asbest-spuiter, dan gaat dat sneller. Dan heb je die hele discussie ook niet over hoeveel jaren aan blootstelling iemand nou precies heeft gehad. Die Schaier/De Schelde-methode vind ik voor ons rampzalig. Want dan heb je een dienstplichtige die 2 jaar bij ons gewerkt heeft en dan krijg je discussies of iemand 4 of 6 vezeljaren heeft, om 6% van een longkanker te vergoeden. Op statistisch niveau kan je dat verschil niet eens merken. Je praat alleen over onzekerheden. Ik vind dat heel erg lastig.” (Koenen, 13-01-05)

Gezien het grote aantal korte dienstverbanden bij Defensie, zou het gebruik van de Schaier/De Schelde-methode betekenen dat mogelijk heel vaak een proportionele schadevergoeding uitbetaald zou moeten worden.

De jurisprudentieontwikkeling aangaande proportionele aansprakelijkheid is tussen 1999 en 2005 nog volop in ontwikkeling.¹⁶⁷ Verderop in deze paragraaf, in 5.4.3, komt aan bod in hoeverre deze ontwikkeling invloed heeft op de druk die op belanghebbende partijen wordt uitgeoefend via de weg van het recht.¹⁶⁸

5.4.2 De Gezondheidsraad over asbestgerelateerde longkanker

Op 26 juli 2005 verschijnt *Protocollen asbestziekten: longkanker*, van de Commissie Asbest-protocollen van de Gezondheidsraad. Er zijn dan zeven jaar verstreken sinds het advies van de commissie met betrekking tot mesothelioom is verschenen, en zes jaar sinds dat aangaande asbestose. Advocaat Ruers vindt dat het longkankerrapport van groter belang is voor mensen met asbestgerelateerde longkanker, dan dat het rapport over mesothelioom voor deze patiëntengroep is geweest. Dit omdat over asbestgerelateerde longkanker – en de mogelijkheid van schadevergoeding voor die ziekte – minder consensus bestaat dan ten aanzien van mesothelioom (Ruers, 11-01-05).

Redenen voor later longkankerrapport

Eén van de redenen voor het feit dat er een lange periode zit tussen de verschillende asbestprotocollen, is dat het helemaal niet vanzelfsprekend is voor het ministerie van SZW in de tweede helft van de jaren negentig, dat asbestgerelateerde longkanker meegenomen wordt bij de aanpak van de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers. Volgens Van der Laan (NCvB) wilde het ministerie van SZW midden jaren negentig de aanpak van deze

¹⁶⁷ Zie: Gerechtshof Amsterdam. Winkelaar/Ten Pierik vs Hertel BV. 18-03-2004; Zaak 123910. Jurisprudentie Arbeidsrecht 2004; 13: 559 e.v.; Gerechtshof Arnhem. Eternit fabrieken BV vs HM Hol-link. 6-7-2004; Zaak 2003.00494. Jurisprudentie Arbeidsrecht 2004, 186; Nederlandse Jurisprudentie Feitenrechtspraak 2004, 552.

¹⁶⁸ De Hoge Raad heeft op 31-03-2006 een uitspraak gedaan over lonkanker bij een asbestmenger zonder voorafgaande asbestose (C04/303HR). De gevolgen van deze uitspraak voor de druk die via de weg van het recht wordt uitgeoefend, vallen qua tijd buiten het bestek van dit onderzoek.

problematiek zoveel mogelijk beperken tot mesotheliom. Een rapport van de Gezondheidsraad over asbestgerelateerde longkanker zou hier niet bij passen (Van der Laan, 13-09-04). De eerste adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad van de Staatssecretaris van SZW, uit 1997, rept dan ook met geen woord over asbestgerelateerde longkanker.¹⁶⁹ In het daaropvolgende jaar, in 1998, vraagt SP-er De Wit in de Tweede Kamer om een nadere motivering van het tot dan toe achterwege blijven van een adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad met betrekking tot asbestgerelateerde longkanker. De Wit wil ook weten of het kabinet van plan is het advies te vragen, en zo ja, binnen welke termijn (TK, 1998/99, Handelingen, nr.32: 2283).

Op 22 december 1998 - het is dan al bekend dat het advies aangaande asbestose begin 1999 zal verschijnen - geeft staatssecretaris Hoogervorst in reactie op de vragen van de Wit verschillende redenen voor het uitblijven van de adviesaanvraag aangaande longkanker. Ten eerste geeft hij aan dat prioriteit wordt gegeven aan het bieden van een oplossing voor asbestslachtoffers met mesotheliom, omdat dit de groep is waarbij de "problematiek van de juridische lijdensweg zich vooral voordoet". Ten tweede acht de staatssecretaris het noodzakelijk ontwikkelingen in de jurisprudentie af te wachten "alvorens een oordeel te kunnen vormen over de eventuele juridische lijdensweg die zich in vergelijkbare longkankergevallen zou kunnen voordoen". Hij verwacht namelijk een uitspraak van een kantonrechter in een zaak waarin de "problematiek van de - niet direct te bewijzen - causaliteit tussen asbestblootstelling en longkanker centraal staat" (TK, 1998/99, 25834, nr. 6: 1,2).¹⁷⁰ De Gezondheidsraad zou volgens de staatssecretaris beter kunnen adviseren zodra hier meer over bekend is. Hiervoor is ruimte in het werkprogramma van 1999 gereserveerd. De staatssecretaris legitimeert het tijdsverschil tussen het verschijnen van de rapporten ten derde nog door er op te wijzen dat de causaliteitsvraag bij longkanker "zeer complex" is, terwijl dit bij mesotheliom niet het geval is.

Uiteindelijk ontvangt de Gezondheidsraad in 2000 de adviesaanvraag met betrekking tot asbestgerelateerde longkanker.¹⁷¹ Daarin worden de volgende vragen gesteld: Wat is het verband tussen blootstelling aan asbest en het optreden van longkanker? Is het naar het oordeel van uw Raad mogelijk om op basis van de kennis over dit verband op individueel niveau vast te stellen in welke mate beroepsmatige blootstelling aan asbest heeft bijgedragen aan het optreden van longkanker? En zo ja, op welke wijze?

Het duurt dan nog vijf jaar tot het rapport op 26 juli 2005 verschijnt. De lange periode tussen het verzoek tot advisering en de publicatiedatum wordt toegeschreven aan "de weerbarstigheid van de materie" en aan het ontbreken van organisatorische capaciteit bij de Gezondheidsraad zelf (Gezondheidsraad, 2005; Akkermans, 27-10-04).

'Alles-of-niets'- of proportionele benadering

In het rapport worden twee benaderingen geïntroduceerd voor het beslissen over verzoeken voor financiële compensatie bij ziekten zoals longkanker. Deze benaderingen zijn bedoeld voor ziekten "die door meer dan één oorzaak en niet uitsluitend door

¹⁶⁹ Brief Staatssecretaris van SZW d.d. 9 december 1997, kenmerk ARBO/ATB/97/02929 (Gezondheidsraad, 1998: 51).

¹⁷⁰ De staatssecretaris doet hiermee op de uitspraak Schaijer/De Schelde.

¹⁷¹ Brief Staatssecretaris van SZW d.d. 18 januari 2000, kenmerk ARBO/ATB/2000/226 (Gezondheidsraad, 2005: 73)

beroepsmatige blootstelling aan asbest kunnen worden veroorzaakt” (Gezondheidsraad, 2005: 51-58). Deze twee benaderingen zijn de alles-of-niets-benadering en de proportionele benadering.

Over de alles-of-niets-benadering wordt in het rapport het hierna volgende gezegd. Deze biedt een volledige compensatie wanneer de veroorzakingswaarschijnlijkheid (PoC) minimaal een bepaalde drempel bereikt. In ons omringende landen (België, Duitsland, Denemarken) wordt deze benadering gebruikt in het kader van een arbeidsrisicoverzekering, waaronder in principe alle arbeidsgerelateerde risico's vallen. Meestal betalen werkgevers de premies voor deze verzekering. Beroepsziekten worden als “ziekten die in de loop van het leven als gevolg van het werk zijn ontstaan” ook door deze verzekering gedekt. Bij longkanker bestaat onzekerheid over het oorzakelijk verband met het werk. Daarom wordt een drempel gebruikt die aangeeft wanneer dat oorzakelijk verband voldoende waarschijnlijk is. Meestal wordt gekozen voor een drempel van 50%, wat bij longkanker betekent dat ervan uit wordt gegaan dat het even waarschijnlijk is dat de ziekte veroorzaakt is door blootstelling op het werk als door een andere, niet-beroepsmatige risicofactor. Om mogelijke onrechtvaardigheid te ondervangen dat iemand die wél duidelijk aan asbest is blootgesteld geen uitkering krijgt, wordt vaak gebruik gemaakt van manieren om die drempelwaarde (de facto) te verlagen of onzekerheden in het voordeel van de werknemer te laten meewegen.

De Commissie wijst op het bezwaar aangaande de alles-of-niets-benadering dat een drempel altijd een rigoureuus onderscheid betekent:

“Met elke drempel blijft (...) een verschil bestaan tussen diegenen die net wel en die net niet een compensatie krijgen. Dat valt lastig te rechtvaardigen, zeker als de onzekerheidsmarges van beide situaties elkaar ruimschoots overlappen.” (Gezondheidsraad, 2005: 52)

In Nederland wordt de alles-of-niets-benadering volgens de Gezondheidsraad gebruikt in het kader van het civiele aansprakelijkheidsrecht met betrekking tot beroepsziekten waarbij onzekerheid bestaat over het oorzakelijk verband met het werk. Voor mensen die lijden aan een beroepsziekte komt voor dekking van de schade de civiele aansprakelijkheid naast de WAO alleen in beeld wanneer sprake is “van een tekortkoming van de werkgever in zijn verplichting om te zorgen voor veilige werkomstandigheden” (Gezondheidsraad, 2005: 53). De werknemer kan hierdoor vergoeding eisen voor schadevormen die door de WAO niet gedekt worden, zoals inkomensderving. De laatste decennia is de WAO bovendien versoberd en zijn de toelatingscriteria verzwakt. Hierdoor is het “praktisch belang” van civiele werkgeversaansprakelijkheid volgens de Gezondheidsraad voor Nederlanders met een beroepsziekte toegenomen.

De proportionele benadering heeft, zeker waar het arbeids- en asbestgerelateerde longkanker betreft, volgens de Gezondheidsraad binnen de civiele werkgeversaansprakelijkheid aan invloed gewonnen sinds Schaier/De Schelde (Gezondheidsraad, 2005: 54). Hoewel het niet de bedoeling is dat de Commissie Asbestprotocollen haar voorkeur voor een bepaald compensatiesysteem uitspreekt, blijkt uit het rapport een impliciete voorkeur voor de proportionele benadering. Zo geeft de Commissie aan dat voldoende zekerheid verkregen kan worden over de mate waarin de longkanker door asbestblootstelling is veroorzaakt.

“Zij het behept met onzekerheden, is het mogelijk om aan de hand van de cumulatieve blootstelling en de beschikbare risicogetallen met bepaalde redelijke aannamen te becijferen wat de kans is dat een kwaadaardige longtumor is veroorzaakt door beroepsmatige asbestblootstelling.” (Gezondheidsraad, 2005: 12)

Door een proportionele benadering komen volgens de Commissie “de in totaal uit te keren schadevergoeding” en de “in totaal veroorzaakte schade” meer overeen dan bij een alles-of-niets-benadering. Dit is niet zozeer van belang bij individuele zaken, maar wel op populatieniveau en dus bij een wettelijke regeling. Ook wordt het van belang geacht dat de eiser bij de proportionaliteitsbenadering ook bij een relatief lage blootstelling schadevergoeding ontvangt, wat bij een alles-of-niets-benadering niet mogelijk is. Als enig echt nadeel van de proportionele benadering, wordt genoemd dat schade nooit geheel vergoed wordt. Dit bezwaar wordt echter gerelativeerd door erop te wijzen dat dit aan de betrokkenen wel is uit te leggen aangezien “inmiddels immers gemeengoed” is geworden “dat roken in hoge mate verantwoordelijk is voor longkanker en dat het mede daarom niet zeker is dat de asbestblootstelling de kwaadaardige tumor heeft veroorzaakt” (Gezondheidsraad, 2005: 57).

Ten behoeve van dit onderzoek zijn voorafgaand aan het verschijnen van het rapport twee leden van de Commissie Asbestprotocollen geïnterviewd, te weten hoogleraar privaatrecht Akkermans en hoogleraar gezondheidsrisicoanalyse Heederik. Beiden gaven toen ook al de voorkeur aan een proportioneel compensatiesysteem. Heederik:

“(…) die proportionaliteit vindt ik wel een aantrekkelijk systeem. Ik vind het eigenlijk heel bizar dat je niks krijgt bij 49% en alles bij 51%, vooral als je kijkt naar de onzekerheden die bij dat soort berekeningen een rol spelen. Die 50%-grens zou ook tot allerlei bizar gedrag leiden; dat mensen die het gaan beoordelen er nog wel eens vezeljaren bij of af goochelen. Zo’n grens werkt ook allerlei onrechtvaardigheden in de hand. Dus reken het maar gewoon uit; zo goed en zo kwaad als het kan.” (Heederik, 16-09-04)

Ook Akkermans stelt dat er meer argumenten voor een proportionele benadering dan voor de alles-of-niets-benadering in het rapport zullen komen. Deze impliciete voorkeur is volgens hem onder andere het gevolg van het gegeven dat de commissie voor het overgrote merendeel uit artsen en epidemiologen bestaat. Voor dit type niet-juristen met een bèta-achtergrond zou een proportionele benadering in dezen namelijk zo logisch zijn dat deze “zich haast afvragen hoe je nog iets anders had kunnen bedenken” (Akkermans, 27-10-04). Voor juristen zou volgens Akkermans een proportionele schadevergoeding niet voor de hand liggen:

“... omdat de juridische dogmatiek op het punt van causaal verband in de zin van *conditio sine qua non* - daar gaat het hier over - traditioneel een alles of niets karakter heeft. Causaal verband is een ‘feit’ dat moet worden bewezen, en als dat niet lukt, dan is het er dus ook niet. Een proportionele benadering past hier niet in. Dat is net zo logisch als ‘een beetje zwanger’ zijn.” (Akkermans, 27-10-04)

Reactie op rapport Gezondheidsraad

In reactie op het rapport van de Gezondheidsraad stelt staatssecretaris van SZW Van Hoof eind 2005 dat het kabinet nog geen beslissing heeft genomen over toelating van longkankerpatiënten tot de TAS-regeling. Dit doet hij in een brief ter begeleiding van de *Evaluatie regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers* (Ministerie SZW, 2005: 4). De materie is volgens de staatssecretaris “meer complex van aard” dan de vraag of uitbreiding van de TAS-regeling met asbestose wenselijk is. Voordat het kabinet overgaat tot een

beslissing over uitbreiding van de TAS-regeling, krijgen de aan het IAS verbonden Convenantpartijen de “gelegenheid tot positiebepaling” aangaande toelating van longkankerpatiënten tot de bemiddelingsregeling.

“Het rapport van de Gezondheidsraad kan het begin van een oplossing zijn, maar is geen panklare door alle Convenantpartijen gedragen oplossing. Het IAS heeft mij gemeld dat zij het wenselijk vindt om zich samen met de Convenantpartijen nader te buigen over deze problematiek en serieus te kijken naar mogelijke oplossingen. Dit is in lijn met de afspraken zoals gemaakt in het Convenant. Hiertoe organiseert het IAS expertmeetings om de Convenantpartijen te ondersteunen bij het bepalen van hun standpunt. Het IAS ondersteunt deze expertmeetings inhoudelijk en financieel uit fondsen waarover zij vanuit SZW kan beschikken.” (Ministerie van SZW, 2005: 4)

De belanghebbende partijen die zijn vertegenwoordigd in de RTA, hebben in het Convenant de afspraak vastgelegd dat zij binnen één jaar na het verschijnen van het rapport van de Gezondheidsraad tot een beslissing zullen komen. In de vorige paragraaf is aan de orde geweest dat de discussie over uitbreiding van het IAS en de TAS-regeling voor asbestosepatiënten onder andere in een impasse is geraakt doordat voorstanders hiervan erkenningsargumenten tegenover standaardiseringsargumenten van de tegenstanders zetten. Deze argumenten gaan voor belanghebbende partijen net zo goed op voor longkankerpatiënten als voor asbestosepatiënten. Het is daarom niet aannemelijk dat dezelfde discussie over longkanker soepeler zal verlopen. Eind 2005 lijken deze argumenten echter nog niet echt aan de orde te zijn aangezien nog onenigheid bestaat over de interpretatie van het longkankeradvies van de Gezondheidsraad. In november 2005 komt de RTA tot de conclusie dat het advies van de Gezondheidsraad nog te veel vragen open laat en dus nader onderzoek nodig is (Aarendonk e.a., 2006).¹⁷² Anno 2006 is er nog geen besluit genomen.

5.4.3 Een longkanker-conflictpiramide

Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor en door (ex-)werknemers met asbestgerelateerde longkanker, wordt in deze paragraaf nagegaan in hoeverre volgens respondenten sprake is van druk via de weg van het recht, via de publieke opinie en via politieke weg. Om een beter begrip te krijgen van de druk die uitgeoefend wordt, is die ontwikkeling geanalyseerd met behulp van het model van de conflictpiramide.¹⁷³

Om gebruik te maken van de figuur van een conflictpiramide is het noodzakelijk de *basis* van de piramide (*pre-established baseline*) vast te stellen. De basis van een dergelijke piramide dient te zijn opgebouwd uit de vijver van potentiële claimers. Een eerste wijze om de basis van de piramide vast te stellen, is te kijken naar het *totaal aantal gevallen van longkanker* in Nederland. Daarbij is met name het aantal mannelijke patiënten relevant. De Commissie Asbestprotocollen van de Gezondheidsraad gaat in het rapport *Protocollen asbestziekten: longkanker* (2005), uit van een incidentie van 80 op de 100.000 mannen en 27 op de 100.000 vrouwen. De Raad meldt verder dat in 2000 sprake was van 8.800 nieuwe gevallen. Van deze gevallen wordt volgens de raad 80 tot 90% veroorzaakt door het roken

¹⁷² Vervolgens wordt op 6 april 2006 een expertmeeting over het onderwerp georganiseerd. Een besluit wordt dan nog niet genomen. Zie verder: Aarendonk e.a., 2006.

¹⁷³ Zie paragraaf 1.1.2.

van sigaretten. De Vereniging van Integrale Kankercentra, een vereniging waarvan het cijfermateriaal ook door de Gezondheidsraad wordt gebruikt, meldt 9.000 nieuwe gevallen in 2005, waarvan 6.100 mannen en 2.900 vrouwen. Het aantal sterfgevallen in 2005 is volgens deze vereniging 8.800, waarvan 6.000 mannen en 2.800 vrouwen (VIK, 2005: 40, 41).

Een tweede mogelijke wijze om de basis van de conflictpiramide vast te stellen, is het maken van een schatting van het *totaal aantal gevallen van asbestgerelateerde longkanker* in Nederland. Over dit aantal bestaat in 2005 nog geen consensus (Aarendonk e.a., 2006). De Ruiter aansluiting bij onderzoek van Burdorf e.a. (1997):

“Het aantal gevallen van longkanker in ons land als gevolg van asbest is niet direct vast te stellen. Wel is op een indirecte wijze een schatting te maken. Op grond van epidemiologische onderzoeken naar longkankerrisico door asbest wordt wel een vaste verhouding van 1:1 tussen het sterfterisico als gevolg van mesothelioom en asbestgerelateerde longkanker gehanteerd. Volgens Burdorf e.a. leidt deze aanname tot een – ruwe en onzekere – schatting van 20.000 asbestgerelateerde longkankerdoden in de komende decennia.” (De Ruiter, 1997: 7)

In 2005 merkt de Commissie Asbestprotocollen over de in het citaat genoemde 1:1 verhouding op, dat deze verhouding alleen opgaat voor beroepsgroepen met een relatief lage blootstelling aan asbest, terwijl bij beroepsgroepen met hoge asbestblootstelling waarschijnlijk sprake is van een “toename van de longkankersterfte door asbestblootstelling die enkele malen hoger is dan de sterfte aan het maligne mesothelioom” (Gezondheidsraad, 2005:27). De toelichting daarvan luidt als volgt:

“Uit Nederlands epidemiologisch onderzoek valt af te leiden dat ongeveer 12% van alle gevallen van longkanker onder mannen is toe te schrijven aan beroepsmatige blootstelling aan asbest.¹⁷⁴ De gegevens zijn afkomstig van personen die in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw met asbest in aanraking kwamen. Dit komt overeen met ongeveer 700 overlijdensgevallen per jaar. Deze bevindingen komen globaal overeen met de informatie uit buitenlands onderzoek.” (Gezondheidsraad, 2005: 28)

Waar het gaat om het aantal gevallen van asbestgerelateerde longkanker als basis voor een conflictpiramide, zijn ook de overlevingscijfers van longkankerpatiënten van belang. Deze cijfers zeggen namelijk iets over de tijd die patiënten hebben om zelf tot het indienen van een claim te kunnen komen. De Gezondheidsraad meldt een kans van vijfjaarsoverleving bij longkanker van 10 tot 15%. Daarbij wordt geen melding gemaakt van een specifiek overlevingscijfer voor asbestgerelateerde longkanker (Gezondheidsraad, 2005:36). Volgens cijfers uit 2006 van De Nederlandse Kankerregistratie is het overlevingscijfer – zowel voor mannen als voor vrouwen – bij longkanker na één jaar ongeveer 1/3 en na twee jaar ongeveer 1/5. Ook zij geeft geen specificering voor asbestgerelateerde longkanker.¹⁷⁵ Samengevat kan gesteld worden dat het bij (asbestgerelateerde) longkanker om een groep gaat die minstens zo groot is als de groep mesothelioompatiënten en dat zowel longkanker als mesothelioom zeer agressieve ziekten zijn.

¹⁷⁴ De Commissie Asbestprotocollen verwijst naar: Loon, A.J. van, Kant, I.J., Swaen, G.M., Goldbohm, R.A., Kremer, A.M., & Brandt, P.A. van den. (1997) Occupational exposure tot carcinogens and risk of lung cancer: results from The Netherlands cohort study. *Occup Environ Med*, 54 (11), pp. 817-824.

¹⁷⁵ Zie: website Nederlandse Kankerregistratie, geraadpleegd 24-01-06; Aarendonk e.a., 2006: 9.

Zoals aangegeven in paragraaf 5.4.1, gaan advocaten er tot Schaier/De Schelde over het algemeen vanuit dat er weinig mogelijkheden tot claimen zijn in het geval iemand meent longkanker gekregen te hebben door asbestblootstelling op de werkplek. Verschillende onderzoeken laten zien dat het aantal asbestclaims dat gebaseerd is op longkanker in die periode inderdaad sterk achterblijft bij het aantal claims op basis van mesothelioom. Het onderzoek van De Ruiter uit 1996/1997 schetst bijvoorbeeld het beeld dat vrijwel geen schadevergoeding wordt toegekend in verband met asbestgerelateerde longkanker. In dit onderzoek zijn er 10 van de 185 onderzochte asbestdossiers, waarin longkanker als ‘primaire aandoening’ als basis voor een (mogelijke) vordering’ wordt genoemd.¹⁷⁶ Géén van de onderzochte dossiers waarin een schikking is getroffen of aanbod hiertoe is gedaan, heeft betrekking op longkanker.¹⁷⁷ In de cijfers over de afhandeling wordt verder geen specifieke melding gemaakt van het ‘succes’ of ‘falen’ van de longkankerpatiënten (De Ruiter, 1997: 79).

Ook onderzoek van Dahhan, Burdorf en Swuste (2003) laat zien dat het aantal asbestclaims in verband met longkanker tussen 1990 en 2000 klein is in vergelijking met dat gebaseerd op mesothelioom.¹⁷⁸ Van de verzameling van 917 schadeclaimverzoeken waarbij sprake is van een asbestgerelateerde ziekte, zijn er 710 gevallen van mesothelioom, 121 van longkanker en 86 van asbestose. Het onderzoek heeft vooral tot doel informatie te geven over de beroepsmatige blootstelling aan asbest in Nederland en geeft dan ook geen verdere informatie over het aantal vorderingen dat daadwerkelijk is ingediend en toegekend. Het enige dat in dit verband opgemerkt wordt, is dat bij longkanker – wellicht nog meer dan bij asbestose en mesothelioom het geval is – voor het succes van een vordering meetelt of er sprake is van een “evident hoge cumulatieve blootstelling aan asbest” (Dahhan e.a., 2003: 62).

“Hoewel de relatie tussen asbestblootstelling en longkanker moeilijk te bewijzen is bij ieder persoon afzonderlijk, hadden de meeste gevallen met longkanker een arbeidsverleden in de scheepsbouw of de isolatie-industrie, die bekend staan om hun hoge blootstelling aan asbest. Er werd duidelijk overeenstemming waargenomen in het arbeidsverleden van gevallen met asbestose of longkanker, hetgeen ook aangeeft dat asbestgerelateerde longkanker in eerste instantie geassocieerd zal zijn met een hoge cumulatieve blootstelling aan asbest. In het kader van de huidige studie is geen uitspraak gedaan of de longkankers met gedocumenteerde asbestblootstelling in het verleden moeten worden beschouwd als beroepsziekten.” (Dahhan, e.a., 2003: 63)

De onderzoeken van De Ruiter en van Dahhan e.a. lijken erop te wijzen dat er tot 2000 in verhouding tot het aantal mesothelioomclaims, weinig vorderingen in verband met asbestgerelateerde longkanker in Nederland worden ingediend. Deze onderzoeken hebben echter grotendeels betrekking op de situatie vóór de zaak Schaier/De Schelde-zaak uit

¹⁷⁶ Deze constatering verdient enig toelichting. Ten eerste wordt gesproken over ‘belangrijkste’ omdat een persoon verschillende asbestziekten tegelijkertijd kan hebben, bijvoorbeeld asbestose en longkanker. Ten tweede, gaat het rapport op sommige onderdelen uit van 211 en op andere van 185 dossiers. De reden hiervoor is dat van de 211 dossier die onderzocht zijn bij vier verschillende rechtshulpverleners, 26 niet volledig waren op sommige aspecten van het onderzoek.

¹⁷⁷ Van de afgesloten dossiers (70/211) zijn er 23 geschikt, waarvan bij 22 dossiers mesothelioom de ‘primaire aandoening’ vormt en asbestose de overige. In 23 van de dossiers die ten tijde van het onderzoek nog openstonden (141/211), is een aanbod tot schikking gedaan. Wederom had één van deze dossiers betrekking op asbestose en de rest op mesothelioom.

¹⁷⁸ Zie voor een beschrijving van dit onderzoek paragraaf 5.3.4.

1999. Omdat de kantonrechter in die zaak proportionele aansprakelijkheid aan de werkgever heeft toegekend, zou het niet onaannemelijk zijn als het aantal claims van asbestgerelateerde longkankerpatiënten nadien sterk zou zijn gestegen. Uit interviews komt echter niet het beeld naar voren dat deze uitspraak een hausse aan claims tot gevolg heeft gehad.

Bij De Schelde zelf bijvoorbeeld, is die vrees vooralsnog onterecht gebleken. Tot januari 2005 is bij het bedrijf geen enkele longkankerclaim meer ingediend:

“Wij dachten toen dat iedereen met longkanker ook wel De Schelde aansprakelijk zou stellen, maar nee hoor. (...) Waarom niet? Omdat die link denk ik niet gelegd wordt. Longkanker is toch wel heel sterk gerelateerd aan roken. (...) Die uitspraak, het zij zo, maar die heeft totnogtoe weinig gevolgen gehad.” (Van Dorp, 05-01-05)

Na de Schaijer/De Schelde zaak is er volgens respondenten landelijk gezien wel enige toename van juridische procedures in verband met asbestgerelateerde longkanker te bezien, maar van een hausse aan claims zou geen sprake zijn (Ruers, 11-01-05; Akkermans, 27-10-04). Hengeveld is als advocaat werkzaam bij het kantoor Houthoff Buruma, dat in asbestzaken uitsluitend optreedt voor werkgevers en verzekeraars. Hij stelt dat na de zaak Schaijer/De Schelde weliswaar sprake is van een toename, maar niet van een ‘overmatige’ toename. De meeste zaken worden volgens hem geschikt:

“De meeste zaken die voorkomen zijn mesotheliomzaken. Er is een relatief klein aantal longkankerzaken. In die zaken wordt altijd gezegd: ‘Het kan door ‘A’, het kan door ‘B’ zijn. We kunnen die zaken gaan tellen, maar laten we handig zijn en de zaak regelen.’ Want daar komt de zaak op neer.” (Hengeveld, 21-10-04)

Ook voor het bedrijf Stork is longkanker “nauwelijks een issue.” Het bedrijf heeft eind 2004 slechts een of twee claims in verband met longkanker tegen zich ingediend gekregen, tegenover meer dan honderd mesotheliomclaims (Witsen Elias, 22-12-04). Ook in andere interviews met verzekeraars, werkgevers en advocaten wordt dit beeld bevestigd (Zwagerman, 06-10-04; Wagemans, 07-06-04; Macharis, 28-01-05).¹⁷⁹ Advocaat Ruers is opgetreden in, naar hij meent, het merendeel van de longkankerzaken dat bij de rechter terecht is gekomen of daar nog ligt. Hij schat het aantal door hem behandelde claims begin 2005 op 25 à 30. Volgens hem maakt het totaal aantal longkankerzaken dat hij behandelt ongeveer 10% uit van zijn gehele dossierbestand, tegenover 80% mesotheliom (Ruers, 11-01-05).¹⁸⁰ Ook advocaat Van geeft begin 2005 aan dat er geen sprake is van een sterke toename. Van de zes claims die hij in de periode 2002 tot 2005 te verwerken kreeg, had er slechts één betrekking op longkanker. De rest van de claims heeft betrekking op mesotheliom. Ook vóór 2000 bestaat slechts een heel relatief klein deel van de 30 à 40 asbestclaims die hij per jaar binnenkreeg uit longkankerclaims:

“Daar hebben we ons altijd over verbaasd. Burdorf en Swuste hebben gezegd dat er evenveel asbestgerelateerde longkanker is als mesotheliom, maar wij zagen ze gewoon niet.” (Van, 26-01-05)

De enige werkgever die rond 1999/2000 wél een sterke toename van asbestgerelateerde longkankerclaims constateert, is het ministerie van Defensie (Koenen, 13-01-05; Reigersberg Versluys, 29-11-04). Zoals eerder aangegeven, vergoedt dit ministerie geen schade volgens de proportionele benadering die wordt gehanteerd in Schaijer/De Schelde, maar

¹⁷⁹ Ditzelfde geldt ook voor de directeur van het Bureau Beroepsziekte Eshuis (30-10-04).

¹⁸⁰ Ruers geeft overigens aan ervan uit te gaan dat het aantal claims op termijn nog toe zal nemen.

wordt de zogenaamde Helsinki-methode aangehouden. Volgens Koenen, die als medisch adviseur van dat ministerie met asbestclaims te maken krijgt, is het aantal asbestgerelateerde longkankerclaims tussen ongeveer 2000 en 2003 gedurende enkele jaren 20 tot 30 per jaar. In hoeveel gevallen dat tot schadevergoeding heeft geleid, wordt in het gehouden interview niet duidelijk. Volgens Koenen is dit aantal claims echter een 'hype' gebleken, omdat het aantal claims vanaf ongeveer 2003 weer slonk tot ongeveer vijf per jaar.¹⁸¹ Hij verklaart de kortstondige toename met verwijzing naar de publiciteit rond asbestclaims die het ten tijde van de oprichting van het IAS ontstond (Koenen, 13-01-05). Vooralsnog is er geen bewijs dat het compensatiesysteem dat het ministerie gebruikt tot een blijvende toename van claims heeft geleid.

Samengevat lijkt er dus een relatief klein aantal asbestclaims in verband met longkanker te worden ingediend, ook nadat de kantonrechter proportionele schadevergoeding heeft toegekend in de zaak Schaier/De Schelde. Met als kanttekening dat het om schattingen gaat, kan gesteld worden dat dit aantal klein is in vergelijking met het totale aantal longkankerpatiënten in Nederland, in vergelijking met het totale aantal mensen dat longkanker heeft als gevolg van asbestblootstelling, én in vergelijking met het percentage van de mesotheliompatiënten dat een claim indient. De proefprocedure Schaier/De Schelde heeft dus niet tot de precedentwerking geleid waar de juridisch adviseurs van het Comité (Ruers en Van) op hoopten. Als de problematiek van asbestgerelateerde longkanker middels de figuur van de conflictpiramide wordt verbeeld, levert dit een vrij extreme figuur op. Het geschatte aantal claims en het geschatte aantal toegekende schadevergoedingen, zijn namelijk klein in verhouding met het geschatte aantal gevallen van asbestgerelateerde longkanker. Aangezien het aantal gevallen van asbestgerelateerde longkanker minstens zo hoog tot bijna dubbel zo hoog wordt ingeschat als het aantal mesotheliomgevallen, leveren de conflictpiramides van deze ziektebeelden een heel verschillend beeld op. De conflictpiramide voor asbestgerelateerde longkanker kent een brede basis (van patiënten) en een zeer smalle top (van toegekende claims). Dit terwijl de conflictpiramide bij mesotheliom een vrij smalle basis (van patiënten) laat zien, en een relatief brede top (van toegekende claims).¹⁸²

De druk die via het recht wordt uitgeoefend voor en door (ex-)werknemers met asbestgerelateerde longkanker blijft daarmee in een twee opzichten achter in vergelijking met de druk die voor en door (ex-)werknemers met mesotheliom wordt uitgeoefend. Ten eerste is het aantal claims relatief laag gebleven en ten tweede wordt – indien er een bedrag betaald moet worden – de schade meestal slechts gedeeltelijk vergoed.

Van grote druk via politieke weg of de weg van de publieke opinie is evenmin sprake. Een breed spectrum aan respondenten geeft aan die druk niet te hebben gezien of te ver-

¹⁸¹ Ook de juridisch adviseur die vrijwel alle asbestclaims bij het Ministerie van Defensie afhandelt, ziet nu nog 'slechts' drie of vier zaken op basis van asbestgerelateerde longkanker per jaar. De rest van de ongeveer 30 zaken die ieder jaar binnenkomen, zijn mesotheliomzaken (Reigersberg Versluys, 29-11-04).

¹⁸² Het is vanwege het zeer geringe aantal asbestosegevallen vrijwel onmogelijk een conflictpiramide ten aanzien van asbestose op te stellen. Daarom wordt een conflictpiramide van dit ziektebeeld niet bij de vergelijking betrokken.

wachten (Van, 26-01-05; Woltmeijer, 12-01-05; Gmelich Meijling, 03-12-04; De Graaf, 05-11-04; Wijnheijmer, 15-10-04; De Wit, 20-10-04; Van Veelen, 07-10-04).

Van grote druk via (minstens één van) deze wegen zou voor een geïnstitutionaliseerde of gecollectiviseerde oplossing echter wel nodig zijn. Werkgevers, verzekeraars en de overheid hebben er namelijk veel belang bij dat asbestgerelateerde longkanker niet tot de kring van gerechtigden van het IAS en de TAS-regeling gaat behoren. Het risico van precedentwerking en onbeheersbaarheid van het aantal aanvragen is bij deze categorie slachtoffers namelijk in twee opzichten groter dan bij mesothelioom. Ten eerste vormen de mannen die aan asbestgerelateerde longkanker lijden maar een klein gedeelte van de gehele vijver aan mannen met longkanker die met asbest gewerkt hebben. Het vormt al helemaal een klein gedeelte van de totale groep mannelijke longkankerpatiënten. Wat betreft mesothelioompatiënten wordt algemeen aangenomen dat die groep voor het overgrote deel bestaat uit mannen die met asbest hebben gewerkt. Ten tweede is het risico van precedentwerking en onbeheersbaarheid groter, omdat algemeen wordt aangenomen dat longkanker een multicausale ziekte is. Dit wordt ook bij het overgrote deel van andere in Nederland (veel) voorkomende beroepsziekten - zoals OPS, RSI en lage rugklachten - aangenomen (Swuste, 1994). Voor werkgevers en verzekeraars is het in dit kader van belang dat patiënten met asbestgerelateerde longkanker niet voor geïnstitutionaliseerde compensatie in aanmerking komen. Dit zou een precedent kunnen scheppen voor die andere omvangrijke categorieën patiënten met multicausale aandoeningen.

Naming, blaming, en claiming

De geringe druk die in verband met asbestgerelateerde longkanker uitgeoefend is via de weg van het recht en de publieke opinie, en via de politieke weg, kan begrepen worden door de verschillende stappen die binnen een conflictpiramide gezet kunnen worden nader te bekijken. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat die geringe druk - in ieder geval ten dele - te maken heeft met de benoeming van het probleem (*naming*), het toekennen van causale verantwoordelijkheid op individueel en maatschappelijk niveau (*blaming*), en het eisen van compensatie en erkenning op individueel en maatschappelijk niveau (*claiming*). Uit interviews die ten behoeve van dit onderzoek zijn gehouden, komt een beeld naar voren van samenhang tussen het achterwege blijven van de benoeming van de longkanker als een asbestgerelateerd probleem, zelfverwijt bij patiënten met betrekking tot het roken in het verleden, de (publieke) toekenning van causale verantwoordelijkheid aan de patiënt zelf, en de lage mate waarin het toekennen van compensatie is geïnstitutionaliseerd.

Om te beginnen stelt een aantal respondenten dat de benoeming in de praktijk bij longartsen vaak niet plaatsvindt. Hiermee hangt samen dat patiënten met (mogelijke asbestgerelateerde) longkanker ook niet worden doorverwezen naar een patiëntenvereniging of het IAS (Widdershoven, 09-11-05; Van, 26-01-05; Baas, 25-10-04; Trouw, 24-05-97). Voorzitter Baas van de longartsenvereniging NVALT geeft aan dat bij longkanker zowel door artsen als door de patiënten zelf de relatie met asbestblootstelling minder vaak wordt gelegd dan bij mesothelioom:

“Men vraagt het wel. Heeft u asbestblootstelling gehad? Maar er wordt nog geen echt duidelijke verbinding mee gemaakt. Dan moeten we dit of dat extra doen. Het is veel complexer, door het roken met name en de schaamte van de patiënt. Als je longkan-

ker krijgt, ben je vaak al in slechtere conditie en zul je gauw zeggen: ‘Nou ja, ik heb het ook aan mezelf te danken.’ Dan denk je er misschien niet bij na dat je dertig jaar geleden ook met asbest gewerkt hebt en dat dit een bijdrage aan het ontstaan van de ziekte geleverd zou kunnen hebben.’ (Baas, 25-10-04)

Volgens hem speelt bij het leggen van die relatie door longartsen mee dat mesothelioompatiënten nog doorverwezen kunnen worden naar het IAS, terwijl de mogelijkheden om compensatie te verkrijgen voor longkankerpatiënten minder zeker zijn.¹⁸³ De indruk bestaat echter dat de belangrijkste reden voor longartsen om de relatie met asbest te leggen wanneer ze mesotheliom vermoeden, het gegeven is dat dit kan helpen bij het stellen van de diagnose (Baas, 25-10-04; Van, 26-01-06). Longkanker kan met andere woorden doorgaans goed gediagnosticeerd worden zonder informatie over het arbeidsverleden van de patiënt.

Uit een interview met de voorzitter van de Stichting Longkanker, Swinkels, blijkt dat roken als belangrijkste oorzaak van longkanker zó bekend en algemeen geaccepteerd is, dat mogelijke andere oorzaken in het contact met de leden nauwelijks aan de orde komen. Swinkels geeft aan dat de Stichting Longkanker niet de tijd, het geld en de mankracht heeft om bij individuele patiënten uitgebreid informatie over de oorzaken van de ziekte te verzamelen. De Stichting ziet het ook niet als haar taak om dit te doen. Die taak ligt volgens haar meer bij de ziekenhuizen en integrale kankercentra. De Stichting houdt zich primair bezig met lotgenotencontact, zoals het uitwisselen van ervaringen met bepaalde behandelingen. Patiënten maken volgens Swinkels zichzelf eerder verwijten voor het ontstaan van hun ziekte, dan dat zij fabrikanten of de overheid hierop aanspreken. Van een schadevergoedingstraject zoals dat voor asbestslachtoffers bestaat is geen sprake:

“(…) voor longkankerpatiënten is er alleen de behandeling. Er is geen schadevergoedingstraject. Of überhaupt voorlichting en opvang. Deze mensen staan helemaal in de kou.” (Swinkels, 04-06-04)

Voorzitter De Bruin van het Comité Asbestslachtoffers en advocaat Van wijzen erop dat zelfverwijt soms zelfs een rol speelt als patiënten weten dat de ziekte longkanker (ook) door asbestblootstelling veroorzaakt kan zijn (De Bruin, 12-10-04; Van, 26-01-05). Volgens Van zijn deze patiënten hierdoor waarschijnlijk minder snel geneigd een claim in te dienen dan wanneer ze mesotheliom hebben.

Longkankerpatiënten zijn volgens de juridische adviseurs van het Comité - Ruers en Van - bovendien minder snel geneigd een claim in te dienen dan mesotheliompatiënten, omdat zij in vergelijking met mesotheliompatiënten grotere financiële risico's lopen:

“Vanwege de multicausaliteit moet je niet alleen de advocaat betalen, maar ook nog eens het deskundigenbericht gaan voorfinancieren. De kosten daarvan zijn enorm, die kunnen sterk oplopen. Maar het percentage aansprakelijkheid dat uit die deskundigenberichten komt, is niet te voorspellen. Daarom kun je ook niet van tevoren aangeven hoe hoog de schadevergoeding zal worden en wordt het heel moeilijk voor mensen om de beslissing te nemen om daarin te investeren.” (Van, 26-01-05)

¹⁸³ Voor het IAS vormt de longarts de belangrijkste ‘intermediair’. Het zijn de longartsen die de diagnose ‘mesotheliom’ meedelen aan een patiënt. Zij zijn goed op de hoogte van de asbestgerelateerdheid van deze relatief onbekende ziekte en meestal ook bekend met het IAS. Voorlichting via de longarts is daarom doelgerichter dan via de huisarts of algemene publiciteitscampagne (Aarendonk, 2005).

Vanwege deze risico's zien patiënten volgens Van relatief vaak af van een schadevergoedingsprocedure, hoewel ze hierover wel al gesproken hebben met advocaten. Ook volgens advocaat Ruers zijn slachtoffers in deze zaken “heel moeilijk over de streep te krijgen”. Ook hij wijst erop dat er heel weinig precedentes zijn, en daarmee heel veel onzekerheden en financiële risico's (Ruers, 11-01-05).

Uit interviews met vertegenwoordigers van slachtofferorganisaties blijkt bovendien dat de mate van collectivisering van patiënten met asbestgerelateerde longkanker veel minder groot is dan bij mesothelioompatiënten. De Stichting Longkanker is met nog geen honderd leden relatief klein. Het is de voorzitter niet bekend of hieronder leden zijn die zichzelf benoemen als ‘asbestslachtoffer’. Zoals eerder aangegeven, is de oorzaak van de ziekte bij individuele leden niet iets waar de Stichting achter probeert te komen. Voor zover bekend bij de voorzitter, zijn er nog nooit mensen doorverwezen naar een andere slachtoffervereniging of het IAS. Het initiatief daartoe zou ook van de leden zelf moeten komen (Swinkels, 04-06-04). In haar voorlichtingsmateriaal wijst de Stichting ook niet op de mogelijkheid van schadevergoeding in verband met asbestblootstelling.¹⁸⁴ Deze organisatie is dan ook niet te kenschetsen als een *claim mobilizer* of als een pleitbezorger voor een collectieve compensatieregeling voor mensen die lijden aan asbestgerelateerde longkanker. De Stichting werkt net als de AVN onder de paraplu van de Nederlandse Federatie Kankerpatiëntenverenigingen (NFK). Er is sprake van enige samenwerking met AVN, maar niet met het Comité. In 2004 zijn er plannen om intensiever te gaan samenwerken, niet alleen om patiënten met asbestgerelateerde longkanker er wél uit te lichten, maar ook in verband met verwachte bezuinigingen bij de beide kleine patiëntenorganisaties. De samenwerking lijkt echter niet erg voortvarend opgepakt te zijn geworden. Beide verenigingen verwijzen begin 2006 niet naar elkaar op hun websites.

Ook de AVN heeft niet of nauwelijks mensen met asbestgerelateerde longkanker onder haar leden (Widdershoven, 09-11-04; Vinke & Wilthagen, 1992: 8). Veruit de grootste groep bestaat uit mesothelioompatiënten en hun nabestaanden. Asbestosepatiënten maken een iets groter deel uit van het ledenbestand dan longkankerpatiënten (Widdershoven, 09-11-04). Net als de Stichting Longkanker, ziet de AVN het vooral als haar taak lotgenotencontact mogelijk te maken. Waar het om schadevergoeding gaat, ligt de prioriteit van de vereniging met name bij de verbetering van het schadevergoedingstraject voor asbestosepatiënten. De vereniging probeert longkankerpatiënten te bereiken door betere samenwerking met de Stichting Longkanker en door de benoeming en doorverwijzing door longartsen te stimuleren. Op de website wordt er slechts op gewezen dat de mogelijkheid voor longkankerpatiënten om schadevergoeding te krijgen groter is geworden door het rapport van de Gezondheidsraad.¹⁸⁵

Als er al sprake is van enige collectivisering van de groep asbestgerelateerde longkankerpatiënten, dan is dat volgens voorzitter De Bruin bij het Comité. Zij laat weten dat het Comité streeft naar erkenning in de vorm van smartengeld voor alle asbestslachtoffers en dus óók longkankerslachtoffers. De causale verantwoordelijkheid voor de problemen van de slachtoffers wordt zowel bij (eventuele) werkgevers, als bij de overheid gelegd. Hieruit

¹⁸⁴ www.kankerpatiënt.nl/longkanker, geraadpleegd 30-01-06.

¹⁸⁵ www.kankerpatiënt.nl, geraadpleegd 30-01-06.

vloeit volgens De Bruin voor de overheid de plicht voort schadevergoeding te betalen dan wel een andere vorm van smartengeld mogelijk te maken:

“We pleiten voor uitbreiding van de Voorschotregeling (...). En toch weer via die twee wegen. Mensen met deze aandoeningen wijzen we door naar een van de advocaten (...). En we blijven aanzwengelen bij politiek: “Weten jullie dat er nog steeds mensen zijn die buiten de boot vallen?” (De Bruin, 12-10-04)

Echter, ook bij deze organisatie is het aantal longkankerpatiënten veel kleiner dan het aantal (nabestaanden van) mesothelioompatiënten. De organisatie doet ook geen pogingen “gericht” meer longkankerpatiënten te bereiken. Wellicht speelt hierbij ook een rol dat de aandacht van het Comité enigszins verschoven lijkt te zijn naar milieuslachtoffers.¹⁸⁶ Wel is enige tijd overwogen om een soort *screening* op longkanker aan te bieden, maar dit project is uiteindelijk niet van de grond gekomen.¹⁸⁷ Vooralsnog ziet het er naar uit dat het Comité nog het meeste bereikt heeft via de weg van het recht, en wel door op het genereren van principiële jurisprudentie in te zetten op het gebied van proportionele aansprakelijkheid (De Bruin, 12-10-04).

Bovengenoemde organisaties kunnen gezien worden als de meest voor de hand liggende organisaties waar collectivisering van mensen met asbestgerelateerde longkanker plaats zou kunnen vinden. Tijdens dit onderzoek is niet gebleken dat er nog andere groepen actief zijn die mogelijk een dergelijke functie kunnen vervullen.¹⁸⁸ Het op statistisch bewijs gebaseerde causale verhaal dat longkanker veroorzaakt kan worden door asbest, heeft tot nog toe dus nog niet geleid tot collectivisering van mensen die lijden aan longkanker als gevolg van asbestblootstelling. Het hebben van de ziekte longkanker op zich met een verleden in de asbestindustrie, is voor het merendeel nog geen reden om tot collectivisering over te gaan. Longkankerpatiënten weten niet dat ze wellicht asbestslachtoffer zijn of definiëren zichzelf niet als zodanig. Daartoe is extra kennis over mogelijke asbestgerelateerdheid nodig. Patiënten(organisaties) gaan ook niet massaal of actief op zoek naar die oorzaak doordat het percentage longkankerpatiënten dat aan roken toegeschreven kan worden zo overweldigend is.

Interessant in dit verband is het feit dat Dahhan, Burdorf en Swuste in het eerder aangehaalde artikel aangeven dat de schadeclaimverzoeken van longkankerpatiënten voornamelijk afkomstig zijn uit traditionele asbestberoepen (Dahhan e.a., 2003: 63). Het is namelijk waarschijnlijk dat onder (ex-) medewerkers met longkanker van dergelijke bedrijven wel kennis bestaat over de mogelijke asbestgerelateerdheid van hun ziekte. Deze kennis kan voortkomen uit berichtgeving over asbestslachtoffers met andere aandoeningen binnen het bedrijf, of doordat ze weten dat collega's een bepaalde asbestziekte hebben en (met succes) een claim indienden. Het is ook mogelijk dat *claim mobilizers*, zoals bijvoorbeeld vakbonden of het comité, zich juist richten op deze werknemers aangezien het vrij zeker is dat ze (substantieel) aan asbest zijn blootgesteld. Uit interviews met medewerkers van

¹⁸⁶ Zie paragraaf 5.3.4.

¹⁸⁷ Vroege detectie van de ziekte is belangrijk, omdat dit de levenskans kan verhogen. Mensen die met asbest gewerkt hadden en hadden gerookt, zouden in zo'n *screening* getest kunnen worden op vroege tekenen van longkanker.

¹⁸⁸ Er is wel een vereniging (geweest) die opkomt voor longkankerpatiënten als 'tabaksslachtoffers' (Vereniging Tabaksslachtoffers), maar het bindende element van de leden hiervan is dat ze slachtoffer zijn van de tabaksindustrie.

grote bedrijven die vaak in verband gebracht worden met de asbestproblematiek, blijkt echter dat een dergelijk effect wellicht wel is gevreesd, maar niet is opgetreden (Van Dorp, 05-01-05; Wagemans, 07-06-04; Macharis, 28-01-05).

De toekenning van verantwoordelijkheid aan de longkankerpatiënt zelf, is ten dele het gevolg van wetenschappelijke ontwikkelingen en van preventiebeleid. Door ontwikkelingen in de geneeskunde en epidemiologie wordt longkanker niet langer gezien als een ziekte die toevallig en willekeurig toeslaat. Men is meer te weten gekomen over mogelijk oorzaken en factoren die het risico om kanker te krijgen vergroten. Deze ziekte is hierdoor als het ware vanuit het domein van toeval, het domein van controle ingetrokken. Het roken van tabak wordt algemeen geaccepteerd als verreweg de grootste risicofactor voor het ontstaan van longkanker. Hierdoor ontstaat een specifieke variant op het verhaal van controle dat ook wel *blaming the victim* wordt genoemd. Dit verhaal houdt het individu dat te kampen heeft met een probleem, zelf verantwoordelijk voor het ontstaan van dat probleem omdat hij of zij zich onverstandig of afkeurenswaardig gedragen heeft. Het op zich hoopvolle verhaal dat er meer controle mogelijk is, kan voor sommige kankerpatiënten zo dus tot consequentie hebben dat hun status als slachtoffer verandert.

Het individu dat te kampen heeft met een probleem kan echter niet verantwoordelijk gehouden worden voor het ontstaan ervan, indien hij of zij onwetend is (geweest) over de mogelijk schadelijke gevolgen van het eigen gedrag. Dan zou het probleem immers veroorzaakt zijn door een bewuste actie (het gedrag) die onvoorziene gevolgen heeft en zou er dus sprake zijn van een onopzettelijke oorzaak. In Nederland wordt men echter geacht op de hoogte te zijn van de schadelijkheid van het roken van tabak, aangezien het grote publiek hier al jarenlang over wordt voorgelicht. Sinds 1981 bestaat in Nederland de wettelijke verplichting een waarschuwing voor de gezondheid op de verpakking van rookwaar te plaatsen (Keirse, 2000: 424; Wink, 1980: 184).¹⁸⁹ In het preventiebeleid voor longkanker neemt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats in, naast bijvoorbeeld maatregelen als leeftijds grenzen of fiscale toeslagen. Volgens de medisch-ethici Ten Have, Ter Meulen en Van Leeuwen kan *victim blaming* of culpabilisering één van de morele consequenties zijn van preventiemaatregelen (Ten Have e.a., 1998: 378-412):

“Als een individu verantwoordelijk is voor zijn gezondheid, worden hem verwijten gemaakt. Door riskant gedrag straft het zichzelf. Als iemands gezondheid verstoord raakt, is hij dat aan zijn eigen laksheid, gebrek aan matigheid of zelfdiscipline te wijten. Nadruk op eigen verantwoordelijkheid leidt snel tot moralisering. Enerzijds wordt dan voorgesteld om dergelijke individuen ook zelf de consequenties te laten dragen van hun gebrekkige gezondheidsgedrag. Anderzijds kan blaam worden voorkomen door

¹⁸⁹ In vergelijking met de VS is dit volgens Keirse laat. “In Nederland heeft wetgeving ten aanzien van tabaksproducten relatief lang op zich laten wachten en is de maatschappelijke onrust over de gevaren van roken van recentere datum” (Keirse, 2000: 424).

“Naar schatting wordt ongeveer 80% van alle tumoren, die zich (in onze maatschappij) bij de mens voordoen, veroorzaakt door factoren die in het milieu zijn gelegen. Deze factoren kunnen van fysische aard zijn (...) of van chemische aard. Een algemeen bekend voorbeeld is de karcinogene werking van sigarettenrook, verantwoordelijk voor de sterke toename van het longkarcinoom” (Wink, 1980: 184).

als nieuwe puriteinen nauwgezet bepaalde leefregels na te volgen.” (Ten Have, Ter Meulen, & Van Leeuwen, 1998: 403)190

Het idee dat longkankerpatiënten (ten dele) zelf verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van hun ziekte en daarom ook zelf de consequenties daarvoor moeten dragen, heeft volgens een aantal respondenten invloed op de druk die uitgeoefend kan worden op de publieke opinie (Van, 26-01-05; Woltmeijer, 12-01-05; De Graaf 05-11-04; De Bruin, 12-10-04; Van Veelen, 07-12-04).¹⁹¹ Gesteld kan worden dat erkenningsargumenten hierdoor minder onvertuigend zijn. Zo is het volgens advocaat Van moeilijk om in het maatschappelijk debat een vuist te maken voor mensen met asbestgerelateerde longkanker aangezien dit ‘eigen-schuld’-verhaal zo de overhand heeft. Volgens hem is het heel moeilijk om met betrekking tot asbestgerelateerde longkanker dezelfde maatschappelijke en politieke druk uit te oefenen als bij mesothelioom het geval was.

“Ik denk dat bij longkanker die maatschappelijke druk veel minder een rol zal spelen omdat altijd dat roken een rol speelt en mensen altijd zoiets hebben van: hij heeft toch zelf gerookt en daar kan het ook door komen. Het klinkt misschien hard, maar het is een minder sympathieke slachtoffergroep. Voor mesotheliomslachtoffers kun je veel makkelijker medelijden opbrengen omdat die er zelf helemaal niets aan kunnen doen. En met de longkankerslachtoffers zal Jan met de Pet toch denken: ”Had hij maar niet zoveel moeten roken.” En: “Hij probeert er een slaatje uit te slaan.” Dat betekent dat het veel moeilijker gaat worden om vanuit de politiek en de maatschappij druk uit te oefenen om die groep bij het instituut onder te brengen. Ik moet dat nog zien. Er zitten nog zoveel haken en ogen aan.” (Van, 26-01-05)

Volgens de voorzitter van het Comité Asbestslachtoffers is het wel mogelijk om aandacht voor het probleem te krijgen, maar is hiertoe een extra stap nodig in de vorm van uitleg en verdediging:

“Dit, omdat die sfeer rondom longkanker er zo sterk is van ‘dat heb je altijd aan jezelf te danken’. (...) wanneer je duidelijk kan maken dat er wel degelijk een relatie is tussen roken, het werken met asbest en de kans op longkanker, dan ontstaat het bewustzijn dat er wel degelijk meer aan de hand is dan het ‘eigen schuld’-verhaal.” (De Bruin, 12-10-04)

De Graaf (SVB) meent dat er gezien de “intolerantie” die bij veel mensen bestaat ten aanzien van roken, altijd sprake zal zijn van een “dubbele boodschap” bij asbestgerelateerde longkanker. Hij verwacht dat die mensen kanttekeningen zullen blijven zetten bij compensatie voor iemand met asbestgerelateerde longkanker indien diegene ook gerookt heeft (De Graaf, 05-11-04). Ook volgens de vertegenwoordiger van het CNV in het IAS is de publieke en politieke weg een moeilijke weg voor mensen met asbestgerelateerde longkanker nu steeds meer politici “de verantwoordelijkheid van mensen voor zaken waar ze invloed op hebben, groter willen maken” (Woltmeijer, 12-01-05). Waar het longkanker betreft, is altijd extra bewijs nodig. De FNV-vertegenwoordiger bij het IAS

¹⁹⁰ Deze ethici spreken in dit verband over een onderscheid tussen *prospectieve verantwoordelijkheid*, oftewel de ‘plicht tot gezondheid’, en *retrospectieve verantwoordelijkheid*, de ‘sancties bij ongewenste consequenties’. Door de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid voor de gezondheid worden deze twee typen verantwoordelijkheid verbonden. “De redenering is dat als ziekten of aandoeningen optreden waarvan bekend is dat ze samenhangen met riskant gedrag, aangenomen mag worden dat de plicht tot gezondheid verzaakt is en dat dus sancties gerechtvaardigd zijn” (Ten Have, Ter Meulen, & Van Leeuwen, 1998: 402).

¹⁹¹ Zie ook: *Trouw*, 24-05-97.

denkt dat het daarom niet realistisch is om als vakbond “te gaan roepen dat longkankerpatiënten compensatie moeten krijgen” (Van Veelen, 07-12-04). Het causale verhaal van de eigen verantwoordelijkheid van longkankerpatiënten compliceert zodoende het causale verhaal dat met betrekking tot longkankerpatiënten als asbestslachtoffers publiek gemaakt kan worden.

6. Conclusie

In dit besluitende hoofdstuk wordt eerst aan de hand van de besproken theoretische inzichten en empirische informatie een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling. Dan volgt een nadere beschouwing van het theoretisch kader op basis van de bestudeerde casus. Hierbij worden ook suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

6.1 Nadere analyse en samenvatting

Ontwikkelingen omtrent asbest in Nederland

Blootstelling aan asbest kan leiden tot een aantal ziektes die in de meeste gevallen niet te genezen blijken. Dit zijn: mesothelioom oftewel longvlies- of buikvlieskanker (monocausaal, snel verloop); longkanker (multicausaal, snel verloop); en asbestose (monocausaal, chronische stoflongziekte). In Nederland worden jaarlijks enkele honderden mensen ermee geconfronteerd dat ze (één van) deze ziektes hebben. Het merendeel van hen heeft die ziekte opgelopen in de vrij omvangrijke asbestindustrie die dit land met name na de Tweede Wereldoorlog kent. Vooral door de publieke en politieke discussie over de gezondheidsrisico's die asbestverwerking met zich meebrengt en de aangescherpte regels voor die verwerking, neemt het belang van asbest in de Nederlandse industrie na 1978 af. In 1993 wordt elk beroepsmatig gebruik van asbest verboden.

In Nederland is in de afgelopen 15 à 20 jaar veel veranderd op het gebied van compensatie en erkenning voor (ex-)werknemers met asbestziekten. Het compensatiesysteem voor (ex-) werknemers die lijden aan mesothelioom heeft een veel hogere mate van institutionalisering gekregen. In 2000 is namelijk een publiekprivaat compensatiesysteem operationeel geworden, bestaande uit het Instituut Asbestslachtoffers (IAS) en de Regeling Tegevoetkoming Asbestslachtoffers (TAS-regeling), respectievelijk een bemiddelingsinstituut waarbinnen private partijen samenwerken en een daaraan gekoppeld publiek gefinancierd vangnet. Mensen die menen recht te hebben op (im)materiële schadevergoeding, kunnen gebruik maken van een gecollectiviseerde en geïnstitutionaliseerde procedure. Het idee hierachter is dat de afhandeling van schadeclaims van de kring van gerechtigden versneld en gepacificeerd kan worden door de aansprakelijkheidsprocedure te standaardiseren en normbedragen vast te stellen. Verder hebben de betrokken partijen gesteld dat dit compensatiesysteem bedoeld is als erkenning van het leed van asbestslachtoffers.

Werknemers met mesothelioom vormen de enige groep die op deze manier compensatie kan verkrijgen. Werknemers met andere (asbest)ziekten behoren anno 2005 niet tot de kring van gerechtigden. Dit maakt het IAS en de TAS-regeling enerzijds tot een bijzonder compensatiesysteem dat vooral een ad hoc karakter lijkt te hebben. Anderzijds lijkt het instellen van het IAS en de TAS-regeling te passen in een tendens van groeiende interesse in de specifieke compensatie van beroepsziekten. Doelstelling van dit onderzoek is om enerzijds te analyseren waarom dit compensatiesysteem is ingesteld en nog steeds functioneert, en anderzijds - met het oog op navolging - na te gaan waarom de kring van gerechtigden beperkt is gebleven tot enkele categorieën (ex-)werknemers met een asbestziekte. Deze doelstelling leidt tot de volgende centrale vraagstelling. *Waarom heeft de ontwikkeling tussen 1978 en 2005 van het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor en*

door werknemers met asbestziekten, geleid tot een gecollectiviseerd en geïnstitutionaliseerd compensatiesysteem met een beperkte kring van gerechtigden?

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat deze ontwikkeling voor een deel begrepen kan worden vanuit het handelen van belanghebbende partijen. Uitgangspunt hierbij is dat deze belanghebbende partijen proberen invloed uit te oefenen door een overtuigende combinatie van probleemdefinitie, ideeën over oorzaken en verantwoordelijkheden, en oplossingsvoorstellen voor het voetlicht te brengen. Om hun eigen visie krachtiger te maken, beroepen zij zich veelal op bronnen van autoriteit zoals gerechtelijke uitspraken of wetenschappelijk onderzoek. Verder wordt er in het onderzoek van uitgegaan dat belanghebbende partijen via verschillende wegen, namelijk recht, politiek of publieke opinie, hun doelen met betrekking tot compensatie en erkenning voor deze groep werknemers proberen te verwezenlijken. Op basis van dit theoretisch kader zijn de volgende subvragen vastgesteld:

- 1) *Hoe en via welke weg hebben belanghebbende partijen de ontwikkeling van compensatie en erkenning voor (ex-)werknemers met asbestgerelateerde beroepsziekten in Nederland tussen 1978 en 2005 beïnvloed of proberen te beïnvloeden? Waarom hebben zij bepaalde keuzes gemaakt en hoe legitimeren zij deze keuzes?*
- 2) *Waarom maken belanghebbende partijen in deze periode met betrekking tot compensatie en erkenning onderscheid tussen verschillende categorieën asbestslachtoffers? Hoe legitimeren zij dit onderscheid? In hoeverre slagen zij erin dit onderscheid te maken of op te heffen?*

Nauwelijks compensatie van asbestziekten als beroepsziekte (1901-1978)

Tot eind jaren zestig van de twintigste eeuw worden asbestziekten als beroepsziekten in Nederland nauwelijks als zodanig gecompenseerd. Dat dit niet gebeurde, heeft voor een belangrijk deel te maken met de kennisontwikkeling over asbestziekten op dat moment en met de inrichting van compensatiesystemen voor beroepsziekten in Nederland. Totdat asbestose in 1949 onder de Beroepsziekteparagraaf (1928) van de Ongevallenwet (OW, 1901) gaat vallen, zijn werknemers met asbestziekten nauwelijks in staat compensatie te eisen voor het nadeel dat ze hierdoor ondervinden. Dit is te verklaren vanuit het feit dat zij in de praktijk nauwelijks gebruik kunnen maken van het civiele aansprakelijkheidsrecht en vanwege de civielrechtelijke immuniteit die veel werkgevers onder de OW genieten. Bovendien ontbreekt in die periode voldoende wetenschappelijke consensus over asbestziekten.

Uitbreiding van de kring van gerechtigden die onder de Beroepsziekteparagraaf (1928-1967) valt, is alleen mogelijk via een wetswijziging. Vanwege het monopolistische en centralistische systeem is een dergelijke uitbreiding een traag en bureaucratisch proces. Per beroepsziekte worden verschillende belangen afgewogen. Sommige werkgevers, waaronder mijnwerkgevers, voeren een succesvolle lobby om bepaalde beroepsziekten van de lijst af te houden door onzekerheid te creëren over de oorzaken van bepaalde ziekten. De redenering is in die periode dat ziekten waarvan de schade niet objectief vast te stellen is of die mogelijk buiten de werkplek veroorzaakt zijn, zich lenen voor misbruik of aggraving door werknemers. Hierdoor maken vrijwel alleen monocausale beroepsziekten met een beheersbare - en dus verzekerbare - schadelast kans om op die lijst te komen. Medische en epidemiologische kennis speelt voor de meerderheid in het parlement geen doorslaggevende rol als bron van autoriteit.

Tegen de tijd dat in Nederland wetenschappelijke consensus ontstaat over longkanker en mesotheliom als asbestgerelateerde ziekten, in de jaren vijftig en zestig, is er ook politieke consensus ontstaan over de wenselijkheid van een compensatiesysteem voor arbeidsongeschiktheid gebaseerd op het *risque social*. Er bestaat hierdoor weinig interesse in uitbreiding van de Beroepsziekteparagraaf van de OW. Het *risque social*-systeem volgt in 1967 in de vorm van de WAO. Onder de WAO wordt de civiele werkgeversaansprakelijkheid niet meer buitenspel gezet. Werknemers met beroepsziekten, waaronder asbestziekten, maken tot eind jaren tachtig echter nauwelijks gebruik van het aansprakelijkheidsrecht. Dit houdt verband met het feit dat het in die periode nog heel ongebruikelijk is voor (ex-)werknemers met beroepsziekten om hun werkgever hiervoor aansprakelijk te stellen.

Toename asbestclaims vanaf jaren tachtig (1978-2000)

Vanaf eind jaren tachtig is een toename van het aantal asbestclaims te zien. Deze toename heeft een belangrijke rol gespeeld bij de erkenning als maatschappelijk probleem van de moeilijkheden die werknemers ondervinden wanneer zij compensatie eisen voor de gevolgen van asbestblootstelling. Het claimgedrag van asbestslachtoffers wordt gestimuleerd door de betrokkenheid van *claim mobilizers*, de uitkristallisering van 'slachtoffervriendelijke' jurisprudentie en de collectivisering van asbestslachtoffers. Een aantal factoren die claimgedrag belemmeren, zoals onbekendheid met de arbeidgerelateerdheid van de ziektes, een geringe kans op succes of sociale afkeuring van schadeclaims, wordt hierdoor namelijk vermindert.

Aan de verflauwing van de aandacht voor beroepsziekten in verband met de WAO komt in de tweede helft van de jaren zeventig een einde wanneer de zorg om arbeidsomstandigheden, waaronder preventie van asbestblootstelling, op de publieke en politieke agenda komt te staan. Partijen die streven naar preventie van asbestgerelateerde asbestblootstelling, zoals vakcentrales, wetenschappers, en linkse politici, maken onder andere gebruik van de weg van het recht om deze doelstelling te bereiken. Deze partijen spelen hierdoor tussen 1978 en 1993 een rol als *claim mobilizer*. Zij trachten hun doel, in eerste instantie, te bereiken door te streven naar principiële jurisprudentie en niet zozeer door te proberen het aantal claims op een andere manier direct te vergroten. Hiermee hebben deze partijen bijgedragen aan een ontwikkeling van jurisprudentie die gunstig is voor (ex-)werknemers met asbestziekten. Een belangrijk arrest in die jurisprudentieontwikkeling vormt Cijssouw/De Schelde (HR 25 juni 1993, NJ 1993, 66), omdat door dit arrest de kans op succes bij een schadevergoedingsverzoek voor mesotheliompatiënten wordt vergroot. Het arrest wordt dan ook door een breed spectrum van belanghebbende partijen gezien als de aanzet tot een sterke toename van het aantal asbestclaims vanaf 1993. Dit jaar vormt bovendien een belangrijk punt in de ontwikkeling van de asbestproblematiek, omdat in 1993 een algemeen asbestverbod wordt uitgevaardigd (*Stb.* 1993, 135).

Met het wettelijk asbestverbod en de uitkristallisering van 'slachtoffervriendelijke' jurisprudentie in 1993, verdwijnt het maatschappelijk probleem van de asbestblootstelling binnen de arbeidsrelatie naar de achtergrond. Wel blijven de vakbonden zich bezighouden met asbestclaims in het kader van de rechtskundige dienstverlening. Het bieden van individuele dienstverlening voor de eigen leden zien de vakcentrales onder andere als een manier om leden te binden. In zekere zin gaan de vakcentrales ervan uit dat vanaf 1993 een voldoende mate van institutionalisering van het compensatiesysteem voor (ex-

)werknemers met asbestziekten is gerealiseerd, met name voor de eigen leden. In ieder geval is er midden jaren negentig voor de vakcentrales geen reden om het verkrijgen van compensatie voor en door asbestslachtoffers te behandelen als *maatschappelijk* probleem.

Ondertussen zijn ook vormen van collectivisering opgetreden. Vanuit de probleemdragers en hun naasten/nabestaanden zelf, is in 1988 de Stichting Asbestslachtoffers (later: AVN) opgericht; een specifieke belangenorganisatie die tot 1993 het bewerkstelligen van lotgenotencontact en lobbyen voor preventie als belangrijkste doelstellingen heeft. Na het wettelijk asbestverbod van 1993, gaat de Stichting zich vooral richten op lotgenotencontact. Hoewel de oprichting van de Stichting is voortgekomen uit één specifieke, moeizaam verlopen asbestclaim, vormt het direct stimuleren van claimgedrag van haar leden niet een duidelijke doelstelling van de Stichting. Een rol als *claim mobilizer* heeft deze organisatie waarschijnlijk alleen gehad in verwijzende en adviserende zin en door aandacht voor de asbestslachtoffers te genereren.

Dit ligt heel anders bij de tweede specifieke belangenorganisatie voor asbestslachtoffers die in 1995 wordt opgericht, het Comité Asbestslachtoffers. Deze organisatie is in de eerste jaren vooral gericht op compensatie voor (ex-)werknemers met asbestziekten. Deze gerichtheid op compensatie wekt geen verbazing, aangezien het collectiviseringsproces vanuit de SP-gelederen en daaraan gelieerde advocatuur - en daarmee door al actieve *claim mobilizers* - in gang is gezet. Dit Comité Asbestslachtoffers groeit uit tot de grootste specifieke belangenorganisatie voor (ex-)werknemers met asbestziekten. Het is een gebruikelijke strategie van de SP om dit type actiecomité met betrekking tot een bepaald thema op te richten. Dit had de partij onder andere eerder al gedaan ten aanzien van het zoeken naar een oplossing voor de silicoseproblematiek. Het Comité heeft als belangrijkste doel om de mogelijkheden voor asbestslachtoffers om compensatie te krijgen via juridische en politieke weg te verbeteren, bij voorkeur middels een gecollectiveerd compensatiesysteem in de vorm van een asbestfonds.

Het bestaan van twee specifieke belangenorganisaties wordt door betrokkenen verklaard vanuit het verschil in doelstellingen, persoonlijke onenigheden, en het verschil in benadering van de problemen van asbestslachtoffers. Terwijl het Comité een duidelijke politieke kleur heeft, kiest de Stichting juist voor politieke neutraliteit. Dit streven naar politieke neutraliteit wordt versterkt wanneer de Stichting aansluiting zoekt bij overkoepelende, meer professionele belangenorganisaties (NFK, KWF).

De oprichting van specifieke belangenorganisaties past binnen maatschappelijke ontwikkelingen in de laatste decennia. Vanaf begin jaren zeventig wordt het steeds gebruikelijker om dergelijke belangenorganisaties op te zetten. Toch is het opmerkelijk dat deze belangenorganisaties ondanks de betrokkenheid van vakcentrales bij de problematiek zijn opgericht, aangezien de asbestproblematiek in deze tijd vooral gezien wordt als een werknemersprobleem en de vakcentrales een aantal doelstellingen met deze organisaties delen. Het gegeven dat ook niet-vakbondsleden en - met name - nabestaanden zich aansluiten bij de specifieke belangenorganisaties is hier waarschijnlijk één van de redenen voor. Daarnaast kan de oprichting van zowel de Stichting en als het Comité hoogstwaarschijnlijk niet los worden gezien van een streven naar erkenning. Wat leden van deze organisaties bindt, is dat ze als probleemdrager dan wel als nabestaande het slachtoffer zijn geworden van asbestblootstelling. Hieruit vloeit voort dat het merendeel van de leden er zeer waarschijnlijk van uitgaat een recht op compensatie te hebben en dat zij de doelstel-

ling ‘preventie van asbestblootstelling’ onderschrijft. Deze visie ligt bij vakcentrales of binnen de eigen sociale omgeving van asbestslachtoffers minder voor de hand. Tijdens procedures van nabestaanden eind jaren tachtig is gebleken dat het eisen van compensatie niet onomstreden is in regio’s die economisch afhankelijk zijn van de aansprakelijk gestelde werkgevers. Het streven naar zoveel mogelijk werkgelegenheid is een doelstelling die ook binnen de vakbonden leeft en vormt wat betreft de agendering door de vakcentrales in die zin dan ook een ‘concurrent’ voor het streven naar preventie van asbestblootstelling en stimuleren van claimgedrag.

Behalve door de betrokkenheid van *daim mobilizers*, een gunstige jurisprudentieontwikkeling en collectivisering, is er nog een aantal mogelijke redenen waarom juist (ex-)werknemers die lijden aan asbestziekten compensatie zijn gaan eisen. Zo bevinden zij zich veelal niet in een afhankelijkheidsrelatie tot de werkgever, zoals anderen met beroepsgerelateerd letsel. Hierdoor wordt de drempel tot claimen waarschijnlijk verlaagd. Probleemdragers zijn namelijk, omdat ze (bijna) gepensioneerd zijn, dan wel omdat zij er gezien hun levensverwachting zeker van zijn niet meer te kunnen terugkeren in het arbeidsproces, niet langer ‘werknemers’. Daarnaast wordt in de literatuur nog een aantal maatschappelijke ontwikkelingen aangewezen dat het claimgedrag van burgers en werknemers in het algemeen mogelijk bevordert heeft. Een ontwikkeling die in dit verband veel genoemd wordt is de versobering van het sociale zekerheidsstelsel (voor arbeidsongeschikten). Hierdoor zou meer gebruik gemaakt worden van andere compensatiesystemen, waaronder het aansprakelijkheidsrecht. Uit dit onderzoek komt echter het beeld naar voren dat het claimgedrag van asbestslachtoffers hun naasten weinig te maken heeft met materiële noodzaak of versobering. Zij zouden vooral compensatie eisen vanuit het motief om erkenning te krijgen voor het leed en onrecht dat hen of hun naasten is aangedaan.

SP en het Comité streven naar een gecollectiviseerd compensatiesysteem (1995-2000)

Na het probleem van de asbestblootstelling op zich, komt in 1995 een tweede asbestprobleem als maatschappelijk probleem op de publieke en politieke agenda te staan. Dit tweede probleem betreft de moeilijkheden die werknemers ondervinden wanneer zij compensatie eisen voor de gevolgen van die asbestblootstelling. Volgens de SP en het Comité is er sprake van een ‘dubbele lijdensweg’. Asbestslachtoffers zouden niet alleen leed ondervinden door hun ziekte, maar ook doordat ze bij het indienen van een schadevergoeding daarbij een ‘juridische lijdensweg’ moeten doormaken. Asbestslachtoffers kunnen vanwege financiële en emotionele drempels of door het snelle verloop van de ziekte vaak hun recht niet halen. Indien ze al procedures aangaan om dat recht te halen, zijn deze veelal te complex, emotioneel belastend en langdurig. De SP en het Comité definiëren deze juridische lijdensweg als een maatschappelijk probleem, en wel omdat het ten eerste een problematiek zou zijn waar velen mee te kampen hebben. Verder omdat het een beroepsziekteprobleem zou zijn, aangezien de groep getroffen personen vooral uit werknemers en hun nabestaanden bestaat. Een groot aantal (toekomstige) asbestclaims, kan volgens deze organisaties bovendien voor hoge kosten en een zware belasting voor werkgevers, verzekeraars, de overheid en de rechterlijke macht zorgen.

De oplossingsverantwoordelijkheid leggen SP en Comité zowel bij werkgevers en hun verzekeraars, als bij de overheid. De redenering is dat werkgevers en hun verzekeraars deze verantwoordelijkheid dragen, voortkomend uit het geldend civiele aansprakelijk-

heidsrecht. De overheid zou deze verantwoordelijkheid dragen op grond van twee argumenten. Ten eerste heeft de overheid hiertoe de morele plicht als hoeder van het algemeen belang. Ten tweede zou die oplossingsverantwoordelijkheid voortkomen uit causale verantwoordelijkheid. Volgens de SP en het Comité heeft de overheid in het verleden achteloos gehandeld – of zelfs een gecalculeerd risico genomen – waar het gaat om arbeidsomstandigheden. Ook meer in het algemeen had het gebruik en de productie van asbest al veel langer verboden moeten worden. In dit verband maakt ook een vergelijking met de ‘ereschuld’ die de overheid ten aanzien van oud-mijnwerkers met silicose op zich genomen heeft, onderdeel uit van het pleidooi van SP en Comité. Vanaf 1992 is het ministerie van SWZ tegemoetkomingen gaan verstrekken aan een beperkte groep oud-mijnwerkers met silicose.

Het is dan ook de overheid die volgens de SP – net zoals ze ten aanzien van de silicoseproblematiek gedaan heeft – een collectief fonds zou moeten opzetten en financieren om een oplossing te bieden voor het maatschappelijk probleem van de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers. Ook de aansprakelijk te houden werkgevers en hun verzekeraars, zouden mee moeten werken aan een dergelijk fonds. Over de inrichting van de procedure laten SP-ers weten dat bij de claimbeoordeling een rol weggelegd zou moeten zijn voor een ‘onafhankelijke medische instantie’ en dat een civiele procedure volgend op een uitkering uit het asbestfonds niet tot de mogelijkheden zou moeten behoren. Dit ligt voor de hand aangezien juist bij het silicosefonds de bezwaarprocedure in twee opzichten uit de hand gelopen is. Deze is ten eerste wat betreft *aantal* uit de hand gelopen. Het merendeel van de bewaarschriften had betrekking op de toepassing van het medisch criterium. Ten tweede is de bezwaarprocedure qua *tijdsduur* ontspoord, omdat als gevolg van een rechterlijke uitspraak beroepsprocedures bij de bestuursrechter mogelijk zijn geworden. Het silicosefonds heeft daardoor al voor veel politieke en maatschappelijke onrust gezorgd op het moment dat gepoogd wordt de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers op de politieke agenda te zetten. Waarschijnlijk is de SP zich bewust van de afschrikkende werking die haar vergelijking met het silicosefonds kan hebben.

De probleemdefinitie, het causale verhaal en het oplossingsvoorstel van de SP maken een goede kans om een stevige positie op de publieke en politieke agenda te krijgen. De oplossing die de partij voorstelt is eenvoudig te begrijpen, terwijl de toekenning van oplossingsverantwoordelijkheid gemotiveerd wordt zonder risico op een *underdog*-effect bij overheid, werkgevers en verzekeraars. Tegelijkertijd is goed te onderbouwen dat ‘het asbestslachtoffer’ wél een *underdog*-positie inneemt, wat het moeilijk maakt het slachtofferschap van deze groep ter discussie te stellen. ‘Het asbestslachtoffer’ is een arbeider die na een leven lang hard werken, geconfronteerd wordt met een agressieve ziekte waar hij zeer snel aan overlijdt. Boven op deze lijdensweg komt dan ook nog eens de juridische lijdensweg wanneer dit slachtoffer als *one shotter* de strijd moet aangaan met machtige *repeat players* om nog enige erkenning en compensatie te krijgen voor het leed dat hem is aangedaan. De term ‘juridische’ of ‘dubbele lijdensweg’ sluit goed aan bij dit onbetwistbare slachtofferschap en spreekt tot de verbeelding. De SP en het Comité kunnen bovendien stellen dat in de toekomst alleen nog maar meer mensen in deze situatie terecht zullen komen, en daarmee dat de juridische lijdensweg een steeds groter maatschappelijk probleem wordt. Dit dramatische, weinig complexe verhaal kan veel emotie oproepen.

Het maatschappelijk verschijnsel dat (ex-)werknemers problemen ondervinden bij het eisen van compensatie en het streven naar erkenning, kan op een manier gepresenteerd

worden die goed past bij datgene waar de SP voor wil staan. De probleemdefinitie, het causale verhaal en het oplossingsvoorstel van de SP en het Comité, passen goed bij het streven van de SP om zich te profileren als een politieke partij die opkomt voor de 'gewone man' en voor de zwakkeren in de samenleving, en als een partij die zich kritisch opstelt ten opzichte van het kapitalistisch systeem en het grootkapitaal.

In haar streven naar een asbestfonds kan de SP goed gebruik maken van de politieke weg. Sinds 1994 kan de partij namelijk voor het eerst met twee zetels plaatsnemen in de Tweede Kamer. Als nieuweling kan de partij rekenen op veel media-aandacht. In die begintijd zet de SP het streven naar een asbestfonds met een beroep op causale verantwoordelijkheid en oplossingsverantwoordelijkheid van de overheid op de politieke agenda als één van haar belangrijkste punten.

Erkenning en causale verantwoordelijkheid als legitimatie en onderbouwing

Van een hoge mate van institutionalisering van het compensatiesysteem voor asbestslachtoffers is in Nederland tussen 1978 en 1995 nog geen sprake. Het is überhaupt nog ongebruikelijk om compensatie specifiek in verband met beroepsziekten te eisen, zowel op individueel als op maatschappelijk niveau. Sommige mensen die compensatie eisen worden hierom bekritiseerd in de eigen sociale omgeving. Belanghebbende partijen die streven naar compensatie voor asbestslachtoffers hebben dus een goed verhaal nodig om andere partijen te overtuigen van de noodzaak en rechtvaardigheid van compensatie. Uit dit onderzoek blijkt dat belanghebbende partijen dit op dat moment ongebruikelijke streven met name op twee manieren onderbouwen en legitimeren.

Vertegenwoordigers van belangenorganisaties voor asbestslachtoffers definiëren het eisen van compensatie voor en door asbestslachtoffers als een immaterieel doel en niet als een louter materiële kwestie. Ze benadrukken dat bij asbestclaims de vergeldende of preventieve functie voorop staat, of dat het gaat om een principiële kwestie, of om het algemene belang dat aansprakelijkheid erkend wordt en compensatie wordt uitgekeerd. Of, ze stellen dat een bedrag aan compensatie de enige manier is om erkenning uit te drukken. Vanuit die redenering wordt ook gestreefd naar de hoogst mogelijke compensatie. Deze partijen definiëren het eisen van compensatie daarmee hoofdzakelijk als een streven naar erkenning.

De SP en het Comité zetten daarbij nog in op het gebruik van een sterk causaal verhaal. Dit om een deel van de oplossingsverantwoordelijkheid bij de overheid neer te kunnen leggen, om zo de instelling van een gecollectiviseerd compensatiesysteem te bewerkstelligen. In dit verhaal komt een causale theorie van een onopzettelijke oorzaak in de vorm van achteloosheid tot uitdrukking, die richting een theorie van een gecalculeerd risico en daarmee van een opzettelijke oorzaak schuift.

Dit onderzoek is er niet op gericht geweest om een antwoord te vinden op de vraag of dit streven naar erkenning en dit sterke causale verhaal als *motief* hebben gediend om (gecollectiviseerde) compensatie te eisen. Los van die vraag, is wel uit dit onderzoek gebleken dat belanghebbende partijen gebruik maken van deze aspecten. Het streven naar erkenning en het causale verhaal dat uitgaat van causale verantwoordelijkheid van de overheid, blijven ook na 1995 een rol spelen in de publieke en politieke discussie over de 'juridische lijdensweg van asbestslachtoffers'.

Ministeries van SZW, Defensie en Justitie gaan meewerken (1995-2000)

Het causale verhaal van het Comité en de SP legt de oplossingsverantwoordelijkheid bij het ministerie van SZW. Staatssecretaris Linschoten (VVD) probeert zich echter zoveel mogelijk van dit maatschappelijk probleem te distantiëren. Hij spreekt zijn sympathie uit voor het streven van de SP en het Comité, maar wil geen initiërende of financierende rol op zich nemen en deze al helemaal niet overnemen van andere partijen. Hij onderbouwt dit standpunt door er onder andere op te wijzen dat de politieke weg (nog) niet bewandeld hoeft te worden en vertegenwoordigende organisaties in eerste instantie zelf tot een oplossing moeten proberen te komen. De politieke weg zou volgens hem bovendien niet bewandeld hoeven te worden omdat het compensatiesysteem voor asbestslachtoffers al in voldoende mate geïnstitutionaliseerd zou zijn door de uitkristallisering van jurisprudentie. Een rol van de overheid is volgens Linschoten hoogstens aan de orde wanneer private partijen een collectieve oplossing hebben vormgegeven, en wel in de vorm van ondersteunende regelgeving aangaande niet-verhaalbare schade. Als andere reden tegen betrokkenheid van de overheid noemt staatssecretaris Linschoten het risico van precedentwerking.

In samenhang hiermee distantieert de staatssecretaris zich ook van de door SP en Comité toegekende causale verantwoordelijkheid en oplossingsverantwoordelijkheid voor de overheid. Van het eerstgenoemde type verantwoordelijkheid is volgens hem geen sprake omdat door de overheid – en dan met name de Arbeidsinspectie – ‘adequaat’ beleid is gevoerd om arbeidsgerelateerde asbestblootstelling te voorkomen. Verder ziet hij het als een principiële kwestie dat de overheid niet zomaar de verantwoordelijkheid van andere – juridisch aansprakelijk te stellen – partijen overneemt. Het tweede type verantwoordelijkheid, oplossingsverantwoordelijk, zou daarmee niet vanzelfsprekend ten aanzien van elk probleem tot het domein van de overheid gerekend moeten worden.

De ‘juridische lijdensweg’ heeft de potentie om een belangrijke kwestie in de media te worden, maar grote druk vanuit de publieke opinie blijkt niet noodzakelijk om het probleem stevig op de politieke agenda geplaatst te krijgen. Zowel een meerderheid in de Tweede Kamer als een aantal maatschappelijke partijen bekritisieren de mate waarin staatssecretaris Linschoten zich van het probleem distantieert. Deze partijen verwachten van het ministerie meer initiatief (D66, CDA, VVD) of daarbij nog een rol als (voor)financier van een collectieve oplossing (GL, SP, PvdA, FNV, Verbond van Verzekeraars). Volgens sommigen is dit brede draagvlak voor een rol van de overheid te verklaren vanuit het feit dat de probleemdefinitie en oplossing die op de politieke agenda staan zich niet goed lenen voor tegenargumenten. Het is daarmee hoogstens de dreiging dat de kwestie op de publieke agenda zou kunnen uitgroeien tot een omvangrijke publieke kwestie geweest die invloed gehad kan hebben, en niet zozeer de daadwerkelijke rol in de berichtgeving en publieke discussievorming over de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers. Er is geen sprake van druk op het ministerie via de weg van het recht.

Na overleg met de belanghebbende partijen, besluit de Staatssecretaris van SZW om oud-minister van Justitie De Ruiter een advies te vragen over mogelijke oplossingen voor de compensatieproblemen die asbestslachtoffers ondervinden. Dit advies verschijnt in 1997. De Ruiter erkent dat er sprake is van een ‘juridische lijdensweg’. Dit, ondanks het feit dat het geldend recht voor een groot deel van de asbestslachtoffers volgens hem wel voldoende mogelijkheden biedt. Hij onderscheidt drie categorieën vorderingen: 1) Verhaalbare

vorderingen, die doorgaans te lang duren voor - met name -mesothelioompatiënten; 2) De facto niet-verhaalbare vorderingen, waarbij sprake is van onvindbaarheid, insolventie, of faillissement van de werkgever; 3) Verjaarde niet-verhaalbare vorderingen. In plaats van het door SP en Comité gewenste collectieve fonds, adviseert hij tot de instelling van een instituut met vier compartimenten. Het eerste compartiment dient als laagdrempelig loket voor informatie en voorlichting. Het tweede verzorgt gegevensverzameling en bemiddeling. Het derde zorgt voor eventuele geschillenbeslechting. Het vierde compartiment is bedoeld als vangnet dat een tegemoetkoming verstrekt aan asbestslachtoffers met *de facto* niet-verhaalbare vorderingen. Daarnaast adviseert hij voor verjaarde vorderingen een heroverweging van het geldend verjaringsrecht door de wetgever indien dit niet al door de Hoge Raad gebeurt. De in dit rapport voorgestelde publiekprivate oplossing krijgt in de Tweede kamer brede steun. Dit instituut zou later vorm krijgen als het IAS en de daaraan verbonden TAS-regeling.

Een aantal van de partijen die voorafgaand aan het rapport De Ruiter pleit voor een financiële rol van de overheid, doet dit met een beroep op diens vermeende causale verantwoordelijkheid (GL, SP, PvdA). Deze partijen vormen echter geen meerderheid in de Tweede Kamer. Hiermee hoeft de staatssecretaris niet vanuit een verhaal van causale verantwoordelijkheid oplossingsverantwoordelijkheid op zich te nemen. In het rapport van De Ruiter wordt de vraag of de overheid - en dan meer specifiek het ministerie van SZW - causale verantwoordelijkheid draagt ook niet op de spits gedreven. De Ruiter biedt een legitimering voor een gedeeltelijke oplossingsverantwoordelijkheid van de overheid door die verantwoordelijkheid te definiëren als een "nationale aangelegenheid", als een taak van de overheid als hoeder van het algemeen belang. De Staatssecretaris van SZW kan zo een deel van de oplossingsverantwoordelijkheid op zich nemen, zonder daarmee causale verantwoordelijkheid van zijn ministerie te erkennen.

Het ministerie van Defensie is als werkgever betrokken bij de asbestproblematiek. Aanvankelijk probeert het ministerie zich te distantiëren van een gecollectiviseerde oplossing. Dit met als argument dat het ministerie ervaring heeft met het *risque professionnel* en dat daarmee al een voldoende mate van institutionalisering voor (ex-)medewerkers van Defensie met asbestziekten bestaat. Het ministerie wordt hierin gesteund door het rapport De Ruiter, dat het ministerie als overheidswerkgever een bijzondere positie toekent. In 1997 komt Defensie echter onder grote publieke en politieke druk te staan door de Cannerbergaffaire. Het ministerie wordt onder andere verweten qua asbestblootstelling achteloos te zijn omgegaan met het eigen personeel of zelfs een gecalculeerd risico genomen te hebben, en dus een zware causale verantwoordelijkheid te dragen. Vanuit het parlement wordt zelfs aangedrongen op een parlementair onderzoek. Verder bestaat in de media en in de kamer veel aandacht voor het gegeven dat het ministerie ondanks deze toegekende verantwoordelijkheid, bij ingediende schadeclaims in verband met asbestblootstelling toch een beroep doet op bevrijdende verjaring. Bij het ministerie van Defensie zelf wordt ervan uitgegaan dat de druk die in die periode ontstaat, mede te maken heeft met het feit dat de buitenwereld doorgaans extra goed in de gaten houdt of alles wel correct verloopt bij de krijgsmacht.

Van druk via de weg van het recht is niet echt sprake in verband met de Cannerbergaffaire. Er worden niet of nauwelijks claims ingediend door (voormalig) personeel die met een lichamelijke asbestziekte te kampen hebben. Wel worden er enkele tientallen claims ingediend door mensen die menen psychisch te lijden vanwege asbestblootstelling in de

Cannerberg, maar deze claims worden niet doorgezet. Claims die betrekking hebben op asbestose, longkanker of mesothelioom worden wel op grotere schaal ingediend door (voormalig) personeel van de Marinewerven, maar Defensie meent daar al een goed lopend compensatiesysteem voor te hebben. Het is echter vooral de publieke en politieke druk die het ministerie ertoe doet overgaan de afhandeling van alle asbestclaims over te dragen aan het onafhankelijke en objectieve bemiddelingsinstituut dat het IAS moet worden. Defensie tracht zo in rustiger politiek vaarwater terecht te komen. Verder probeert het ministerie de Cannerbergaffaire te beteugelen door aan te geven geen beroep meer te doen op verjaring. Dit laatste kan Defensie echter pas besluiten als enigszins duidelijk is wat het kabinet zal doen met de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers.

Het asbestprobleem is door de SP en het Comité in eerste instantie als een maatschappelijk *beroepsziekte*probleem gedefinieerd. Vanuit die probleemdefinitie wordt de oplossingsverantwoordelijkheid aan het ministerie van SZW toegewezen. Daarbij komt nog dat dit ministerie die rol al eerder in verband met de silicoseproblematiek heeft gespeeld. Hoewel het maatschappelijk probleem dat op de politieke agenda is komen te staan dus een *juridische* lijdensweg betreft, is in eerste instantie het ministerie van Justitie niet door de verschillende belangengroepen aangesproken. Nadat De Ruiter echter duidelijk heeft verzocht om een principiële heroverweging van de geldende verjaringswetgeving, kan het kabinet de verjaringsproblematiek niet meer naast zich neerleggen en wordt ook het ministerie van Justitie bij het asbestprobleem betrokken. Behalve vanwege de verjaringsproblematiek, raakt Justitie ook betrokken bij het vormgeven van een oplossing voor de asbestproblematiek omdat een instituut voor asbestslachtoffers volgens De Ruiter gezien kan worden als een vorm van ADR. Dit is een onderwerp waarvoor het ministerie van Justitie geregeld interesse heeft laten blijken.

Werkgevers en verzekeraars gaan meewerken (1995-2000)

Door de SP en het Comité wordt als primair verantwoordelijke partij voor de financiële voeding van het asbestfonds echter niet de overheid aangewezen, maar de bedrijven die asbest geproduceerd en verwerkt hebben alsmede hun verzekeraars. De *algehele* toekenning van oplossingsverantwoordelijkheid aan werkgevers en verzekeraars, proberen de SP en het Comité te versterken met een beroep op jurisprudentie op het gebied van het civiele aansprakelijkheidsrecht als bron van autoriteit. Volgens het Verbond van Verzekeraars en VNO-NCW kan echter niet van *individuele* werkgevers en verzekeraars verwacht worden dat ze een financiële rol op zich nemen die verder gaat dan bepaald is in het geldend civiele aansprakelijkheidsrecht en in verzekeringspolissen. Zij achten het een fundamenteel probleem om tot aanvaardbare verdeelsleutels voor zowel de financiering als de onttrekking aan een fonds te komen. De Ruiter volgt deze redenering in zijn rapport. Hij stelt een bemiddelingsinstituut voor dat de claimbeoordeling weliswaar standaardiseert en de compensatiebedragen normeert, maar toch de civiele aansprakelijkheid van individuele werkgevers als richtlijn behoudt. De argumenten die werkgevers en verzekeraars hebben tegen een asbestfonds met betrekking tot de voeding van zo'n fonds, kunnen zij niet inzetten tegen een het door De Ruiter voorgestelde instituut. Er is echter ook een aantal bezwaren die deze partijen tegen beide gecollectiviseerde compensatiesystemen inbrengen, dus zowel tegen een asbestfonds als een asbestinstituut.

Voor een deel van de werkgevers en verzekeraars heeft de twijfel over het overdragen van een deel van de controle te maken met het overdragen van de afhandeling van claims

van hun eigen werknemers aan een bureaucratischer, trager, 'Haags' bureau. Een aantal grote bedrijven gaat ervan uit al een hoge mate van institutionalisering bereikt te hebben waardoor claims snel afgehandeld kunnen worden. Bovendien geldt voor sommige werkgevers dat ook een middel uit handen gegeven zou worden om te kunnen laten zien dat het bedrijf goed voor de werknemers zorgt. Er zou minder ruimte komen voor directe hulpverlening aan zieke werknemers.

Daarbij komt dat bij verzekeraars en werkgevers zorgen bestaan over de afbakening, beheersbaarheid en precedentwerking van een asbestfonds of een instituut zoals geadviseerd door De Ruiter. Er bestaat twijfel over de houdbaarheid van de afbakening van de asbestproblematiek tot een beroepsziekteprobleem waar een oplossing voor gezocht moet worden in het kader van een 'nationale nalatenschap', of van de afbakening tot een beroepsziekteprobleem dat erger is dan andere beroepsziekteproblemen. VNO-NCW wijst specifiek in verband met een asbestfonds op het risico dat er geen garantie is dat het politiek gezien beheersbaar zal blijven. Bij het silicosefonds had men namelijk slechte ervaringen met die beheersbaarheid. Daarbij was in bepaalde opzichten sprake van een 'open-einde-regeling' waar steeds nieuwe aanspraken op werden gedaan. Bij het Verbond van Verzekeraars leeft die vrees van onbeheersbaarheid specifiek in verband met een asbestinstituut vooral met betrekking tot toekomstige jurisprudentie. De afgesproken normbedragen zouden namelijk mogelijk als ondergrens kunnen gaan fungeren in rechtszaken indien het voorgestelde instituut geen succes zou worden. En zelfs al zou het instituut wel een succes worden; voor werkgevers en verzekeraars is midden jaren negentig onzeker hoe veel macht zo'n instituut zou krijgen en hoeveel controle (over individuele zaken) dus uit handen gegeven zou (moeten) worden.

Hoewel de werkgevers(vertegenwoordiging) en de (vertegenwoordigers van) verzekeraars veel bezwaren aangaande een gecollectiveerd compensatiesysteem delen, is er ook een verschil te zien in de benadering van het probleem. De strategie van werkgevers en hun vertegenwoordigers bestaat eruit zich zoveel mogelijk van het maatschappelijk probleem van de juridische lijdensweg te distantiëren. Individuele verzekeraars en het Verbond van Verzekeraars nemen meer oplossingsverantwoordelijkheid en treden buiten geijkte paden. In reactie op de slachtoffervriendelijke uitkristallisering van de jurisprudentie, maar ook met het oog op hun imago, sluiten zij in 1995 een 'herenakkoord' met betrekking tot (ex-)werknemers met mesothelioom. Voor mesotheliomslachtoffers die in de loop van de tijd voor verschillende werkgevers werkzaam zijn geweest, kan het heel moeilijk zijn om te achterhalen welke verzekeraar verplicht is hun schadevergoeding te betalen. Het akkoord bestaat eruit dat de verzekeraar bij wie de claim wordt ingediend in principe overgaat tot het betalen van compensatie aan de werknemer, waarna verzekeraars later onderling uitzoeken of deze 'voorfinancierder' eventueel regres kan halen bij andere verzekeraars. Verder stelt het Verbond van Verzekeraars aan de SP, het Comité en De Ruiter voor om een soort oplossing te creëren in de vorm van voorfinanciering door de overheid in combinatie met een speciale asbestkamer bij de kantonrechter. Dit is een oplossing die gelijkenissen vertoont met het herenakkoord. De Ruiter gaat echter niet mee in dit voorstel. Andere voorstellen van het Verbond, zoals normering van schadevergoedingsbedragen en onafhankelijke, niet-rechterlijke geschilbeslechting, kunnen wél de goedkeuring van De Ruiter wegdragen.

Er kunnen twee redenen worden onderscheiden waarom werkgevers- en verzekeraars(-organisaties) toch hebben meegewerkt aan de oprichting van het asbestinstituut. Ten eer-

ste worden verzekeraars en werkgevers midden jaren negentig zowel via de publieke opinie, als via het recht en via politiek weg onder druk gezet. Imagoschade – of zelfs alleen de dreiging daarvan – stimuleert de medewerking aan een gecollectiveerd compensatiesysteem. Net als het ministerie van Defensie krijgt een aantal grote asbestproducenten en – verwerkers veel negatieve media-*exposure*. Het zijn onder andere (proef)procedures waar bedrijven imagoschade aan overhouden of vrezen over te houden. De uitkristallisering van jurisprudentie in het voordeel van slachtoffers, de betrokkenheid van *claim mobilizers*, alsmede collectivisering van slachtoffers, leiden met name vanaf 1993 tot een toename van het aantal asbestclaims. Hierdoor komen werkgevers en verzekeraars ook financieel onder druk te staan. Verder komt de juridische – of ‘dubbele’ – lijdensweg als maatschappelijk probleem vanaf 1995 steeds steviger op de politieke agenda te staan. Dit heeft tot gevolg dat de staatssecretaris meer druk gaat uitoefenen op de werkgevers en verzekeraars als private partijen aan wie oplossingsverantwoordelijkheid is toegekend.

Ten tweede leidt de druk die via verschillende wegen wordt uitgeoefend ertoe dat medewerking aan een asbestinstituut voor werkgevers en verzekeraars ook steeds meer voordelen krijgt. Met de uitkristallisering van jurisprudentie weten ze steeds beter waar ze aan toe zijn wat asbestclaims betreft, en kunnen ze gaan onderhandelen onder welke voorwaarden die claims zo snel en efficiënt mogelijk en op gepacificeerde wijze afgehandeld zouden kunnen worden. Bijkomend voordeel is dat die jurisprudentie zich niet verder in slachtoffervriendelijke richting zal ontwikkelen aangezien er een breed draadvlak ontstaat voor niet gerechtelijke geschilbeslechting. Ook in andere opzichten is het beter voor deze partijen om directer controle te kunnen uitoefenen op de verdere ontwikkelingen wanneer distantie geen optie meer is. De mogelijkheid om normbedragen af te spreken, maakt dat werkgevers en verzekeraars beter kunnen gaan schatten wat hun toekomstige schadelast zal zijn.

Werknemers- en slachtofferorganisaties gaan meewerken (1995-2000)

Bij partijen die optreden als belangenbehartigers van werknemers, de vakcentrales FNV en CNV, bestaat aanvankelijk terughoudendheid en enige distantie om mee te werken aan een gecollectiveerd compensatiesysteem. Het causale verhaal waar de vakcentrales van uitgaan verschilt nauwelijks van dat van de SP en het Comité, maar ze twijfelen erover of een asbestfonds de meest geschikte oplossing is. FNV en CNV geven aan te hechten aan de vergeldende en preventieve functies van het aansprakelijkheidsrecht en willen niet te gemakkelijk taken van de eigen rechtskundige dienst overdragen aan een nieuw fonds of instituut. Ze gaan er bovendien vanuit dat hun eigen rechtskundige dienst een rol speelt bij de ledenbinding en vrezen dat bij instelling van een fonds of instituut de taken – en daarmee het belang – van hun rechtskundige dienst enigszins uitgedaald wordt. Een oplossing in de vorm van een instituut verdient hun voorkeur boven de instelling van een fonds, omdat in een instituut meer invulling kan worden gegeven aan door hen belangrijk gevonden functies als vergelding en preventie.

De probleemdefinitie van de vakcentrales wijkt iets af van het Comité en de SP, aangezien de juridische lijdensweg door de vakcentrales met name gedefinieerd wordt als een probleem van niet-leden. Voor de eigen leden zou midden jaren negentig sprake zijn van een voldoende mate van institutionalisering van het compensatiesysteem. Op het moment dat er een steeds breder draagvlak ontstaat voor een gecollectiveerd compensatiesysteem, kiezen de vakcentrales er echter niet voor om zich te blijven profileren als

belangenbehartigers van enkel de eigen leden. De FNV en CNV gaan over tot medewerking aan het instituut met als argumenten dat er sprake is van een bijzonder ernstig probleem en dat de vakcentrales op willen komen voor de belangen van werknemers in het algemeen.

De partijen die er in slagen de juridische lijdensweg op de politieke agenda te zetten, de SP en het Comité, slagen er echter niet in voldoende andere partijen te overtuigen van de haalbaarheid en wenselijkheid van een asbestfonds. Om toch nog iets te bereiken voor asbestslachtoffers gaan deze partijen zich daarom inzetten voor een gecollectiviseerde oplossing in de vorm van een voorschotconstructie. Deze oplossing zou eruit bestaan dat de overheid compensatie zou voorschieten, waarna uitgezocht zou kunnen worden welke werkgevers en verzekeraars de compensatie zouden moeten terugbetalen aan de overheid. Het overheidsbeleid is in die tijd echter vooral gericht op deregulering en marktwerking. Bij het ministerie van SZW bestaat geen bereidheid tot het verlenen van voorschotten en ook in het rapport De Ruiter wordt die oplossing als minder geschikt aan de kant geschoven. Het Comité en de SP legitimeren hun medewerking aan een oplossing in de vorm van een instituut dan ook als een eerste stap in de goede richting.

Onderscheid verschillende categorieën asbestslachtoffers (1978-2000)

In de voor dit onderzoek bestudeerde periode van 1978 tot 2005 wordt het onderscheid tussen groepen met verschillende asbestziekten door belanghebbende partijen die asbestblootstelling dan wel de ‘juridische lijdensweg’ op de publieke of politieke agenda proberen te zetten, aanvankelijk niet expliciet gemaakt. In de namen van de belangenorganisaties – ‘Stichting Asbestslachtoffers’ en ‘Comité Asbestslachtoffers’ – die respectievelijk in 1988 en 1995 worden opgericht, komt dit dan ook tot uitdrukking. Deze organisaties zijn opgericht om collectivisering te bewerkstelligen van alle mensen die slachtoffer zijn geworden – als probleemdrager dan wel naaste – van blootstelling aan dezelfde schadelijke stof en niet zozeer van mensen die lijden aan dezelfde ziekte. De redenering is dan dat deze mensen compensatie en erkenning verdienen, omdat zij of hun naasten ziek zijn geworden door asbestblootstelling. Op het moment dat zij in 1995 de ‘juridische lijdensweg van asbestslachtoffers’ als maatschappelijk probleem op de publieke en politieke agenda proberen te zetten, leggen de SP en het Comité ook niet de nadruk op verschillen in asbestziekten. Het opzetten van een ‘asbestfonds’ dient voor al diegenen die als probleemdrager of naaste slachtoffers zijn geworden van de schadelijke gevolgen van asbestblootstelling. Het valt op dat de SP en het Comité in die tijd desalniettemin voornamelijk aandacht aan mesothelioom besteden wat betreft de gebruikte voorbeelden, aangehaalde jurisprudentie en de beschrijving van het verloop van de ziekte voor een ‘standaard’ asbestslachtoffer.

Het gebruik van de meer algemene term ‘asbestslachtoffer’ brengt als voordeel mee dat het tegelijkertijd een niet-duidelijk afgebakend, maar wel een begrijpelijk en bekend begrip is. Belangenorganisaties hebben er geen belang bij het verschil tussen verschillende groepen asbestslachtoffers expliciet te maken. Dat zou hun probleemdefinitie, hun causaal verhaal en oplossingsvoorstel slechts onnodig compliceren en minder krachtig maken. Los daarvan hebben de namen van de afzonderlijke asbestziekten ook niet de kracht van het begrip ‘asbestslachtoffer’ om als *pars pro toto* een functie te kunnen hebben. De ziekte ‘maligne mesothelioom’ is niet bekend genoeg, laat staan de relatie tot asbest ervan. De ziekte asbestose kan moeilijk als aansprekend deelprobleem fungeren, omdat dit de kleinste en

minst agressieve asbestziekte betreft. De ziekte longkanker tenslotte, roept bij het publiek mogelijk andere associaties op – het verband met roken zou snel gelegd kunnen worden – en gebruikmaking van deze term zou daarom extra uitleg vereisen.

Het gebruik van het brede begrip ‘asbestslachtoffer’ heeft ervoor gezorgd dat de discussie lange tijd over een gecollectiveerde oplossing voor de juridische lijdensweg mogelijk is, zonder dat op de spits gedreven wordt welke categorieën asbestslachtoffers wel of niet tot de kring van gerechtigden zouden moeten behoren. Lange tijd gaat het bij het zoeken naar een oplossing dus over ‘asbestslachtoffers’ in algemene zin. Toch merken partijen aan wie oplossingsverantwoordelijkheid is toegekend wel al op, dat zij *met name* met betrekking tot mesothelioom erkennen dat er sprake is van een schrijnend maatschappelijk probleem dat een gecollectiveerde oplossing verdient. Ook De Ruiter merkt in zijn rapport uit 1997 vrij terloops op dat er met name voor mesothelioompatiënten sprake is van een probleem.

Belang onderscheid categorieën asbestziekten

Dat er bij verschillende partijen uiteenlopende meningen bestaan over de beoogde kring van gerechtigden, komt pas duidelijk aan de oppervlakte tijdens de onderhandelingen over het instituut op basis van het rapport van De Ruiter. Dan wordt duidelijk dat (organisaties van) verzekeraars en werkgevers grote bezwaren hebben tegen het opnemen van (ex-)werknemers met asbestose of longkanker tot die kring van gerechtigden. Definitieve uitsluiting van deze categorieën slachtoffers willen de belangenbehartigers aan de slachtofferkant niet accepteren, terwijl toelating van asbestose- en longkankerpatiënten de afbakening en legitimering van werkgevers, verzekeraars en de overheid op losse schroeven zou zetten. Om bij de onderhandelingen niet al direct in een impasse terecht te komen, besluiten de partijen aan de onderhandelingstafel de kwestie te parkeren als ”ontwikkeltaak”, waarbij de rapporten van de Gezondheidsraad over asbestose en asbestgerelateerde longkanker als startpunt en basis van een latere discussie zullen fungeren.

Werkgevers, verzekeraars en de betrokken ministeries hebben er veel belang bij dat longkankerpatiënten niet tot de kring van gerechtigden zullen gaan behoren. Het risico van precedentwerking en onbeheersbaarheid van het aantal aanvragen is bij deze categorie slachtoffers in hun visie in tweeërlei opzicht groter dan bij mesothelioom. Ten eerste vormen de mannen die lijden aan asbestgerelateerde longkanker maar een klein gedeelte van de gehele populatie aan mannen met longkanker die met asbest gewerkt hebben en al helemaal een klein gedeelte van de totale groep mannelijke longkankerpatiënten. Dit in tegenstelling tot de groep mesothelioompatiënten; daarvan wordt algemeen aangenomen dat verreweg de meeste mannen die mesothelioom hebben, ook met asbest gewerkt hebben en dáárdoor ziek zijn geworden. Ten tweede zien de werkgevers, verzekeraars en betrokken ministeries er een risico in dat longkanker in het algemeen gezien wordt als een multicausale ziekte. Er zijn andere veel voorkomende beroepsziekten of ziekten die veel voorkomen onder werknemers (OPS, RSI, lage rugklachten), die ook gezien worden als multicausaal. Partijen vrezen dat ook deze andere groepen met multicausale aandoeningen zullen gaan aandringen op compensatie, en dan in het bijzonder op een soortgelijke collectieve regeling.

Het belang dat werkgevers, verzekeraars en ministeries hebben bij de uitsluiting van asbestosepatiënten uit de kring van gerechtigden, is dat er sprake is van een risico op prece-

dentwerking naar andere groepen. Dat risico zien zij doordat bij deze ziekte geen sprake is van een homogene groep patiënten, en doordat het ziekteverloop doorgaans veel minder snel gaat dan bij mesothelioom waardoor er minder tijdsdruk bestaat. Hierdoor zou het moeilijker worden te beargumenteren dat het IAS een *ad hoc* oplossing vormt voor een bijzonder probleem. Wellicht speelt bij asbestose ook mee dat met insluiting, de drempel tot toelating van asbestgerelateerde longkanker verlaagd wordt.

Belangen bij (wijziging) bestaande verjaringswetgeving (1995-2000)

De SP en het Comité hechten er veel belang aan dat werkgevers en verzekeraars vrijwillig afzien van een beroep op verjaring of dat zij hier door wetgeving toe gedwongen worden. De verjaringsproblematiek wordt door de SP en het Comité gedefinieerd als een onderdeel van de juridische lijdensweg, dat bijzonder onrechtvaardig is en moeilijk is uit te leggen aan asbestslachtoffers. De Ruiter pleit in 1997 voor een heroverweging van het geldend verjaringsrecht. Volgens hem is de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers namelijk een direct gevolg van het geldend recht. Hij stelt dat de verjaarde vorderingen hierin principieel verschillen van *de facto* niet-verhaalbare vorderingen.

Voor werkgevers en verzekeraars zijn echter grote belangen gemoeid met de verjaringswetgeving. Voor verzekeraars en (onverzekerde) werkgevers dreigt onbeheersbaarheid van de schadelast indien een wijziging van de verjaringswetgeving in zal gaan met terugwerkende kracht. Deze partijen willen niet vrijwillig afzien van een beroep op verjaring. De kwestie weegt zo zwaar dat deze zowel voor werkgevers en verzekeraars als voor het Comité een potentieel breekpunt vormt tijdens de onderhandelingen over een instituut. Daarmee heeft het kabinet er een groot belang bij dat een eventuele wijziging van de verjaringswetgeving niet met terugwerkende kracht ingaat. Wanneer dit wel zou gebeuren loopt het kabinet namelijk het risico dat het private deel van de publiekprivate samenwerking op losse schroeven komt te staan. Dit is een risico omdat de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers dan inmiddels wel stevig op de politieke agenda staat. Een *voorlopige* oplossing zoekt het kabinet met een ont koppeling van aan de ene kant de heroverweging van de verjaringswetgeving, en aan de andere kant het bieden van een oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. Om die ont koppeling te bewerkstelligen, stelt het kabinet de verjaarde zaken in eerste instantie - en in afwijking van het advies van De Ruiter - gelijk aan andere niet-verhaalbare vorderingen. Het kabinet slaagt er zodoende in om enige tijdswinst te behalen om een heroverweging van de verjaringswetgeving af te handelen.

In 1999 laat het kabinet weten een wijziging van de verjaringswetgeving te willen doorvoeren. Het voorstel houdt in dat de verjaringstermijn pas zou beginnen te lopen op het moment dat de schade zich heeft gemanifesteerd. Tegelijkertijd geeft het kabinet echter aan geen terugwerkende kracht aan de wetswijziging te willen toekennen. Hiermee wordt al meteen duidelijk gemaakt dat deze wetswijziging niet de oplossing vormt voor de verjaringsaspecten van de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers. Dé oplossing is daarmee wel *definitief* het behandelen van verjaarde niet-verhaalbare vorderingen als *de facto* niet-verhaalbare vorderingen. Dit betekent dat verjaringszaken ondergebracht worden bij de TAS-regeling. Het ministerie van Justitie gebruikt als belangrijkste argument tegen het toekennen van terugwerkende kracht, dat het een zo fundamentele wijziging betreft dat de gevolgen voor mogelijk aansprakelijke partijen te ingrijpend zijn.

Afbakening en legitimering regelingen IAS en TAS-regeling

Belanghebbende partijen die oplossingsverantwoordelijkheid is toegekend, gebruiken een aantal argumenten om te legitimeren dat ze alleen oplossingsverantwoordelijkheid aanvaarden voor achtereenvolgens *asbestslachtoffers*, *asbestslachtoffers die als werknemer zijn blootgesteld*, *asbestslachtoffers die als werknemer zijn blootgesteld met niet-verhaalbare vorderingen*, *mesothelioompatiënten*, en *huisgenoten met mesothelioom*. In deze legitimeringen zitten ook de mogelijkheden tot afbakening. Door deze mogelijkheden tot afbakening wordt het risico van precedentwerking naar andere beroepsziekten en onbeheersbaarheid van de schadelast voor deze partijen beperkt. Achtereenvolgens zijn dat de nu volgende argumenten.

De belanghebbende partijen die oplossingsverantwoordelijkheid is toegekend, maken duidelijk dat zij niet ‘zomaar’ voor iedere groep slachtoffers van beroepsziekten een gecollectiviseerd systeem wensen op te zetten. Ze legitimeren hun besluit om *wel* mee te werken aan een gecollectiviseerd compensatiesysteem dat specifiek voor *asbestslachtoffers* is bedoeld, door aan te geven dat de situatie van asbestslachtoffers in vergelijking met andere groepen beroepsziekten bijzonder schrijnend zou zijn en dat sprake zou zijn van een verschijnsel dat maatschappelijk erkend wordt als een probleem.

De beperking van de reikwijdte van het IAS en de TAS tot *(ex-)werknemers* legitimeren het kabinet en (vertegenwoordigers van) werkgevers en verzekeraars, door erop de wijzen dat ze alleen oplossingsverantwoordelijkheid op zich nemen indien er sprake is van een beroepsziekte, en dus mogelijk van werkgeversaansprakelijkheid. Het geldend civiele aansprakelijkheidsrecht geldt hierbij als richtinggevend.

De beperking van de reikwijdte van de TAS tot *niet-verhaalbare vorderingen* van *(ex-)werknemers*, legitimeert het kabinet door principieel te stellen niet de oplossingsverantwoordelijkheid van private belanghebbende partijen te willen overnemen. Het kabinet gaat niet mee in de redenering van een aantal belanghebbende partijen dat de overheid verder moet gaan in het bieden van een oplossing op basis van een causale verantwoordelijkheid. Het kabinet aanvaardt die causale verantwoordelijkheid niet en de discussie hierover wordt niet sterk uitgebouwd of op de spits gedreven. Het ministerie van Defensie, dat als werkgever wordt aangesproken, vormt hierop een uitzondering als gevolg van de Cannerbergaffaire. Onder zware publieke en politieke druk erkent dit ministerie causale verantwoordelijkheid te dragen. Deze erkenning vertaalt zich in het afzien van een beroep te doen op verjaring in bepaalde asbestzaken.

Het kabinet legitimeert dat zij verjaarde asbestclaims net zo gaat behandelen als andere niet-verhaalbare vorderingen door te stellen dat een oplossing voor de verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers niet gelegen kan zijn in de invoering van een wetswijziging met terugwerkende kracht. De ont koppeling van het bieden van een oplossing voor de bestaande verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers en de wijziging van de verjaringswetgeving, legitimeert het kabinet door te stellen dat een dergelijke fundamentele wetswijziging in een bredere context en met het oog op een bredere werking beoordeeld zou moeten worden.

Werkgevers en verzekeraars legitimeren het onderscheid dat ze maken tussen *verschillende groepen asbestslachtoffers* door te wijzen op de noodzaak en de relevantie van standaardisering, en dus van een gecollectiviseerd compensatiesysteem in de vorm van een instituut. De redenering is dat er sprake is van noodzaak ten aanzien van mesothelioompatiënten

omdat het gaat om een urgent probleem en om specifieke juridische problemen die voortkomen uit het verloop van de ziekte. De urgentie zit in het gegeven dat alle mesotheliompatiënten overlijden aan de gevolgen van de ziekte, en het overgrote merendeel ook nog binnen twee jaar na de diagnosestelling. Daarbij komt dat de ziekte een extreem lange latentietijd kent. Hierdoor wordt het bewijzen van de werkgeversaansprakelijkheid bemoeilijkt, met name gezien het snelle verloop van de ziekte.

Waar het gaat om relevantie, is de redenering dat een gecollectiveerd compensatiesysteem alleen zinvol is als de claimbeoordeling en eventuele compensatie ook daadwerkelijk gestandaardiseerd en geprotocolleerd kan worden. Bij mesotheliom komt deze mogelijkheid voort uit het idee dat de groep patiënten zeer homogeen is en dat er sprake is van een monocausale ziekte. Door die monocausaliteit bestaat er voldoende zekerheid dat er sprake is van een beroepsziekte en dus mogelijk van werkgeversaansprakelijkheid. Verder is de redenering dat standaardisering mogelijk is doordat de jurisprudentie op dit gebied voldoende is uitgekristalliseerd.

Het kabinet legitimeert het onderscheid dat ze maakt tussen verschillende asbestslachtoffers door de oplossingsverantwoordelijkheid primair bij private partijen neer te leggen. Alleen indien de Convenantpartijen besluiten tot een uitbreiding van de reikwijdte van het IAS, kan de overheid een corresponderende uitbreiding van de TAS-regeling overwegen. Daarbij kan het kabinet lange tijd verwijzen naar het feit dat de vraag of een uitbreiding van de reikwijdte van het IAS al in het Convenant is opgenomen als ontwikkeltaak en dat daarvoor dan ook een rapport van de Gezondheidsraad voor nodig is.

Een uitzondering op het niet uitbreiden van de reikwijdte van de TAS-regeling maakt de overheid met betrekking tot *huisgenoten* met mesotheliom. Nadat er door de Tweede Kamer bij de staatssecretaris op is aangedrongen om huisgenoten tot deze kring van gerechtigden te rekenen, zet de staatssecretaris vertegenwoordigers van verzekeraars en werkgevers direct onder druk dit te doen. Deze gaan dan overstag. Deze uitbreiding wordt zowel door de overheid als door werkgevers en verzekeraars gelegitimeerd door te stellen dat de problematiek van huisgenoten nog niet gedefinieerd zou kunnen worden als een werknemersprobleem. Uitbreiding van de kring van gerechtigden met huisgenoten houdt weinig risico in doordat de afbakening door deze partijen hier niet door in gevaar komt. Bovendien wordt het aantal huisgenoten met mesotheliom ‘slechts’ op enkele mensen per jaar geschat.

Voorschotregeling (1995-2005)

Het Verbond van Verzekeraars, de SP en het Comité stellen al vanaf midden jaren negentig voor om een door de overheid gefinancierde voorschotconstructie in te stellen. De overheid zou dan asbestslachtoffers snel een voorschot op de compensatie moeten verstrekken, waarna onder minder grote tijdsdruk uitgevonden zou kunnen worden welke werkgever of verzekeraar de daadwerkelijke schade uiteindelijk zou moeten vergoeden. Bij het ministerie van SZW bestaat de bereidheid echter niet om een dergelijke constructie te financieren en ook in het rapport De Ruiters wordt die oplossing als minder geschikt aan de kant geschoven. In de daaropvolgende jaren komt het idee van zo’n constructie ook niet op de publieke en politieke agenda te staan. Desalniettemin wordt de grootste verandering bij het IAS en de TAS-regeling in de eerste vijf jaar van haar functioneren, de instelling van een door de overheid gefinancierde voorschotregeling.

In de eerste twee jaar van haar functioneren slaagt het IAS er niet in de doorlooptijden zodanig te verkorten dat het merendeel van de aanvragers nog bij leven compensatie ontvangt. En aangezien de TAS-regeling pas na de bemiddeling door het IAS in beeld komt, krijgt maar een heel klein gedeelte van de (ex-)werknemers met mesothelioom en verjaarde claims nog bij leven een tegemoetkoming. Bij de Convenantpartijen ontstaat vervolgens een breed draagvlak voor een voorschotconstructie. Vertegenwoordigers van werkgevers en verzekeraars geven echter al snel aan niet bereid te zijn tot voorfinanciering en daar ook niet de mogelijkheid toe te hebben.

Het IAS probeert de ontstane problematiek en de mogelijke oplossing van een voorschotconstructie in 2001 en 2002 op de publieke en politieke agenda te zetten. Het ministerie van SZW zou in de plannen van het IAS een dergelijke voorschotconstructie moeten gaan financieren. Dit ministerie is politiek verantwoordelijk voor het goed functioneren van het vangnet in de vorm van de TAS-regeling. In de verplichte evaluatie van de TAS-regeling, ten behoeve waarvan ook weer de Convenantpartijen geraadpleegd zijn, wordt ook gepleit voor een door de overheid voorgefinancierde constructie. Ook in het parlement ontstaat een breed draagvlak voor een dergelijke constructie.

De staatssecretaris besluit een dergelijke voorschotregeling in te stellen, met als voorwaarde dat aanvragers dan wel verplicht (moeten kunnen) worden om mee te werken aan vervolgonderzoek naar hun claim. De SVB, de organisatie die voorschotten zal dienen uit te betalen, krijgt nadat het vervolgonderzoek is afgerond de mogelijkheid het voorgeschieden bedrag eventueel op werkgevers en verzekeraars te verhalen. De staatssecretaris legitimeert de medewerking van het ministerie aan de voorschotregeling door deze verplichte medewerking en mogelijkheid tot regres. Deze verplichte medewerking en mogelijkheid tot regres zouden namelijk mogelijk misbruik van de voorschotregeling alsmede gebrek aan medewerking aan het bemiddelingstraject door aanvragers, werkgevers of verzekeraars, ontmoedigen. De staatssecretaris vindt het in dit kader van belang om te benadrukken - zoals hij en zijn voorgangers dat tot op dat moment altijd hebben gedaan - dat met het voorfinancieren van de voorschotregeling de causale verantwoordelijkheid nog steeds *niet* van de private partijen is overgenomen. Het kabinet is met andere woorden slechts bereid tot financiering omdat zij het van belang acht dat slachtoffers *bij leven* een tegemoetkoming kunnen ontvangen.

Dubbelfunctie IAS en TAS-regeling: versnellen afhandeling claims en (publieke) erkenning (2000-2005)

Het compensatiesysteem voor (ex-)werknemers die lijden aan mesothelioom bestaande uit het IAS en de TAS-regeling, is blijkens het oprichtingsconvenant ingesteld om twee functies te vervullen. De eerste functie is het versnellen van de afhandeling van claims en de tweede functie is het bieden van (publieke) erkenning. Het is de vraag of de oprichters van het IAS hieraan verstandig hebben gedaan. Eerdere soortgelijke compensatiesystemen in Nederland, te weten de erkenningwetgeving voor oorlogsslachtoffers en de silicoseregeling, hebben laten zien dat het problemen kan geven wanneer publieke erkenning wordt gekoppeld aan uitkeringen.

Ook in het geval van het IAS en de TAS-regeling leidt de dubbelfunctie tot specifieke spanningen, en wel in drie opzichten. Een eerste spanningsveld ontstaat bij het streven van het IAS om een objectief, onafhankelijk bemiddelingsinstituut te zijn en tegelijkertijd

als een laagdrempelig slachtofferinstituut te willen functioneren. Het gevolg is dat zowel werkgevers en verzekeraars, als slachtoffers niet volledig tevreden (kunnen) zijn over het functioneren van het IAS. Het functioneren van het IAS is afhankelijk van de vrijwillige medewerking van werkgevers en verzekeraars aan bemiddelingen. Deze moeten daarom het gevoel en het idee hebben dat de claims volgens welke zij aansprakelijk worden gesteld, ook objectief beoordeeld worden. Aan de werkgevers- en verzekeraarskant bestaat echter wel eens twijfel over die objectiviteit. Die twijfel wordt onder andere veroorzaakt doordat het IAS zich - vanuit haar erkenningsfunctie - moet profileren als een voor slachtoffers toegankelijke organisatie. Van dossierbehandelaars wordt daarom ook verwacht dat ze zich begrijpend en toegankelijk opstellen. Tegelijkertijd dienen de dossierbehandelaars zich echter ook objectief en onafhankelijk op te stellen. Ze dienen efficiënt te werken en de regels zonder aanzien des persoons toe te passen. Bij aanvragers wil dit nog wel eens tot het gevoel leiden dat zij vooral met een bureaucratische instelling en niet zozeer met een slachtofferinstituut te maken te hebben. De kracht van het instituut om verschillende functies samen te brengen en te bundelen, vormt daarmee tegelijkertijd in zekere zin haar zwakte. Omdat werkgevers en verzekeraars in dit geval vrijwel per definitie andere belangen hebben dan slachtoffers, kan het instituut nimmer beide partijen tevreden stellen. Het dient dus te laveren tussen beide belangen. Ondanks deze spanningen, komt uit dit onderzoek echter niet het beeld naar voren dat deze tegenstelling het functioneren van het instituut op fundamentele wijze belemmert.

Een tweede spanningsveld ontstaat omdat het instituut tegelijkertijd moet optreden als een efficiënte claimbehandelaar en hét centrale instituut voor asbestslachtoffers moet zijn. Dit brengt de discussie met zich mee over de vraag welke taken - met bijbehorende kosten - het instituut wél en welke taken het instituut níet zou moeten vervullen. Verzekeraars en werkgevers hebben er bijvoorbeeld nogal eens moeite mee dat ze in financiële zin bijdragen aan zaken die in hun optiek niet tot de kernactiviteiten van het instituut behoren. In het Convenant zijn bijvoorbeeld allerlei taken opgenomen die voortkomen uit de erkenningsfunctie van het instituut, zoals voorlichtings-, verwijz- en ontwikkeltaken. Verzekeraars en werkgevers betalen hier ook aan mee, maar zichzelf zien liever dat hun financiële bijdrage wordt besteed aan standaardisering en een snelle en efficiënte claimbeoordeling. Een discussiepunt dat aan bovengenoemde problematiek raakt, is de vraag in hoeverre het IAS zich moet bezighouden met zaken die complex en moeilijk te standaardiseren zijn. In dit verband kan worden geacht aan verjaringszaken en zaken waarbij een slachtoffer bovennormatieve schade claimt. Hierbij doet zich het probleem voor dat het IAS volgens werkgevers en verzekeraars teveel op zou treden als belangenbehartiger. Wat deze specifieke spanning aangaat, wordt het functioneren van het IAS enigszins belemmerd aangezien hierover nogal eens discussie wordt gevoerd door de Convenantpartijen.

In de derde plaats leidt de dubbelfunctie van het instituut tot een impasse met betrekking tot de interne discussie over de kring van gerechtigden. Partijen die vóór uitbreiding van die kring zijn, zoeken aansluiting bij de erkenningsfunctie van het IAS. Vanuit erkenningsargumenten bezien, is datgene wat de kring van gerechtigden gemeen zou moeten hebben namelijk niet hoe hun schadeclaim het beste afgehandeld kan worden, maar het feit dat ze allemaal slachtoffer zijn van (verwijtbare) blootstelling aan dezelfde stof. Hier tegenover staan partijen die aansluiting zoeken bij de standaardiseringsfunctie. Vanuit die standaardiseringsargumenten bezien, is het niet logisch om claims van andere categorieën asbestslachtoffers op dezelfde manier af te handelen als die van (ex-)werknemers lijdend

aan mesothelioom. Bijkomend voordeel van deze strategie, is dat deze belanghebbende partijen het slachtofferschap van asbestose- of longkankerpatiënten niet ter discussie hoeven te stellen. Indien ze dat wel zouden doen, zou namelijk een *underdog*-effect kunnen optreden ten aanzien van deze groepen, aangezien dan het beeld kan ontstaan van machtige *repeat players* die de aanval openen op *one shotters*. Uit dit onderzoek is echter niet gebleken of dit voor belanghebbende partijen een aspect is waar ze bewust rekening mee gehouden hebben in hun strategie, of dat dit slechts een bijkomend voordeel vormt. De spanning tussen erkenning en standaardisering heeft wat de kring van gerechtigden betreft dus wel belemmerend gewerkt. Het blijkt namelijk erg moeilijk om uitsluitel te geven over de vraag of asbestose- en longkankerpatiënten nu wel of niet tot de kring van gerechtigden gerekend zullen worden.

Partijen niet onder druk aangaande asbestgerelateerde longkanker en asbestose (1995-2005)

Hierboven is al aan de orde gekomen dat het maatschappelijk probleem met betrekking tot asbestslachtoffers zich midden jaren negentig centreert rond de problematiek van mesotheliomslachtoffers. Door en ten behoeve van groepen slachtoffers met asbestgerelateerde longkanker en asbestose, wordt de afgelopen decennia in veel mindere mate publieke, politieke en juridische druk uitgeoefend. Daarvoor is een aantal verklaringen te geven. Het feit dat er relatief gezien zo weinig druk door deze groepen wordt uitgeoefend, werkt door in de bereidheid van werkgevers en verzekeraars om mee te werken aan alternatieve compensatievormen voor deze slachtoffers.

Een eerste verklaring waarom er weinig druk wordt uitgeoefend, heeft betrekking op de weg van het recht. Het aantal claims dat uitgaat van asbestose en asbestgerelateerde longkanker blijft in deze periode sterk achter bij het aantal mesotheliomclaims. Wat het aantal longkankerclaims betreft, geldt dit helemaal in relatie tot het geschatte grote aantal mannen met asbestgerelateerde longkanker en tot het grote aantal mannen dat lijdt aan longkanker. Het relatieve aantal claims aangaande asbestgerelateerde longkanker is daarmee ook nog eens zeer klein in vergelijking met mesotheliom. Zelfs nadat de kantonrechter in een zaak ten aanzien van asbestgerelateerde longkanker proportionele aansprakelijkheid heeft aangenomen, is er geen sprake van een forse toename van het aantal asbestgerelateerde longkankerclaims. Wat de asbestoseclaims betreft, kan niet gesteld worden dat relatief weinig patiënten een claim indienen. Algemeen wordt namelijk aangenomen dat bij hoogstens enkele tientallen mannen per jaar in Nederland deze ziekte wordt geconstateerd. Bovendien bestaat er consensus over dat dit aantal alleen maar zal afnemen. Zelfs al zouden alle (ex-)werknemers die lijden aan asbestose een claim indienen, dan nog zou daar geen juridische of financiële druk op grote werkgevers of kleine bedrijven door ontstaan. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat de laatste vijf jaar nauwelijks nog asbestoseclaims ingesteld worden. De conclusie ten aanzien van de groep longkankerpatiënten en asbestosepatiënten is daarmee dezelfde: gezien het geringe aantal claims, ondervinden werkgevers en verzekeraars via de weg van het recht nauwelijks tot geen druk om mee te werken aan alternatieve compensatievormen voor (ex-)werknemers die aan asbestose of longkanker lijden.

Een tweede verklaring waarom er door deze groepen slachtoffers weinig druk wordt uitgeoefend hangt hiermee samen. Er is namelijk nauwelijks sprake van collectivisering van patiënten met asbestose of asbestgerelateerde longkanker bij de belangenorganisaties voor asbestslachtoffers of bij andere patiëntenorganisaties. Geen van de belangen- en patiënten-

organisaties heeft als duidelijke doelstelling om het collectiviseringsproces van deze groepen slachtoffers te bevorderen. Het Comité zet vooral in op het genereren van gunstige jurisprudentie voor longkankerpatiënten. Daarbij komt dat door het ontbreken van een preventiedoelstelling (als maatschappelijk streven) geen sprake is van de betrokkenheid van *claim mobilizers* in de mate die er tussen 1978 en 1993 wel was. De problematiek van de milieuslachtoffers, waarbij wel nog sprake is van een duidelijke preventiedoelstelling, lijkt sterker op de publieke en politieke agenda te staan.

Geordend naar het conflictpiramidemodel zijn de volgende signalen over de oorzaken van deze geringe druk via de weg van het recht uit dit onderzoek naar voren gekomen. Op individueel niveau vindt de definiëring van longkanker als een *asbestgerelateerd* probleem in het contact met de longarts in diens praktijk veelal niet plaats. Een belangrijke reden hiervoor is dat informatie over de eventuele vroegere asbestblootstelling voor de arts niet nodig is voor de diagnosestelling. De ziekte longkanker is vast te stellen zonder dat de asbestblootstelling als oorzaak uitgesloten dan wel bevestigd wordt. Het roken van tabak is als oorzaak van longkanker zo algemeen bekend en dominant, dat hier bijna als vanzelfsprekend vanuit gegaan wordt. En aangezien veel mannen die met asbest hebben gewerkt ook gerookt hebben, is dit ook bij deze groep vaak het geval.

Met deze dominante oorzaak komt ook het zelfverwijt bij een aantal patiënten. Ook in de publieke opinie of op maatschappelijk niveau wordt de ziekte meer dan eens tot de verantwoordelijkheid van de patiënt gerekend. Tot op zekere hoogte is deze *victim blaming* het gevolg van het preventiebeleid met betrekking tot rookgedrag, aangezien de causale relatie tussen dit gedrag en longkanker hierdoor algemeen bekend wordt verondersteld. Omgekeerd wordt in het geval iemand al longkanker heeft, algemeen aangenomen dat dit het gevolg is van rookgedrag. Er bestaat wetenschappelijke consensus dat ook asbestblootstelling longkanker kan veroorzaken. Het merendeel van de mannen dat met asbest heeft gewerkt, heeft echter ook gerookt. Er bestaat nog discussie over de vraag of de combinatie van roken en asbestblootstelling een cumulatief effect heeft, of dat deze combinatie een synergetisch effect heeft. Dit laatste zou betekenen dat deze combinatie de kans op longkanker multiplicatief doet toenemen. Omdat op individueel niveau niet anders dan op grond van het arbeidsverleden bevestigd kan worden of de longkanker van een werknemer het gevolg is van asbestblootstelling, blijft het op dit niveau moeilijk om zekerheid te creëren over de oorzaak van de ziekte.

Deze toekenning van eigen verantwoordelijkheid voor het ontstaan van de ziekte kan belemmerend werken op het claimgedrag van patiënten met asbestgerelateerde longkanker. Het kan niet alleen belemmerend werken op het motief om een claim in te dienen, maar leidt ook tot moeilijkheden wat betreft de legitimering hiertoe. Hier komt nog bij dat de kosten bij een longkankerclaim doorgaans hoger zijn dan bij mesothelioom vanwege het benodigde deskundigenbericht, terwijl de kans op succes kleiner is. Wanneer een zaak wel met succes voor de longkankerpatiënt afgesloten wordt, zal doorgaans bovendien slechts proportionele schadevergoeding uitgekeerd worden. Iemand die meent te lijden aan asbestgerelateerde longkanker moet dus een relatief groot financieel risico nemen. Bovenstaande factoren maken dat er voor mensen met asbestgerelateerde longkanker sprake lijkt te zijn van een lage mate van institutionalisering van het compensatiesysteem. Deze mate is in ieder geval lager dan bij mesothelioom het geval is vóór 2000 en al helemaal sinds het IAS en de TAS-regeling bestaan.

In de derde plaats oefenen patiënten met asbestgerelateerde longkanker en asbestose weinig druk uit via politieke weg en de weg van de publieke opinie. Dit hangt vermoedelijk samen met het geringe aantal claims en met de geringe ontwikkeling van het collectiviseringsproces rond schadeclaims. Echter, ook het gegeven dat het ontstaan van longkanker nogal eens tot de verantwoordelijkheid van de patiënt zelf wordt gerekend, speelt hierbij een rol. De probleemdefinitie en het causale verhaal dat SP en het Comité midden jaren negentig op de politieke agenda weten te zetten, leunen sterk op de beeldvorming dat sprake is van een bijzondere en uiterst schrijnende ziekte. Benadrukt wordt dat er sprake is van onbetwistbaar slachtofferschap en de oplossingsverantwoordelijkheid van de problematiek wordt - voortkomend uit causale verantwoordelijkheid - aan overheid en werkgevers toegekend. Vanuit deze probleemdefinitie en dit causale verhaal wordt gesteld dat asbestslachtoffers recht hebben op erkenning. Waar het (ex-)werknemers met asbestgerelateerde longkanker aangaat, zijn deze probleemdefinitie en dit causale verhaal echter minder overtuigend aangezien het verhaal van de eigen verantwoordelijkheid hiermee interfereert. In zekere zin werkt zo datgene wat bevorderend heeft gewerkt voor de agendering van de dubbele lijdensweg van mesotheliompatiënten averechts voor deze andere groepen asbestslachtoffers. Dit zou aangeduid kunnen worden als een boemerangeffect.

Bij asbestosepatiënten heeft dit boemerangeffect niet zozeer betrekking op causaliteitsvragen, maar voornamelijk op het slachtofferschap en de uniciteit van de aandoening. Met name omdat het ziekteverloop bij asbestose heel anders is dan bij mesotheliom, is het (persoonlijk) verhaal van asbestosepatiënten minder 'aantrekkelijk' voor de media. Mesotheliompatiënten overlijden vrijwel allemaal binnen twee jaar na de diagnosestelling. Asbestose daarentegen is, hoewel ongeneeslijk, een chronische ziekte die in verschillende gradaties van ernst voorkomt. Dit compliceert de beschrijving ervan, net zoals bij longkanker het geval is. De groep asbestosepatiënten leent zich daarom eveneens minder goed om een 'dramatisch' verhaal over te schetsen. Over asbestosepatiënten is dit verhaal ook minder goed te schetsen omdat de ziekte relatief weinig voorkomt en op termijn waarschijnlijk uit Nederland zal verdwijnen. Bovendien is het aantal asbestosepatiënten dermate klein dat het moeilijk is om de juridische lijdensweg van asbestosepatiënten op zich als een maatschappelijk probleem te definiëren.

Overigens is het de vraag of het voor mesotheliompatiënten alleen maar voordelig is geweest dat de SP en het Comité op basis van erkenningsargumenten onderbouwd hebben dat er een gecollectiveerd compensatiesysteem moest komen voor *alle* asbestslachtoffers. Dit gezien de vrees van werkgevers, verzekeraars en overheid voor precedentwerking en onbeheersbaarheid van de kosten voor compensatie. Wellicht waren deze partijen bereid geweest eerder of in ruimere zin oplossingsverantwoordelijkheid voor de juridische lijdensweg van (ex-)werknemers met mesotheliom op zich te nemen, indien de problematiek vanaf het begin veilig afgebakend zou zijn geweest tot mesotheliom.

Ontkoppeling verjaringsoplossingen houdt stand (2000-2005)

Zowel via de weg van het recht als via politieke weg proberen de SP en het Comité de absolute verjaringstermijn van 30 jaar te doorbreken. De pogingen van het Comité om de verjaringstermijn via de weg van het recht te doorbreken, leiden in 2000 tot het arrest Van Hese/De Schelde (HR, 28 april 2000). Hierin wordt gesteld dat de verjaringstermijn onder bepaalde omstandigheden, getoetst aan redelijkheid en billijkheid, toch doorbroken kan worden. Verzekeraars, werkgevers en hun vertegenwoordigers accepteren dit arrest

echter niet als een algemeen geldende doorbreking van de absolute verjaringstermijn. Er bestaat dus nog geen consensus over de mate waarin de jurisprudentie op dit punt is uitgekristalliseerd. Met dit arrest wordt ook de bemiddeling door het instituut gecompliceerder in het geval een werkgever zich beroept op bevrijdende verjaring. Dit probleem blijft ook bestaan nadat het instituut hier tweemaal advies over heeft ingewonnen bij de landsadvocaat. Terwijl verjaringszaken bij aanvang van het IAS direct tot de niet-verhaalbare vorderingen gerekend werden en dus naar de SVB werden doorverwezen in het kader van de TAS-regeling, ontstaat in de loop van de tijd discussie of in het vervolg per zaak bekeken moet worden of het al dan niet om een verhaalbare vordering gaat.

Het wekt geen verbazing dat de SP bij de behandeling van het wetsvoorstel wel pleit voor terugwerkende kracht van de wijziging van de verjaringswetgeving. Volgens de SP voldoen andere mogelijke oplossingen voor de juridische lijdensweg aangaande verjaring gewoonweg niet. De jurisprudentie met betrekking tot dit punt zou nog te veel ruimte laten voor interpretatie en de belangen van slachtoffers zouden zwaarder moeten wegen dan verzekeringskwesaties. Verder zou er een (te) grote discrepantie ontstaan tussen slachtoffers met verjaarde vorderingen die slechts gebruik kunnen maken van de TAS-regeling, slachtoffers die gebruik kunnen maken van bemiddeling door het IAS en slachtoffers met verjaarde vorderingen die al dan niet in dienst zijn (geweest) van de overheid.

Argumenten tegen terugwerkende kracht die uitgaan van onbeheersbaarheid van de schadelast en onverzekerbaarheid gaan volgens de SP niet op. Op grond van de jurisprudentieontwikkeling hadden werkgevers en verzekeraars namelijk al lang kunnen zien aankomen dat deze mogelijkheid bestond en dat het aantal verjaarde zaken ook niet meer dan een paar honderd zou betreffen. Verder presenteert de SP de wetswijziging als niet meer dan een herstel van de laatste wijziging van de verjaringswetgeving in 1992. De SP weet in de Tweede Kamer echter alleen GL (ten dele) te overtuigen. GL nuanceert niettemin, met een aantal andere partijen, het beeld dat de SP schetst van het slachtoffers als *one shotter* tegenover de werkgever als machtige *repeat player*. Er moet volgens deze partijen ook rekening gehouden worden met kleinere werkgevers.

Tijdens de behandeling van de wijziging van de verjaringswetgeving in de Eerste Kamer, zet de SP de strijd voort, en wel met nog sterkere bewoordingen. De partij benadrukt onder andere dat de overheid causaal verantwoordelijk is voor de ontstane situatie, aangezien de wetswijziging van 1992 de oorzaak zou zijn van de bestaande verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers. De minister van Justitie distantieert zich van die verantwoordelijkheid door te stellen dat hij alleen rekening wil houden met het geldend recht en niet ook nog met recht dat daarvoor gold. Ook in de Eerste Kamer weet de SP alleen GL mee te krijgen.

Tijdens het kamerdebat gedraagt de SP zich als een *key activist group*, wiens bijdrage aan het debat vrijwel uitsluitend gericht is op het creëren van een oplossing voor de bestaande verjaringsproblematiek van asbestslachtoffers middels wetgeving. De partij probeert te voorkomen dat de behandeling van de verjaringswetgeving ontaardt in een technische, zakelijke discussie en poogt voortdurend om de emotionele kant tijdens het debat te benadrukken. De emoties lopen in ieder geval hoog op wanneer de SP stelt (vroegere) bewindsleden van Justitie ervan te verdenken tijdens de onderhandelingen over het IAS een deal gesloten te hebben met de werkgevers- en verzekeraars. Werkgevers en verzekeraars zouden volgens de SP medewerking hebben beloofd aan het instituut indien Justitie zou

beloven geen terugwerkende kracht van de wijziging van de verjaringswetgeving toe te staan. Het is echter maar de vraag of een dergelijke deal – indien deze al werkelijk bestaan zou hebben – van doorslaggevend belang zou zijn geweest. Partijen aan de werkgevers- en verzekeraarskant lieten namelijk eerder al openlijk weten hun medewerking te laten afhangen van het achterwege blijven van terugwerkende kracht van een eventuele wijziging met betrekking tot de verjaringswetgeving. Het kabinet wist dus welk risico het nam met het accepteren van terugwerkende kracht. Daarbij wordt uit het parlementaire debat duidelijk dat de SP bij lange na geen meerderheid achter haar pleidooi voor terugwerkende kracht weet te krijgen.

Kans op navolging voor andere beroepsziekten

Als compensatiesysteem voor een beroepsziekte, vormen de gekoppelde IAS en TAS-regeling een unicum in Nederland. De vraag is of dit ook een unicum zal blijven. In ieder geval is in dit onderzoek duidelijk geworden dat veel druk nodig is via de weg van het recht, de weg van de publieke opinie of via de politieke weg, om op maatschappelijk niveau oplossingsverantwoordelijkheid voor compensatie van een bepaalde beroepsziekten in Nederland met succes te kunnen toekennen. Uit dit onderzoek is tevens gebleken dat de partijen die verantwoordelijkheid toegekend wordt, veel belang hechten aan de mogelijkheid tot afbakening van de probleemdefinitie, het causale verhaal en de ideeën over oplossing waar zij hun verantwoordelijkheid aan verbinden. Als *repeat players* op het gebied van beroepsziekten moeten zij kunnen legitimeren waarom zij voor de ene categorie wel en voor de andere niet overgaan tot gecollectiviseerde compensatie. Bovendien is in het geval van (ex-)werknemers met mesothelioom cruciaal gebleken dat de overheid (ministerie van SZW), daartoe aangezet door de Tweede Kamer, het eigenaarschap voor het probleem ten dele op zich genomen heeft, alsmede een grote financiële verantwoordelijkheid. De kans is klein dat deze combinatie van doorslaggevende factoren zich ten aanzien van een andere beroepsziekte in Nederland zal voordoen.

In veel opzichten lijkt de situatie tussen 1978 en 2005 daarmee op die tussen 1928 en 1967, oftewel de tijd dat voor de compensatie van beroepsziekten gezorgd werd middels de Beroepsziekteparagraaf van de Ongevallenwet. In die tijd is institutionalisering van de compensatie voor een beroepsziekte alleen mogelijk via de overheid, en dan nog eens via het parlement. Per beroepsziekte worden verschillende belangen afgewogen. Ook in die tijd maken vrijwel alleen monocausale beroepsziekten met een beheersbare schadelast kans om op maatschappelijk niveau voor compensatie in aanmerking te komen.

6.2 Reflectie theoretisch kader en suggesties vervolgonderzoek

In deze paragraaf volgt op basis van de hiervoor behandelde analyse van empirisch materiaal, een nadere beschouwing van de in het eerste hoofdstuk geïntroduceerde concepten. Tevens wordt hierbij ingegaan op vervolgvragen die naar aanleiding van dit onderzoek opgeworpen kunnen worden.

Handelen belanghebbende partijen centraal

Bij dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de ontwikkeling van een maatschappelijk verschijnsel voor een deel begrepen kan worden vanuit het handelen van belanghebbende partijen. Dit uitgangspunt is gebaseerd op het sociaal-constructivistisch perspectief met betrekking tot sociale problemen. Deze studie bevestigt het idee dat bij het streven naar erkenning en het eisen van compensatie, het handelen van belanghebbende partijen van groot belang is. Zo laat de bestudeerde casus zien dat dit handelen niet alleen van belang is voor het op de politieke agenda zetten van een probleemdefinitie, maar ook om die daar te houden. Het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor werknemers met andere asbestziekten dan mesothelioom wordt bijvoorbeeld wel geagendeerd als onderdeel van de *juridische lijdensweg*, maar blijft niet als zodanig stevig op de politieke agenda staan. Voor deze problematiek blijkt een actievere en enigszins afwijkende agenderingsstrategie nodig. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat het bijzonder is dat deze problematiek überhaupt op de politieke agenda is gekomen, aangezien er geen duidelijke groep slachtoffers is die zich als zodanig heeft geprofileerd. Ook hierbij geldt dat het handelen van belanghebbende partijen van grote betekenis is geweest.

Echter, ook als partijen er wél in slagen hun probleemdefinitie en ideeën over verantwoordelijkheid op de agenda te houden, betekent dit nog niet dat zij de daaraan verbonden en gewenste oplossing kunnen doorvoeren. Dit blijkt onder andere uit de ontwikkelingen rondom verjaring. Succesvolle agendering hoeft nog geen succesvolle sturing te betekenen. Om daadwerkelijk goed te kunnen analyseren in hoeverre succesvolle agendering ook een succesvolle sturing betekent, blijkt het concept ‘eigenaarschap’ nuttig.

Eigenaarschap

Dit onderzoek bevestigt dat ‘eigenaarschap’ ontwikkelingen stuurt, maar relativeert de mate waarin die sturing plaatsvindt door één partij, aangezien het ‘eigenaarschap’ ten aanzien van een probleem niet bij die ene partij hoeft te blijven liggen. Midden jaren negentig slagen de SP en het daaraan gelieerde Comité erin om hun probleemdefinitie, namelijk de ‘juridische lijdensweg’, op de publieke en politieke agenda te zetten. Als maatschappelijk probleem is de asbestproblematiek op dat moment naar de achtergrond verschoven. Vakbonden beperken zich tot de individuele dienstverlening en het AVN gaat zich steeds meer richten op lotgenotencontact. Daardoor hoeft de SP niet de concurrentie aan te gaan met een andere ‘eigenaar’. Het eigenaarschap van de SP is geloofwaardig aangezien haar probleemdefinitie past bij het profiel van de partij.

De dominantie waarmee de SP en het Comité hun probleemdefinitie weten te agenderen, kunnen zij echter niet vasthouden waar het gaat om het vormen van een oplossing. Het ministerie van SZW en in mindere mate het ministerie van Justitie slagen er namelijk in de hen toegekende oplossingsverantwoordelijkheid om te zetten in eigenaarschap. Bij

het invullen van die oplossingsverantwoordelijkheid moeten deze ministeries weliswaar aansluiting zoeken bij de geagendeerde probleemdefinitie, maar slagen zij er wel in de oplossing zelf vorm te geven. Dat het publieke en politieke debat over gecollectiviseerde compensatie en erkenning voor asbestslachtoffers gaat, is wel gestuurd door de SP en het Comité.

Deze verschuiving van eigenaarschap treedt het meest duidelijk op bij de verjaringsproblematiek. Hoewel de SP erin is geslaagd de verjaringsproblematiek stevig te agenderen als een asbestprobleem, weet de partij haar ideeën over een oplossing niet dominant te maken. De partij probeert dit wel nog jarenlang.

Deze verschuiving van eigenaarschap vormt een interessante ontwikkeling, die zich leent voor vervolgonderzoek. Met betrekking tot een dergelijke verschuiving van eigenaarschap over een specifiek maatschappelijk probleem, kunnen in een dergelijk vervolgonderzoek bijvoorbeeld de volgende vragen gesteld worden. Welke processen liggen ten grondslag aan verschuivingen van 'eigenaarschap'? Hoe verhouden de 'oude' en de 'nieuwe' eigenaar zich tot elkaar en tot de andere belanghebbende partijen in het veld?

Ook laat deze casus zien dat er gedurende de ontwikkeling van een maatschappelijk probleem niet altijd een duidelijke eigenaar valt aan te wijzen. Er is dus niet altijd sprake van een partij die met diens probleemdefinitie, ideeën over oorzaken, verantwoordelijkheid, en oplossingen het debat kan domineren. Soms kan het ontbreken van een eigenaar ontwikkelingen in gang zetten, bijvoorbeeld omdat daardoor compromissen gesloten kunnen worden. Soms kan dit echter ook tot een impasse leiden, zoals op een gegeven moment bijvoorbeeld met betrekking tot asbestose het geval lijkt te zijn. Binnen het IAS raakt de discussie over toelating van asbestose namelijk in een impasse omdat geen enkele partij de eigenaarsrol kan afdwingen. In een onderzoek waarbij het concept eigenaarschap een belangrijke rol speelt, zou het nodig zijn ook zulke situaties in overweging te nemen. Dus, waarom ontbreekt in sommige periodes een duidelijke eigenaar en wat heeft dit voor gevolgen?

Politieke weg, weg van het recht, weg van de publieke opinie

Behalve het uitgangspunt om de ontwikkelingen omtrent compensatie en erkenning voor werknemers met asbestziekten vanuit het handelen van belanghebbende partijen te analyseren, is er in dit onderzoek voor gekozen om te analyseren welk handelen plaatsvindt via verschillende wegen: de politieke weg, de weg van het recht, en de weg van de publieke opinie. Dit laatste uitgangspunt is gekozen omdat het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor en door (ex-)werknemers met asbestziekten via deze verschillende wegen wordt bewerkstelligd.

Mobilisering van het recht voor agendabouw

Over de mobilisering van het recht om een maatschappelijk probleem te agenderen en een bepaalde oplossing te bewerkstelligen, kan op basis van dit onderzoek het volgende geconcludeerd worden. Hierbij komt met name aan bod in hoeverre de in hoofdstuk 1 geïntroduceerde concepten het gebruik van individuele claims voor maatschappelijke doeleinden kunnen verhelderen. De analyse van het eisen van compensatie en het streven naar erkenning door en voor werknemers met asbestziekten tussen 1978 en 2005 laat en-

kele interessante aspecten van de relatie tussen individuele claims en maatschappelijke doeleinden zien, maar roept ook nog een aantal vragen op.

De bestudeerde casus laat zien dat principiële jurisprudentie met betrekking tot mesothelioom een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van een gecollectiveerd en geïnstitutionaliseerd compensatiesysteem. Mede hierdoor is namelijk ten eerste het aantal claims toegenomen, waardoor een aantal partijen zich financieel onder druk gezet voelt. Ten tweede wordt door die uitkristallisering voor dezelfde partijen deze vorm van buitengerechtelijke afhandeling van claims interessanter. Dit is mede doordat, ten derde, dit soort procedures negatieve publiciteit voor een aantal van hen oplevert.

De jurisprudentieontwikkeling rondom asbestgerelateerde longkanker laat echter een ander beeld zien. Er zijn nogal wat kanttekeningen te plaatsen bij deze vergelijking omdat de jurisprudentie ten aanzien van asbestgerelateerde longkanker tot 2005 in veel mindere mate is uitgekristalliseerd en 'slechts' voorziet in proportionele schadevergoeding, waardoor de financiële risico's voor de eiser anders liggen. Toch is deze vergelijking wel interessant omdat hierdoor duidelijk wordt welke aspecten van invloed zijn op de mate waarin principiële jurisprudentie gebruikt kan worden om maatschappelijke doeleinden te bereiken. Hoewel de jurisprudentie voor longkankerpatiënten gedurende de bestudeerde periode gunstiger is geworden, treedt namelijk nauwelijks een toename op van longkankerpatiënten die hun (voormalige) werkgever aansprakelijk stellen. Dit heeft er kennelijk mee te maken dat de stappen van *naming*, *blaming*, en *claiming* moeilijker te zetten zijn voor longkankerpatiënten dan voor mesotheliompatiënten. Verder is buitengerechtelijke geschillenbeslechting in de vorm van een geïnstitutionaliseerd en gecollectiveerd compensatiesysteem minder interessant omdat de risico's groter zijn. Daarnaast is het moeilijker dan bij mesothelioom, om publiciteit in het voordeel van de eiser met longkanker te genereren. Het causale verhaal dat met betrekking tot deze eiser verteld kan worden, is namelijk gecompliceerder en minder aansprekend. Met andere woorden, of partijen erin slagen om principiële jurisprudentie te mobiliseren om maatschappelijke doelstellingen te bereiken, hangt af van een heel complex aan factoren.

De principiële jurisprudentie die van invloed is geweest op de totstandkoming van een gecollectiveerd en geïnstitutionaliseerd compensatiesysteem, is er mede gekomen door de betrokkenheid van *claim mobilizers* die een maatschappelijke doelstelling nastreven. Die maatschappelijke doelstelling was echter een andere dan die van het verminderen van de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers, waarvoor deze principiële jurisprudentie uiteindelijk ook gebruikt is. Daar waar een maatschappelijke doelstelling ontbreekt, lijkt sprake te zijn van minder betrokkenheid van *claim mobilizers*. Dit betekent dat op basis van dit onderzoek alleen het volgende gesteld kan worden over de relatie tussen *claim mobilizers*, principiële jurisprudentie en maatschappelijke doelstellingen. Indien er sprake is van een maatschappelijke doelstelling waar het recht voor gebruikt kan worden, is dit waarschijnlijk bevorderlijk voor het aantal *claim mobilizers* alsmede de mate waarin zij betrokken zijn bij individuele procedures. Dit vergroot de kans op een verdere uitkristallisering van jurisprudentie.

Repeat player en one shotter

Hierboven is gesteld dat *claim mobilizers* door het genereren van principiële jurisprudentie, een belangrijke rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van een maatschappelijk probleem. Dit roept een aantal vragen op over een ander theoretisch concept dat in het eerste

hoofdstuk geïntroduceerd is, te weten de typologie van de *one shotter* en de *repeat player*. Dit concept houdt in dat beide typen bepaalde, specifieke belangen hebben bij een individuele rechtszaak. Terwijl een werknemer met een asbestziekte doorgaans te typeren is als een *one shotter*, lijkt de *claim mobilizer* in veel opzichten meer op een *repeat player*.

Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat zich verschillende kenmerkende situaties voor kunnen doen in de relatie tussen deze twee typen eisers wanneer het recht gemobiliseerd wordt om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Ten eerste kan gedurende een procedure een verandering optreden van de mate waarin iemand in die procedure als *one shotter* moet optreden. Het is niet alleen mogelijk dat partijen als *repeat player* betrokken raken bij een procedure, maar ook dat zij gedurende een procedure (weer) meer op afstand komen te staan. Dit laatste kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een zaak niet meer interessant blijkt om voor principiële jurisprudentie te zorgen, of wanneer een procedure te veel investering in geld of tijd van een *claim mobilizer* vraagt.

In aansluiting hierop kan, ten tweede, gesteld worden dat juist wanneer de mobilisering van het recht gebruikt wordt om maatschappelijke doelstellingen te bereiken, partijen met uiteenlopende belangen als één partij betrokken kunnen zijn bij een procedure. De *one shotter* heeft in theorie namelijk andere belangen met betrekking tot zijn eigen procedure dan de *repeat player* met een maatschappelijke doelstelling die daar ook bij betrokken is. Een vraag voor vervolgonderzoek naar de mobilisering van recht om compensatie en erkenning voor beroepsziekten op maatschappelijk niveau te bewerkstelligen, zou dan ook de volgende kunnen zijn. Hoe wordt omgegaan met tegengestelde belangen indien de als *one shotter* te kenschetsen eiser en een als *repeat player* te kenschetsen *claim mobilizers*, als één partij bij een procedure betrokken zijn? Leiden deze tegengestelde belangen bijvoorbeeld tot conflicten tussen deze partijen onderling?

Naming, blaming en claiming

Het schetsen van een conflictpiramide is een nuttig instrument gebleken om inzichtelijk te maken in hoeverre er een potentieel aan mogelijke eisers met betrekking tot een bepaald probleem bestaat. Ook op basis van deze figuur kan begrepen worden waarom voor belanghebbende partijen wel of niet een bepaalde mate van dreiging van de eventuele precedentwerking van principiële jurisprudentie uitgaat. In het theoretisch kader is gesteld dat in dit onderzoek de lagen van deze piramide, *naming*, *blaming*, en *claiming*, *conflict* niet behandeld worden als elkaar noodzakelijkerwijs opeenvolgende stappen. Ook is literatuur behandeld waarin wordt gesteld dat *blaming* een motief kan zijn voor een claim, maar evengoed een legitimatie. De redenering is dan, dat door schuld toe te kennen een belanghebbende partij aansprakelijk gesteld kan worden omdat dit sociaal geaccepteerd wordt.

De bevindingen van dit onderzoek ondersteunen het idee dat *blaming*, en in analogie daarmee causale verantwoordelijkheid, een legitimerende rol kan spelen. Tevens komt uit het onderzoek het beeld naar voren dat gekoppeld aan de toekenning van causale verantwoordelijkheid, het streven naar erkenning zowel de rol van motief als van legitimering kan hebben. Hetzelfde geldt voor meer immateriële doelstellingen op maatschappelijk vlak, zoals preventie. Met betrekking tot werknemers met asbestziekten lijkt deze legitimerende rol te maken te hebben met het gegeven dat het eisen of toekennen van (gecollectiviseerde) compensatie ongebruikelijk of omstreden is. Dit roept de vraag op of dit ook in meer algemene zin opgaat. In een vervolgonderzoek naar compensatie en er-

kenning voor beroepsziekten zouden bijvoorbeeld de volgende vragen centraal kunnen staan. Bij welke soorten beroepsziekten of voor welke typen eisers is legitimering nodig bij het eisen of toekennen van (gecollectiviseerde) compensatie? In hoeverre heeft een behoefte aan legitimering invloed op het claimedrag van mensen die denken te lijden aan een beroepsziekte? En, in hoeverre heeft een behoefte aan legitimering invloed op het collectiviseringsproces van mensen met een beroepsziekte?

Causale, politieke, en oplossingsverantwoordelijkheid

Zojuist is causale verantwoordelijkheid een rol toegekend bij de legitimering van het eisen of toekennen van compensatie. Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat dit te maken heeft met het gegeven dat aansluiting gezocht wordt bij datgene wat sociaal geaccepteerd wordt. Het wordt namelijk algemeen geaccepteerd dat degene die (mede) verantwoordelijk is voor het ontstaan van een probleem, (een deel van) de verantwoordelijkheid voor het oplossen van dat probleem op zich neemt.

In het theoretisch kader is gesteld dat de toekenning van causale verantwoordelijkheid vooral een instrumentele rol heeft in het politieke veld. Tegelijkertijd is in dit kader aan bod gekomen dat dit een krachtig instrument kan zijn, oftewel een overtuigende manier om oplossingsverantwoordelijkheid toe te kennen. Wanneer de causale verantwoordelijkheid heel duidelijk bij een bepaalde partij neergelegd kan worden, kan namelijk een sterk causaal verhaal aan een probleemdefinitie en aan ideeën over oplossingen gekoppeld worden. In de sterkste causale verhalen komt een causale theorie van een opzettelijke oorzaak naar voren.

Bij het eisen van compensatie en het streven naar erkenning voor en door werknemers met asbestziekten, heeft de toekenning van causale verantwoordelijkheid een belangrijke rol gespeeld. Door in te zetten op sterke causale verhalen hebben belanghebbende partijen de toekenning van oplossingsverantwoordelijkheid proberen te onderbouwen en te legitimeren, om zo via politieke weg of de weg van de publieke opinie hun doel te bereiken. Voor een deel met succes, zo blijkt. Zo gaan verzekeraars en werkgevers, waaronder het ministerie van Defensie, onder andere meewerken aan een gecollectiviseerd compensatiesysteem in de vorm van het IAS en de TAS om zo in rustiger vaarwater terecht te komen. Er bestaat namelijk veel publieke en politieke aandacht voor die causale verhalen. Deze partijen legitimeren hun medewerking ook voor een deel door een vorm van causale verantwoordelijkheid te erkennen.

Beïnvloeden publieke opinie

Tot slot zijn in het theoretisch kader de *checklists* voor ondernemers en activisten aan bod gekomen. In dit onderzoek zijn deze besproken om inzicht te geven in de manier waarop belanghebbende partijen ontwikkelingen kunnen sturen door het beïnvloeden van de publieke opinie. Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de ontwikkelingen voor een belangrijk deel ook daadwerkelijk vanuit dit analysekader begrepen kunnen worden. Zo zijn met betrekking tot mesotheliompatiënten belanghebbende partijen onder druk gezet doordat de publieke opinie goed beïnvloed kon worden. Bij longkanker en asbestose is dit in veel mindere mate het geval geweest. Het is nu juist een groot aantal van de punten die op elk van deze lijsten genoemd worden, waarin er ver-

schil lijkt te zijn tussen deze slachtoffergroepen. Hierdoor is het voor belanghebbende partijen veel moeilijker om de publieke opinie tot voordeel van deze categorieën te beïnvloeden.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat soms alleen al de dreiging dat de publieke opinie in negatieve zin beïnvloed kon worden, richting heeft gegeven aan het handelen van belanghebbende partijen. Dit aspect vormt een mogelijk onderwerp voor vervolgonderzoek. In het kader van een dergelijk vervolgonderzoek, zouden de volgende vragen gesteld kunnen worden. In welke mate hebben strategieën om de publieke opinie te beïnvloeden, gewerkt omdat deze *daadwerkelijk* toegepast werden en in welke mate omdat belanghebbende partijen *anticipeerden* op een eventuele toepassing? In hoeverre hebben belanghebbende partijen het idee dat de publieke opinie op deze manier beïnvloed kan of zal gaan worden? En, in hoeverre houden ze hier rekening mee in hun handelen?

Verder is het analysekader van de *checklists* van waarde gebleken omdat hiermee juist ook begrepen kan worden hoe belanghebbende partijen die niet als politieke actoren ter verantwoording geroepen kunnen worden, toch onder druk gezet kunnen worden. Kenmerkend voor de discussie over compensatie en erkenning voor werknemers is namelijk dat zowel publieke als private partijen oplossingsverantwoordelijkheid (met betrekking tot mesothelioompatiënten) op zich hebben genomen omdat ze onder druk stonden. Bij de private partijen is dit voor een belangrijk deel gebeurd via de publieke opinie. Juist omdat deze partijen belang hebben bij een goed imago is dit mogelijk geweest. Beide lijsten zijn nuttig gebleken om dit specifieke proces in kaart te brengen. Zo is gebleken dat het voor slachtofferorganisaties strategisch een goede zet kan zijn om enkele grote bedrijven in een negatief daglicht te zetten in aanvulling op het ter verantwoording roepen van een industrietak als geheel. Tegelijkertijd blijkt echter ook dat een slachtofferorganisatie er als actiegroep altijd voor moeten waken dat het ter verantwoording roepen van specifieke bedrijven niet averechts werkt. Mogelijk treedt anders een *underdog*-effect op. Een bedrijf wordt met name door de werkgelegenheid die het biedt, waarschijnlijk als minder vervangbaar gezien dan individuele politici.

Summary

Compensation and Recognition for Employees suffering from Asbestos related Diseases between 1978 and 2005. A Sociology of Law Approach.¹⁹²

Exposure to asbestos fibres can cause the three following types of severe diseases: *Mesothelioma* is a rare, but fatal form of cancer that attacks the protective lining around the lungs, abdominal organs or heart. The course of the disease among most patients is rather similar. The majority of patients pass away within two years after diagnosis. The latency period, in contrast, is very long, with an average of 30–40 years. It is considered a mono-causal disease, with asbestos exposure being the main factor; *Asbestosis* is a chronic form of black lung disease which causes scarring of the lung tissue and which makes the lung rigid. There are different stages to the disease, which cannot be cured. Almost half of all asbestosis patients pass away due to the development of a type of asbestos related cancer. The disease is considered mono-causal and the latency period is at least 15 years. There must have been a long lasting and high level of exposure to asbestos for the disease to develop at all; *Lung cancer*, a form of cancer that affects the lung tissue, is rife. The disease proves to be fatal for 85–90% of people who suffer from it, usually within a few years. The disease is considered multi-causal. Smoking tobacco is by far the most important cause of the disease. It can also be caused by hazardous materials like asbestos or by air pollution. There is only epidemiological proof for the causal relationship between asbestos exposure and lung cancer. Asbestos exposure increases the risk of lung cancer independently of smoking habits. It is still being discussed whether or not the risk of developing lung cancer is increased when those two causes are combined, or that the risk is being multiplied. Consensus about the exact amount of asbestos exposure required to cause lung cancer does not exist either, although there is agreement that this has to be higher than is the case with mesothelioma. The average latency period is unknown, although an estimation of 15 to 20 years is usually assumed.

In the Netherlands each year, hundreds of men who used to work with asbestos are being diagnosed with one of these diseases. When compensation and recognition are concerned over the last 15 to 25 years, there were many changes for some groups of asbestos victims and less for others. Traditionally, it is not common in the Netherlands to litigate in the case of an occupational disease. Especially when from 1967 onwards, employees who are no longer able to work due to health problems can claim benefits on the basis of a *risque social* system. This means that compensation law allows them to claim benefits regardless of the cause of these health problems. The opposite of this system is a *risque professionnel* system, which grants benefits only if the disorder is proven to be work related.

Nevertheless, by the mid 1990s victim organizations and politicians managed to put the *legal or double agony of asbestos victims* firmly on the political agenda as a social problem. This definition refers to the laborious and tardy proceedings that asbestos victims have to go through in order to receive payment of compensation (the *legal agony*) in addition to

¹⁹² For additional information in English on the Institute for Asbestos Victims, see: Waterman & Peeters, 2004.

having the disease itself. On behest of the government, representatives of employers, insurers, employees and asbestos victims agreed to participate in the formation of an institute whose main purpose would be to act as a neutral mediator between asbestos victims and their employers. In addition to this so-called Institute for Asbestos Victims (IAV), a compensation scheme for asbestos victims whose former employer is untraceable, insolvent or not obliged to pay compensation due to limitation, was set up. This additional scheme, which is funded solely by the government, is referred to as the 'Safety net'. The main goal of the IAV and the Safety net is to diminish the legal agony of asbestos victims by collectivising, standardizing, pacifying and institutionalising the process of reaching a financial settlement. Up until 2006, only (former) employees or their housemates suffering from one particular asbestos-related disease were allowed to claim compensation through the IAV or to make use of the Safety net. It is unlikely that other patients suffering from asbestos-related occupational diseases will be able to do the same in the near future. Therefore, this study tries to answer this central question: *How did developments regarding the claiming of compensation and the striving for recognition by, and on behalf of, (former) employees suffering asbestos-related diseases between 1978 and 2005, lead to the instalment of a collectivised and institutionalised system of compensation with a limited scope?*

This research was conducted starting from the following theoretical assumptions: how a social problem develops depends for a large part on the activities of interested parties; these parties try to be influential by promoting a coherent story consisting of their definition of the problem, their ideas about causes and responsibilities, and their preferred solutions; the interested parties try to make this story as convincing as possible and often do this by making use of sources of authority (e.g. science, law); there are several areas interested parties can appeal to in order to reach their goals, namely politics, law or public opinion.

A number of qualitative empirical research methods were used. The first part entailed participatory observation at the IAV itself. During this period I presented myself as a researcher. These observations were followed by 52 semi-structured interviews with a wide range of the parties involved in the issue of compensation for damages and the recognition of asbestos victims. Students held some of these interviews. During the research period as a whole, I analysed documents such as newspaper articles, parliamentary proceedings and publicity material.

Legal agony on the political agenda

The setting of the legal agony of asbestos victims on the political agenda was made possible by the result of several connected developments. Despite the fact that this was uncommon, former employees suffering from asbestos related diseases (or their widows) began to claim compensation on a larger scale from the end of the 1980s onwards. In part, this was due to the involvement of claim mobilizers such as union members, political activists, and scientists. An important reason for their involvement seems to have been that they were trying to solve another social problem concerning asbestos, namely the asbestos *exposure* of employees. They thought principal jurisprudence would benefit the goal of prevention. Several claims were of great importance for the collectivisation process of asbestos victims, while other claims have proven to be mainly important for Dutch jurisprudence concerning asbestos-related disorders. This jurisprudence developed in a way

that was beneficial for former employees suffering from asbestos-related diseases. The collectivisation process led to the formation of two different victim organizations. One victim organization, the Asbestos Victims Association (AVA), focused mainly on supporting contact between victims and tried to remain politically neutral. The second organization, the Committee for Asbestos Victims (Committee), focused mainly on compensation and recognition and was founded by members of the Socialist Party (SP).

Despite the fact that jurisprudence beneficial for asbestos victims had developed by 1995, the SP and the Committee tried to place the legal agony of those affected by asbestos on the political agenda as a social problem. According to these organizations, there were a number of barriers that stopped asbestos victims or their surviving relatives from suing the employer. Firstly, there was an emotional obstacle for many asbestos victims to sue their former employer. Among the population of generally elderly asbestos victims, there were often feelings of solidarity with the company and of respect or fear for the employer. Often, feelings of pain and grief were so overwhelming that claiming one's rights was not considered. Secondly, there was the barrier of a lack of medical and legal knowledge. The third barrier concerned a lack of financial means or that the financial risk was considered too high by potential claimants. A fourth obstacle was the futility of a legal procedure for the asbestos victim himself since he was unlikely to survive until a judgment was given. When someone *did* sue a former employer, there was additional suffering caused during the legal proceedings. Procedures generally lasted a long time, produced a mass of paper work and were an emotional burden. Employers tended to deny liability and insurers tried to get out of compensating damages.

The legal agony was defined as a *social* problem based on the following arguments: the SP and the Committee stated that the number of these asbestos victims was already large and would only grow during the next few decades; it was considered unacceptable that these victims missed out on recognition or compensation, especially as they were confronted with a fatal occupational disease after working hard all their life; the growing number of long procedures would become a burden for individual employers and insurers, and for the judiciary; the government had a moral obligation to find a solution for the *legal agony* of all these individual asbestos victims. These organizations claimed the government had to take political responsibility, not only from the viewpoint of public interest, but also based on its causal responsibility as it had failed to protect workers from asbestos exposure for decades.

The SP and the Committee called upon the government, in particular the Department for Social Affairs and Employment, to take the lead. This campaign was successful because in 1996 the government ordered research to be conducted in order to ascertain if this *legal agony* of asbestos victims really existed, and if so, at what scale, and which type of solution would be advisable. This research was conducted by former Justice Minister De Ruiter, who concluded that there was beneficial jurisprudence available for asbestos victims. An important exception to the rule was jurisprudence concerning limitation. While the period of limitation was twenty years, or, in some cases thirty years, it was generally acknowledged that it could in fact easily take a minimum of thirty years for the first symptoms of mesothelioma to occur.

According to De Ruiter, the asbestos cases could be divided into two groups. On the one hand, there were claims that could probably be redressed, but only after a long and

aggravating procedure. With regard to the course of the disease, this was a problem for mesothelioma patients in particular. On the other hand, there were claims that could probably not be redressed due to limitation, or because the former employer was insolvent or untraceable. De Ruiter highlighted a number of steps in the procedure that were unnecessarily time-consuming, such as the formulation of liability by the legal aid worker, the first reaction concerning content by the party held liable, and the negotiations up until the offer for settlement or an advance payment. In case a claim was very unlikely to lead to any form of compensation, a legal aid worker should make this clear to a claimant as soon as possible.

All of this led De Ruiter to the conclusion that there was indeed a *legal agony of asbestos victims*, especially for mesothelioma patients. After talking to all the parties involved, he suggested which solution for this problem would be the most feasible. At the behest of the government, all interested parties started negotiations. This led to the formation of the IAV in 2000. This institute is organised roughly along the form De Ruiter advised and was described at the beginning of this summary.

Since 2000, there have been a number of small changes in the way that the compensation system consisting of the IAV and the Safety net operates. There was also a big change because a vast majority of applicants did not receive compensation while still alive. The Department of Social Affairs and Employment is responsible for the functioning of the Safety net. In part, this depends on the functioning of the IAV mediation scheme. The Secretary of Social Affairs and the IAV's daily management team discuss the functioning of both schemes regularly. In practice, changes within one scheme need to be accompanied by similar changes in the other. The IAV itself, and representatives of the victim organizations and the unions, called upon the government to install an Advanced Payment Scheme (APS) – this claim was granted. From 2003 onwards mesothelioma patients whose disease is probably work related, can receive an advance payment from the government before the actual mediation takes place.

Benefits cooperation outweigh disadvantages

In the Netherlands, this compensation system is a unique way to deal with occupational tort. There are various reasons the parties involved cooperate with the formation and functioning of this system, despite their objections.

The Department of Social Affairs and Employment had a number of objections to an Asbestos Fund such as the SP requested. The department did not want to take all the responsibility away from employers. Additionally, it did not want to repeat the fiasco of the Fund for Silicosis. Silicosis is an occupational disease common among mine workers. Most mines used to be owned by the State. Based on a *debt of honour*, the department was the sole financier of this fund. The costs became much higher than initially estimated when a lot more miners than expected claimed compensation and a great deal of lawsuits concerning the criteria had to be dealt with. Another reason was that the department was unwilling to create a precedent for the compensation of occupational diseases. However, the department had to take action because of the pressure exerted by the parliament.

These considerations called for an *ad hoc* solution that could be clearly demarcated and legitimised. By choosing the above-mentioned solutions, the department only had to inter-

vene when an employee suffering from mesothelioma could not receive compensation from the former employer. Although with the APS this moment of intervention has been placed at the beginning of the arrangements, the rationale behind the intervention did not change for the government. This rationale is that the government intervention should be seen as a public acknowledgement of the suffering of individual victims without replacing the responsibility for compensation of damages of any employer.

The Department of Defence was mainly involved as an employer. This was due in particular to the shipyard activities of the Navy. The shipbuilding industry in the Netherlands had a high percentage of asbestos victims among its (former) employees. Then there was the 'Cannerberg-affair' in the second half of the 1990s, as a result of which there was a lot of public and political pressure on the Department to take responsibility with regard to asbestos victims among its former personnel. Civilians and military personal had been exposed to asbestos at the operations centre at Cannerberg, and it was argued that the Department of Defence could have known about the hazardous situation since the early 1970s. The Department had to admit that it did not take sufficient measures to protect its employees. It was decided not to appeal to the statute of limitation in case one of the former employees litigated an asbestos claim. It was also decided to cooperate fully with the formation of the IAV in order to take the issue of asbestos victims out of the political realm. Claims could now be dealt with in an independent, neutral environment.

Many employers and insurers were also hesitant to cooperate with the formation of an IAV because there were risks in this. An IAV would make it easier for asbestos victims to claim –and perhaps even receive– compensation for damages. There was also the fear that the IAV-standard rates would start to function as a minimum level of compensation. Furthermore, employers and insurers did not want to create a precedent with regard to other occupational diseases. Moreover, having an institute deal with asbestos claims did mean handing over part of their control. During the 1990s, employers and insurers were confronted with jurisprudence beneficial for asbestos victims, with a growing number of asbestos claims, and with public and political pressure to diminish the *legal agony* of asbestos victims.

For employers and insurers, the proposed compensation scheme could be used as a means of damage control. Company image could be tarnished when they carried on a lawsuit against an asbestos victim. Cooperating with an institute that recognized and supported these victims was therefore a way to improve their image. The use of standardized rates and the information about asbestos victims generated by the institute would enable companies to estimate their loss for years to come. Lastly, employers' and insurers' representatives would have a say in the further development of the institute. They could try and stop an expansion to other asbestos claims or claims concerning other occupational diseases. Apparently, these advantages outweighed the risks surrounding the IAV.

Little pressure concerning lung cancer and asbestosis

As previously mentioned, up until now only (former) employees or their housemates (such as spouses) suffering from mesothelioma can make use of the APS, IAV, and the Safety net. This situation has a lot to do with the fact that the public, legal or political pressure was simply not strong enough. This has made it possible for insurers, employers

and the government to oppose an expansion to other asbestos claims or dissociate themselves from the issue. They had a strong interest in opposing expansion since the risk of creating a precedent for other occupational diseases would grow. This is especially the case with lung cancer because this is a multi-causal disease and some very common occupational diseases are also multi-causal. The public, legal and political pressure was not strong enough because of the reasons mentioned below.

People suffering from asbestosis or asbestos-related lung cancer are not very visible within the patient organizations or the media. Only a small proportion of victim organization members suffer from one of these diseases. With regard to asbestosis patients, this can be explained by the fact that there are only a few asbestosis patients each year and that the course of their disease is usually not as dramatic as that of mesothelioma patients. This makes asbestosis a less attractive subject for the media.

The number of (former) employees suffering from asbestos-related lung cancer is at least as high as the number suffering from mesothelioma. Thus, although in theory the group is as large (or larger) than the group of mesothelioma patients, it remained almost invisible in practice. This may be because not all (former) employees suffering from asbestos-related lung cancer identify themselves as asbestos victims as it is a multi-causal disease. Smoking tobacco is considered to be by far the most common cause and smoking was prevalent among workers. In part, this is probably also due to the fact that it is not necessary for lung doctors to know the patient's occupational history in order to diagnose lung cancer. In addition, for victims' organizations it is more difficult to portray lung cancer patients as asbestos victims than it is with mesothelioma patients. This is not only connected to the multi-causality in itself, but also with the nature of the other, and most common, cause. Developing lung cancer as a consequence of smoking tobacco is predominantly seen as a risk people take voluntarily. This makes the problem definition and causal story necessarily more complex and less attractive for the media. In addition to this complexity - or maybe because of it - victim organizations and politicians seem to have focused more in the first years of the 21st century on mesothelioma patients exposed to asbestos in the environment.

The fact that there is not enough legal pressure is also largely a consequence of the number of claimants. Although the outcome of the civil procedure is predictable to a reasonable degree, there have not been many asbestosis cases and this number will only decline in the coming years. With regard to lung cancer, there have only been a few cases in which the lung cancer patient received compensation for damages caused by asbestos exposure. Since 1999, jurisprudence has developed in the direction of proportional liability. This did not lead to a considerable increase in the number of claims. Even if there would be an increase, the compensation employers would have to pay in each case would only be proportional. Among other reasons, the low number of lung cancer cases is probably related to multi-causality. The dominance of smoking as a cause for lung cancer diminishes the social acceptance of claiming compensation for it as an occupational disease.

Bijlage I

Informatie over de voor dit onderzoek gebruikte interviews

Naam respondent	Functie/Organisatie/Relatie tot asbestproblematiek ¹⁹³	Datum interview
Akkermans, A.	Commissie Asbestprotocollen Gezondheidsraad; Hoogleraar Privaatrecht Vrije Universiteit Amsterdam	27-10-04
Asscher, B.J.	Kwartiermaker/voorzitter oprichtingsonderhandelingen IAS	25-11-04; 02-06-98
Baas, P.	NVALT	25-10-04
Bakkum, H.	Ambtenaar ministerie van SZW	20-10-04
Bauw, E.	Ambtenaar ministerie van Justitie	22-06-98
Bruin, T. de	Voorzitter Comité Asbestslachtoffers	12-10-04
Burdorf, A.	Epidemioloog Erasmus Universiteit Rotterdam	19-01-05
Dorp, H. van	Personeelszaken De Schelde	05-01-05
Eshuis, W.	Directeur Bureau Beroepsziekten FNV	30-10-04
Frenk, N.	Ambtenaar ministerie van Justitie	10-11-04
Gmelich Meijling, J.C.	Voorzitter RTA-IAS; Staatssecretaris van Defensie (1994-1998)	03-12-04
Graaf, E. de	SVB	05-11-04
Heederik, D.J.J.	Commissie Asbestprotocollen Gezondheidsraad	16-09-04
Hekman, A.	LTO; RTA-IAS	26-11-04
Hengeveld, W.J	Advocaat Houthoff Buruma	21-10-04
Kamp, C.	Militaire vakbond AFMP	21-01-05
Koenen, L.G.	Medisch adviseur ministerie van Defensie	13-01-05
Koning, J.J.H.	VNO-NCW; RTA-IAS	02-12-04; 03-06-98
Laan, G. van der	NCvB	13-09-04
Lebbing, H.	Advocaat Houthoff Buruma	06-10-04
Lingen, C. van der	Ambtenaar ministerie van Defensie; VSO; RTA-IAS	03-12-04
Macharis, M.	Bedrijfsjurist Eternit	28-01-05
Meijer, R.S.	Advocaat Buruma Maris/Houthoff Buruma	26-10-04
Mol, A.	Directeur Aansprakelijkheidsverzekeringen en Overige Variaverzekeringen, Allianz	04-01-05
Mulder, H.L.	Verbond van Verzekeraars; RTA-IAS	30-11-04
Pompen, E.P.M.	Verbond van Verzekeraars	08-06-98
Reigersberg Versluys, M. van	Ambtenaar ministerie van Defensie	29-11-04
Rongen, E.J.	DSM; Bestuur IAS	04-02-05

¹⁹³ Hierbij gaat het om de voor dit onderzoek relevante functie die de respondent heeft (gehad). Informatie over de huidige functie van deze respondenten heb ik niet in dit onderzoek opgenomen.

COMPENSATIE EN ERKENNING VOOR WERKNEMERS MET ASBESTZIEKTEN

Ruers, R.F.	Advocaat, Ruers Advocaten; Oprichter Comité Asbestslachtoffers; Juridisch adviseur Comité Asbestslachtoffers; Afgevaardigde Comité RTA-IAS; SP-senator	11-01-05; 15-06-01; 20-05-98
Ruiter, J. de	Oud-minister van Justitie; Auteur beleidsadvies asbestproblematiek.	27-01-05
Santen, A.E.	Winterthur Schade	12-01-05
Six, J.P.H.	Hoofd Concernrelaties Interpolis; Bestuur IAS; Verbond van Verzekeraars	15-11-04
Swinkels, I.	Voorzitter Stichting Longkanker	04-06-04
Swuste, P.	Arbeidshygiënist Technische Universiteit Delft	25-01-05
Van, A.	Advocaat SAPAdvocaten; juridisch adviseur Comité	26-01-05
Veelen, W. van	FNV; RTA-IAS	07-12-04
Vijver, M. van	NMP	25-10-04
Wagemans, G.J.H.M.	Bedrijfsjurist DSM; Bestuur IAS	07-06-04
Widdershoven, L.J.G.	Oprichter/voorzitter Stichting Asbestslachtoffers/ AVN	09-11-04; 05-09-02
Wijnheijmer, L.	Ambtenaar ministerie van SZW	11-10-04
Wilders, M.M.W.	FNV; RTA-IAS	23-06-98
Wit, J. de	Socialistische Partij; Advocaat; Aktiecomitee Ereschuld Mijnwerkers	20-10-04
Witsen Elias, J.P.	Bedrijfsjurist Stork	22-12-04
Woltmeijer, A.	CNV; RTA-IAS	12-01-05; 04-06-98
Woude, M.A. van der	Directeur IAS	20-06-01
Zwagerman, M.	Advocaat Beer Advocaten	06-10-04

Bijlage II

Maatregelen gepubliceerd in de Nederlandse vakliteratuur en wetgeving ter beperking van een asbestblootstelling

Bron /Jaar	Maatregelen
Gorter /1938	Wijzigen arbeidsproces zodat stofontwikkeling voorkomen wordt; adequate afzuiginstallaties en toevoer van verse lucht; stofmaskers.
Luyt/1943	Inkasten van stofverspreidende machines; stofafzuiging; reinigen met stofzuigers; bevochtigen grond en te bewerken artikelen.
Coster van Voorhout/1956	Stofbestrijding en vervanging van asbest.
Arbeidsinspectie/1956	Geen overwerk voor arbeiders voor wie asbestosegevaar bestaat
Arbeidsinspectie/1963	vervanging van asbest (herhaald in 1965 en 1966)
Arbeidsinspectie/1969	vervanging van asbest met uitgebreide lijst van vervangende stoffen voor verschillende toepassingsgebieden
Arbeidsinspectie/1970	Publicatieblad P112, Adembeschermingsmiddelen; bij 'asbestwerkzaamheden' moeten maskers met een aparte frisse lucht aanvoer worden gebruikt.
Arbeidsinspectie/1971	Publicatieblad P 116, Asbest; vervanging van asbest; specifieke technische maatregelen afhankelijk van de asbesttoepassing, werkzaamheden en asbestvezelconcentratie.
Asbestbesluit(Silicosewet) 1977	Verbod op verspuiten van asbest, ver- en bewerken van blauw asbest. Technische maatregelen boven een gedefinieerde asbestvezelconcentratie
Arbeidsinspectie/1982	Publicatiebladen P116-1, Asbest; 116-2 Werken met asbest; 116-3 Werken met asbest in het bouwbedrijf. Technische en organisatorische maatregelen per asbesttoepassing en werkzaamheden.
Asbestbesluit (Warenwet)/1983	Verbod producten met losgebonden asbestvezels
Asbestbesluit (Arbowet)/1988	'Verlaging van de asbestvezelconcentratie waarbij technische en organisatorische maatregelen noodzakelijk zijn. Implementatie EEG-richtlijn 1983
Besluit asbestvrije rem- en frictiematerialen/1991	Wettelijke vastlegging convenant 1989 tussen automobiëlbranche en het ministerie van VROM.
Sloopparagraaf Asbestbesluit (Arbowet) /1991	Sloopvoorschriften die voortbouwen op bestaande uitvoeringsbeleid aangaande sloop en verwijdering asbest van de AI. (Stb.1991, 685) ¹⁹⁴
Asbestbesluit (Arbowet)./1993	Algeheel asbestverbod. Asbest en asbesthoudende produkten mogen niet langer beroepsmatig in voorraad gehouden, bewerkt of verwerkt worden. Vrijstellingsregeling onder strikte voorwaarden voor sloop, onderhoud en werkzaamheden met sommige asbesthoudende produkten. (Stb. 1993, 135.)

(Swuste, 1994:10-12; De Ruiter, 1997: 64-77)

¹⁹⁴ Complementair aan de sloopregeling in het kader van de Arbowet, verschijnt in 1993 het *Asbestverwijderingsbesluit* (Stb., 1993, 290) dat bedoeld is ter bescherming van milieu en volksgezondheid. Hierdoor kunnen alleen nog gecertificeerde bedrijven asbest verwijderen (De Ruiter, 1997: 76).

Bijlage IIIa

Beoordeling van het histologisch en cytologisch onderzoek door het NMP volgens het medisch protocol van het IAS

Categorieën definitieve conclusie NMP (4.1)	Mate van zekerheid afdoende?
<p>I. Maligne mesothelioom. Er is geen twijfel over de diagnose.</p> <p>II. Past bij een maligne mesothelioom. Er is enige twijfel doch het beeld past het meest bij een maligne mesothelioom. In de microscopie zal worden toegelicht waardoor de twijfel werd veroorzaakt;</p>	<p>De medische diagnose staat voldoende vast.</p>
<p>III. Geen zekerheid. Er is een differentiaaldiagnose.</p>	<p>De medische diagnose staat in onvoldoende mate vast.</p>
<p>IV. Er is te weinig materiaal voor een betrouwbare diagnostiek.</p>	<p>1. Door de medisch adviseur van het IAS wordt bezien of een oordeel van de expertgroep van de NVALT is geïndiceerd. Is dat het geval dan worden de beschikbare medische gegevens doorgezonden naar de expertgroep van de NVALT. Expertgroep beslist of de medische diagnose voldoende vaststaat.</p> <p>2. Een oordeel van de expertgroep van het NVALT is niet geïndiceerd. De diagnose maligne mesothelioom staat in onvoldoende mate vast.</p>

(Protocol diagnostiek maligne mesothelioom, 24-01-2000)

Bijlage IIIb**Overzicht mogelijke uitkomsten voor werknemer en werkgever arbeidshistorisch onderzoek IAS**

Situatie	Uitkomst
A. Het NMP is van mening dat betrokkene geen mesotheliom heeft	Het IAS kan de aanvraag voor bemiddeling niet in behandeling nemen. De aanvrager wordt verwezen naar één van de belangenorganisaties voor verdere begeleiding. ¹⁹⁵
B. De werknemer heeft volgens het NMP mesotheliom. De werkgever is echter failliet of onvindbaar, of beroept zich op verjaring.	Het IAS begeleidt het indienen van de aanvraag bij de SVB. Deze beoordeelt of de werknemer in aanmerking komt voor een tegemoetkoming volgens de TAS-regeling.
C. De werknemer heeft volgens het NMP mesotheliom. De werkgever wenst geen bemiddeling door het Instituut.	Het IAS kan niet gaan bemiddelen. De werknemer wordt geadviseerd contact op te nemen met één van de belangenorganisaties voor eventuele verdere begeleiding. De werkgever loop het risico via een civielrechtelijke procedure aansprakelijk gesteld te worden.
D. De werknemer heeft volgens het NMP mesotheliom. De werkgever wenst wel bemiddeling door het IAS. De werkgever aanvaardt geen aansprakelijkheid.	Het IAS begint een onderzoek naar het arbeidsverleden en de aansprakelijkheid. Op grond van dit onderzoek kunnen zowel de werkgever als de werknemer besluiten hun standpunt te herzien. Blijft er een verschil van mening, dan leggen beide partijen hun geschil voor aan de kantonrechter, die een bindende uitspraak zal doen.
E. De werknemer heeft volgens het NMP mesotheliom. De werkgever wenst wel bemiddeling door het IAS. De werkgever aanvaardt aansprakelijkheid.	Het IAS onderzoekt of de werkelijke materiële schade van de werknemer niet meer bedraagt dan het normbedrag. De inspanningen zijn erop gericht overeenstemming te bereiken tussen de werknemer en de werkgever over de hoogte van de schadevergoeding.
F. De werknemer heeft volgens het NMP mesotheliom. De werkgever wenst wel bemiddeling door het IAS. De werkgever aanvaardt aansprakelijkheid. Er komt geen overeenstemming over de hoogte van de schadevergoeding.	Beide partijen leggen hun geschil voor aan de kantonrechter, die een bindende uitspraak zal doen.

¹⁹⁵ Als belangenorganisaties waar naar doorverwezen wordt, worden genoemd: FNV Ledenservice, Rechtshulp CNV, Unie MHP, Comité Asbestslachtoffers, Asbestslachtoffers Vereniging Nederland.

Literatuur

- Aarendonk, S.A. (2005). *Ouderen over de drempel. Een onderzoek naar de bereikbaarheid van oudere slachtoffers met mesothelioom*. Den Haag: Instituut Asbestslachtoffers.
- Aarendonk, S.A. & Woude, M.A. van der (2006). *Verslag expertmeeting asbest en longkanker Instituut Asbestslachtoffers*. (publ.2006/2), Den Haag: Instituut Asbestslachtoffers.
- Adams, P. (2005). *De langste adem; de eenzame strijd van een asbestveduwe*. Elsloo: Spaan/Asbestslachtoffers Vereniging Nederland.
- Akkermans, A.J. (1999). Proportionele schadevergoeding bij longkanker door asbest en/of roken. *Verkeersrecht*, 47, (7/8), pp. 193-197.
- Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. (1996). *Methoden en technieken. Docentenhandleiding Basisboek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek (2^e druk)*. Houten: Stenfert Kroese.
- Bakkum, J.P.A. & Prins, R. (1994). Beroepsziektelijsten: een onmisbaar instrument in omliggende landen. *TBV*, 12 (4), pp. 12-15.
- Barentsen, B. (2003). *Arbeidsongeschiktheid; aansprakelijkheid, bescherming en compensatie*. Deventer: Kluwer.
- Beck, U. (1992). *Risk Society; towards a new modernity*. London, etc.: Sage Publications.
- Begemann, F.A. (1985). De wetsuitvoering voor oorlogsgetroffenen. *MGV*, (4), pp. 363-374.
- Begemann, F.A. (1995). *Erkenning en solidariteit? Een hermeneutische en een kritische visie op de hulpverlening aan oorlogsgetroffenen*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Bijleveld, C.C.J.H. (2006). *Methoden en Technieken van Onderzoek in de Criminologie*. Den Haag: Boom Juridische uitgever.
- Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the Policy Proces; theories, concepts, and models of public policy making*. Armonk/New York/London: M.E. Scharpe.
- Blokzijl, B. (1982). De uitvoering van de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945. Over een lange lijdensweg. *MGV*, (2), pp. 115-124.
- Boom, W.H. van (2005). Een uiting van maatschappelijke betrokkenheid. *AV&S*, (2), pp. 60-67.
- Burdorf A., Barendregt J., Swuste, P., & Heederik, D. (1997). *Schatting van de incidentie van asbest gerelateerde ziekten in de periode 1996-2030 door beroepsmatige blootstelling aan asbest in het verleden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Burdorf, A., Dahhan, M., & Swuste, P. (2003). Occupational Characteristics of Cases with Asbestos-related Diseases in the Netherlands. *Ann. occup. Hyg*, (47) 6, pp. 485-492.
- Bureau Beroepsziekten FNV (2000). *Beschadigd bestaan. Een boekje open over beroepsziekten*. Amsterdam: FNV Pers.

- Buringh, E. (1983). *FNV handboek Beter werk; veiligheid, gezondheid, welzijn*. Amsterdam: Van Genneep/Federatie Nederlandse Vakbeweging.
- Buruma, Y. (2003). Opstand der slachtoffers. De cultuursociologische en strafrechtelijke invalshoeken. *NJB*, 6 juni, (23), pp. 1166-1174.
- Comité Asbestslachtoffers (1995). *Op weg naar een collectieve schaderegeling voor asbestslachtoffers? Verslag van een aantal gesprekken over de mogelijkheden en moeilijkheden van een asbestfonds*. Rotterdam: Comité Asbestslachtoffers.
- Comité Asbestslachtoffers (1996). *Naar een asbestfonds, Verslag van gelijknamig symposium op 27-10-95*. Rotterdam: Comité Asbestslachtoffers.
- Comité Asbestslachtoffers (2002). *Zeven jaar Comité Asbestslachtoffers, of waarom er nog steeds een asbestfonds moet komen*. Ulestraten: Vereniging Comité Asbestslachtoffers.
- Comité Asbestslachtoffers (2004). *De vervuiler betaalt*; Verslag van het Internationaal Asbestcongres Amsterdam, op 13 en 14 mei te Amsterdam. Ulestraten: Vereniging Comité Asbestslachtoffers.
- Cresswell, J. (2003). *Research Design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage.
- Dahhan, M., Burdorf, A., & Swuste, P. (2003). Beroepsachtergrond van patiënten met asbestgerelateerde ziekten in Nederland. *Arbowetenschap*, 3, pp. 59-64.
- Deibel, G. (1991). *Schadevergoeding voor asbestslachtoffers; een juridische handleiding*. Amsterdam: FNV.
- Dercksen, A. & Hof, S. van 't (1996). *Erkenning gevraagd; organisaties van patiënten, cliënten en hun familie in de geestelijke volksgezondheid*. Utrecht: NFGV/Trimbos Instituut.
- Dunné, J.M. van (1994). 'Het De Schelde-arrest en aansprakelijkheid voor asbestziekten', in: J.M. van Dunné (red.), *Asbest en aansprakelijkheid*. Gouda: Quint, pp.19-34.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Eshuis, R.J.J. (2003). *Claims bij de rechtbank*. Den Haag: WODC.
- Faure, M.G., & Hartlief, T. (1996). Een asbestfonds als alternatief voor de aansprakelijkheid van de werkgever? *Sociaal recht*, (2), pp. 37-43.
- Felstiner, W.L.F., Abel, R.L. & Sarat, A. (1980/81). The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming.... *Law and Society Review*, 15 (3-4), pp. 631-654.
- Fischer, P. (1993). Waarom verhalen werknemers na een bedrijfsongeval de geleden schade niet op hun werkgever? *Recht der werkelijkheid*, (1), pp. 25-51.
- Frenk, N. (1997). Asbestslachtoffers; bespreking van enige beschouwingen naar aanleiding van het advies van prof. mr. J. de Ruiter en de kabinetsreactie daarop. *Verkeersrecht*, (10), pp. 295-298.
- Galan, C. de, Gils, M.R. van, & Strien, P. J. van (1980). *Humanisering van de arbeid*. Assen: Van Gorcum.

- Galanter, M. (1974a). Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, (9), pp. 95-160.
- Galanter, M. (1974b). 'De duivel schijnt altijd op de grote hoop; bespiegelingen over de grenzen van rechtshervorming', in: J. Griffiths (red.) (1996). *De sociale werking van het recht* (3^e druk). Nijmegen: Ars Aequi Libri, pp. 388-421.
- Geers, A.J.C.M & Gevers, J.K.M. (1977). Schadeloosstelling van slachtoffers van bedrijfsongevallen en beroepsziekten. *NJB*, (38), pp. 951-959.
- Geers, A.J.C.M. & Gevers, J.K.M. (1979). *Arbeidsomstandighedenrecht*. Deventer: Kluwer, pp.135-157.
- Geers, A.J.C.M. (1988). *Recht en humanisering van de arbeid*. Deventer: Kluwer.
- Genn, H. (1984). 'Who Claims Compensation: Factors associated with Claiming and Obtaining damages', in: Harris, D., Maclean, M., Genn, H., Lloyd-Bostock, S., Fenn, P., Corfield, P., & Brittan, Y. (1984). *Compensation and support for illness and injury*. Oxford: Clarendon Press, pp. 45-78.
- Gezondheidsraad (1998). *Protocollen asbestziekten: maligne mesothelioom. Commissie asbestprotocollen*. Den Haag: Gezondheidsraad. 1998/10.
- Gezondheidsraad (1999). *Protocollen asbestziekten: asbestose. Commissie asbestprotocollen*. Den Haag: Gezondheidsraad. 1999/04.
- Gezondheidsraad (2005). *Protocollen asbestziekten: longkanker. Commissie asbestprotocollen*. Den Haag: Gezondheidsraad. 2005/09.
- Gusfield, J.R. (1981). *The Culture of Public Problems; drinking-driving and the symbolic order*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Handler, J.F. (1978). *Social Movements and the Legal System; a theory of law reform and social change*. New York/San Francisco/London: Academic Press.
- Have, H.A.M.J. ten, Meulen, R.H.J. ter, & Leeuwen, E. van (1998). *Medische ethiek*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Heerma van Voss, A.J. (1985). Publiek eerbetoen en psychisch lijden. *MGV*, (4), pp. 376-377.
- Hippe, J., Lucardie, P., & Voerman, G. (1996). 'Kroniek 1995; overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1995', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, pp. 75-78.
- Huff, D. (1993). *How to lie with statistics*. London: Norton.
- Huls, N. & Opstelten, J. (1999). In polderprocessie naar een Mesothelioom-instituut. *Recht der Werkelijkheid*, (2), pp. 36-55.
- Jansen, P.F.C. & Senden, W. (1998). *Afscheid van asbest-II. Wat er moet gebeuren om de historische erfenis kwijt te raken*. Rotterdam:Wetenschappelijk bureau Socialistische Partij.

- Janssens, L., Kok, L., & Vervoorn, V. (2002). *Van TAS tot vangnet voor asbestslachtoffers; onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door SEO en PWC Consulting*. Doetinchem: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Jasanoff, S. (2002). Science and the Statistical Victim; modernizing knowledge in breast implant litigation. *Social Studies of Science*, 32 (1), pp. 37-69.
- Jong, P. de, Schwitters, R., Seters, P. van & Wilthagen, T. (1995). 'Arbeid, recht en risico; beweging in de regulering van arbeidsomstandigheden', in: P. de Jong,, R. Schwitters, P. van Seters, & T. Wilthagen (red.), *Arbeid, recht en risico*. Amsterdam: SISWO, pp. 9-21.
- Kagie, R. (2004). *De socialisten; achter de schermen van de SP*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Keirse, A.L.M. (2000). Rokers hebben er tabak van. Over schadeclaims tegen de tabaksindustrie in de Verenigde Staten, Frankrijk en Nederland. *Ars Aequi*, 49 (6), pp. 424-234.
- Kerklaan, P. (1998). Arbo-lessen uit de Cannerbergaffaire. *Arbeidsomstandigheden*, 98, (6), pp. 12-15.
- Kerklaan, P., Smid, T., Mechelen W. van, & Houwaart, E. (2002). De stempel van de arbeid I; de ontwikkeling van het begrip beroepsziekten in historische context. *TSG*, (5), pp. 321-329.
- Kerklaan, P., Smid, T., Mechelen W. van, & Houwaart, E. (2003a) De stempel van de arbeid II; de totstandkoming van de risque professionnel verzekering van beroepsziekten op grond van de ongevallenwet (1901-1929). *TSG*, 81, (7), pp. 410-416.
- Kerklaan, P., Smid, T., Mechelen W. van, & Houwaart, E. (2003b) De stempel van de arbeid III. De uitbreiding van de risque professionnel verzekering van beroepsziekten op grond van de ongevallenwet (1929-1967). *TSG*, (7), pp. 417-424.
- Kerklaan, P., Smid, T., Mechelen W. van, & Houwaart, E. (2003c) De stempel van de arbeid IV; nabeschouwing over de risque professionnel verzekering van beroepsziekten op grond van de ongevallenwet (1901-1967). *TSG*, (7), pp. 425-432.
- Klosse, S. (1993). Bedrijfsongevallen en beroepsziekten: individuele of collectieve verantwoordelijkheid. *NJB*, (45/46), pp. 1608-1613.
- Kop, M.H. (2004). Beroepsziekten, verjaring en fondsvorming. *Sociaal Recht*, (10), pp. 340-346.
- Kusters, W. & Perry, J. (1999). *Versteende wouden; mijnen en mijnwerkers in woord en beeld*. Amsterdam: Querido.
- Lindenbergh, S.D. (1998). *Smartengeld*. Deventer: Kluwer.
- Lloyd-Bostock, S. (1984). 'Fault and Liability for Accidents; the accident victim's perspective', in: D. Harris, M. Maclean, H. Genn, S. Lloyd-Bostock, P. Fenn, P. Corfield & Y. Brittan, (1984). *Compensation and support for illness and injury*. Oxford: Clarendon Press, pp. 139-163.
- Miller, R.E. & Sarat, A. (1980/81). Grievances, Claims, and Disputes: Assessing the Adversary Culture. *Law & Society Review*, 15, (3-4), pp. 526-565.

- Ministerie van Justitie (1999). *Naar een claimcultuur in Nederland? Werkgroep claimcultuur*. Den Haag: VUGA.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997). *Brief aangaande Adviesaanvraag asbestprotocollen: maligne mesotheliom, asbestose*. 08-12-97. (ARBO/ATB/1997/02929).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Brief, aangaande Adviesaanvraag asbestprotocollen: longkanker*. 18-01-2000. (ARBO/ATB/2000/226).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (18 september 2002). *Voorschot op de financiële vergoeding asbestslachtoffers*. (Persbericht, nr. 02/115).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *Brief aangaande SER-adviesaanvragen WAO*. 19-11-03. (SV/A&L/03/88647wao).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). *Brief aangaande Evaluatie regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers (TAS-regeling)* (ARBO/A&V/2005/102697: 4).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006). *Kabinet komt met regeling voor niet-beroepsgebonden asbestslachtoffers*. 10-11-05. (Persbericht).
- Mulder, V. (2002). *Twente asbestvrij. Eis tot een volledige inventarisatie en sanering van bodemasbest in Twente*. Rotterdam: MilieuAlarmteam Socialistische Partij.
- Nederlandse Kankerregistratie. *Relatieve overleving van kankerpatiënten in Noord-Holland/Flevoland.C34:long*. Geraadpleegd op 24-01-06 via <<http://www.ikcnet.nl/page.php?nav_id=160®io_id=117&id=1735>>
- Opstelten, J. (1998). *Een lijdensweg verkort? Ontwikkelingen en achtergronden rond het proces tot de mogelijke oprichting van het Instituut Asbestslachtoffers*. Doctoraalscriptie, Universiteit Leiden.
- Outshoorn J.V. (1986). *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984*. Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Pathologisch-Anatomisch Landelijk Geautomatiseerd Archief. *Is er al een daling van de incidentie van maligne mesotheliomen*. Geraadpleegd op 04-10-06, via <<<http://www.palga.nl/index.htm>>>
- Parsons, W. (2001). *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden (2006). *Zetelverdeling Tweede Kamer 1946-heden*. Geraadpleegd op 19-04-07 via <<<http://www.parlement.com/9291000/modules/f/g6ki9ydx>>>
- Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden (2006). *Zetelverdeling Eerste Kamer 1946-heden*. Geraadpleegd op 19-04-07 via <<<http://www.parlement.com/9291000/modules/f/g6ki9ydx>>>
- Peeters, M.G.P. (2003). 'Evaluatie Instituut Asbestslachtoffers', in: Stichting Instituut Asbestslachtoffers (red.). *Instituut Asbestslachtoffers; evaluatie 2000-2002*. Den Haag: Stichting Instituut Asbestslachtoffers, pp. 11-29.

- Peper, B. (1998). *Sociale problemen en de moderne samenleving; een cultuursociologische beschouwing*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Perron, C.E. du. (2003). 'Genoegdoening in het civiele aansprakelijkheidsrecht', in: A.C. Zijdeveld, C.P.M. Cleiren, & C.E. du Perron, (2003). *Het opstandige slachtoffer. Genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht*. Deventer: Kluwer, pp. 107-161.
- Pieterman, R. (2002). 'De sociale constructie van samenleven', in: Vakgroep RPRS (red.), *Inleiding rechtssociologie, Deel II, 2002/2003*. Arnhem: Gouda Quint BV, pp. 46-81.
- Poelje, H. van (1980). *Beter werk; een FNV-discussienota over de arbeidsomstandigheden en in het bijzonder de gezondheid en veiligheid in het werk*. Amsterdam: FNV.
- Research voor beleid (2005). *Evaluatie van de regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers 2003-2005*. Voorburg: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid; de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: VUGA.
- Rip, A. (1992). Risicocontroverses en de verwevenheid van wetenschap en politiek. *Kennis en Methode*, (1), pp. 63-80.
- Ritzer, G. (1995). *Expressing America; a critique of the global credit card society*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Rubington, E. & Weinberg, M.S. (eds.). 2003. *The Study of Social Problems; seven perspectives*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Ruers, R. & Bres, A. de (1995). *Asbest: De dubbele lijdensweg. Of waarom er een ASBEST-FONDS moet komen*. Rotterdam: Wetenschappelijk Bureau Socialistische Partij.
- Ruiter, J. de (1997). *Asbestslachtoffers*; advies in opdracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag: VUGA.
- Socialistische Partij (1999). *Kennvisie van de SP*; zoals vastgesteld door het 9^e Congres op 18 december 1999.
- Socialistische Partij (2000a) *Actiecomité ereschuld mijnwerkers: 'Schuld niet ingelost'*. Geraadpleegd op 30-05-06 via <<http://www.sp.nl/nieuwsberichten/001129-actiecomitee_ereschuld_mijnwerkers_145schuld_niet_ingelost146.html>>
- Socialistische Partij (2000b). *Misplaatste rancune bij Silicose-Stichting*. Afdelingsnieuws Heerlen. Geraadpleegd op 30-05-06 via <<http://www.heerlen.sp.nl/nieuws/afdn/afdn_1200_2.stm>>
- Socialistische Partij (2006a). *Handen uit de mouwen*. Geraadpleegd op 24-09-06 via <<<http://www.sp.nl>>>.
- Socialistische Partij (2006b) *Geschiedenis van de SP in vogelvlucht*. Geraadpleegd op 24-09-06 via <<<http://www.sp.nl/partij/historie>>>.
- Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers (2000). *Een kwestie van ereschuld*; eindverslag Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers. Maastricht: Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers.

- Spier, J. (1994). Asbest En aansprakelijkheid. in: J.M. Dunné (red.). *Asbest en aansprakelijkheid*. Arnhem: Gouda Quint, pp. 35-50.
- Stichting Instituut Asbestslachtoffers (2002). *Instituut Asbestslachtoffers; verslag over 2000 en 2001*. Den Haag: Stichting Instituut Asbestslachtoffers.
- Stichting Instituut Asbestslachtoffers (2003). *Instituut Asbestslachtoffers; evaluatie 2000-2002*. Den Haag: Stichting Instituut Asbestslachtoffers.
- Stichting Instituut Asbestslachtoffers (2004). *Instituut Asbestslachtoffers; verslag over 2003*. Den Haag: Stichting Instituut Asbestslachtoffers.
- Stichting Instituut Asbestslachtoffers (2005). *Instituut Asbestslachtoffers; verslag over 2004*. Den Haag: Stichting Instituut Asbestslachtoffers.
- Stone, D.A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104, (2), pp. 281-300.
- Stone, D.A. (2002). *Policy paradox. The Art of Political Decision Making*. New York/London: W.W. Norton & Company.
- Swaan, A. de. (1989). *Zorg en de Staat; welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Swuste P., Burdorf, A. & Vliet, L. van. (1985). *Asbest; de vervanging van het magische materiaal*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Swuste, P., Burdorf, A., & Klaver, J. (1988). *Asbest, het inzicht in de schadelijke gevolgen in de periode 1930-1969 in Nederland*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Swuste, P. & Burdorf, A. (1991). Recognition of Occupational Asbestos Diseases and Introduction of Preventive Measures in The Netherlands 1930-1990. *TMA*, (3), pp. 49-55.
- Swuste, P. (1994). 'Asbest, feiten en maatregelen', in: J.M. van Dunné (red.). *Asbest en aansprakelijkheid*. Arnhem: Gouda Quint, pp. 3-12.
- Swuste, P., Burdorf, A., Festen-Hoff, K. & Huls, N. (1997). Naar een instituut van barmhartigheid voor asbestslachtoffers? *NJB*, 76, (26), pp. 1157-1163
- Verbond van Verzekeraars. (1 juli 1997). *Niet sleutelen aan verjaringstermijnen asbestslachtoffers*. Geraadpleegd op 12-01-06 via <<<http://www.verbondvanverzekeraars.nl/smartsite.dws?id=43&mainpage=6>>>
- Vereniging van Integrale Kankercentra (2005). *Feiten en fabels over kanker in Nederland*. Utrecht: Vereniging van Integrale Kankercentra.
- Vereniging OPS (2003). *Rapport van de werkgroep "Collectieve compensatie voor OPS slachtoffers"*. Amsterdam: Bureau Beroepsziekten FNV.
- Verheij, A.J. (2002). *Vergoeding van immateriële schade wegens aantasting in de persoon*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Verkaar, E. (1991). *Het strategisch gedrag van kategoriale patiëntenorganisaties*. Rotterdam: Editor.

- Vinke, H. (1995). 'Vergoeding van schade bij bedrijfsongevallen en beroepsziekten: van sociale verzekering naar particuliere verzekering?', in: P. de Jong, R. Schwitters, P. van Seters, & T. Wilthagen, (red.). *Arbeid, recht en risico*. Amsterdam: SISWO, pp. 71-83.
- Vinke, H. & Wilthagen, T. (1992). De mobilisering van het recht door asbestslachtoffers. *Rechtshulp*, (4), pp. 2-12.
- Vinke, H. & Wilthagen, T. (1993). Asbest-arrest Hoge Raad: het hek van de dam? *Rechtshulp*, (10), pp. 8-14.
- Waterman, Y.R.K. & Peeters, M.G.P. (2004) The Dutch Institute for Asbestos Victims. *International Journal of Occupational and Environmental Health*, 10, (2), pp. 166-176.
- Welwezen*, oktober 1998. 'Een slechte schikking is beter dan een goede rechtszaak', pp. 4-12.
- Welwezen*, februari 2001. 'Asbestinstituut bestaat één jaar: meer vaart blijft geboden', pp. 27-28.
- Wijk, J. van (2007). *Luanda-Holanda; irreguliere (asiel)migratie van Angola naar Nederland*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Wijnholt, J. (2001). *Is het Instituut Asbestslachtoffers op de goede weg? Een onderzoek naar de effectiviteit van bemiddeling als oplossing voor de juridische lijdensweg van asbestslachtoffers*. Doctoraalscriptie, Universiteit Leiden.
- Willems, J.H.B.M. (1991). Sociale vernieuwing, of stap terug in de tijd? Compensatie voor beroepsziekten en bedrijfsongevallen. *Arbeidsomstandigheden*, 67, (5), pp. 306-310.
- Wilthagen, A.C.J.M. (1993). *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden; een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wink, A. (1980). 'Gezondheidskundige aspecten van arbeid en arbeidsomstandigheden', in: C. de Galan, M.R. van Gils & P.J. van Strien (red.). *Humanisering van de arbeid*. Assen: Van Gorcum, pp. 173-202.
- Winter, M. & Steger, U. (1998). *Managing Outside Pressure*. Chichester (a.o.): John Wiley & Sons.
- Zeeland, C.M.C. van, Kamminga, Y.P., & Barendrecht, J.M. (2003). Waar het mensen om gaat en wat het burgerlijk recht daarmee kan. *NJB*, 16, pp. 818-827.
- Zijderveld, A.C. (2003). 'De wisselende aandacht voor slachtoffers; enkele cultuursociologische overwegingen'. in: A.C. Zijderveld, C.P.M. Cleiren & C.E. du Perron. (2003). *Het opstandige slachtoffer; genoegdoening in strafrecht en burgerlijk recht*. Deventer: Kluwer.

Krantenartikelen*Algemeen Dagblad*

- 15-06-95. 'Linschoten wil ook asbestfonds'
- 15-03-97. 'Defensie verzwijgt asbest in bunker.'
- 10-04-97. 'Inzage in asbestdossier; Toezegging ministerie van Defensie.'
- 24-04-97. 'Defensie: asbestrapporten genegeerd; Staatssecretaris Gmelich Meijling moet Tweede Kamer veel uitleggen.'
- 25-04-97. 'Openheid na asbest-drama.'
- 26-04-97. 'Strafklacht tegen Defensie om asbest.'
- 07-05-97. 'Verjaringsgrens asbest versoepelen'
- 09-05-97. 'Brede aanpak asbestclaims.'
- 24-05-97. 'Tientallen kazernes vol asbest; Beschermende kleding zou internationaal slecht vallen.'
- 29-05-97. 'Vergoeding voor asbestslachtoffers; Staatssecretaris Meijling aanvaardt alle aansprakelijkheid'

Dagblad De Limburger

- 08-03-97. 'Duizenden Afcenters werkten in asbest.'

Eindhovens Dagblad

- 13-03-97. 'Astense ex-sergeant blootgesteld aan asbest.'
- 08-04-97. 'Kort geding toepassing asbest in leger.'
- 24-04-97. 'Defensie erkent fout met asbest.'
- 25-04-97. 'Tweede Kamer in asbestzaak misleid.'
- 26-04-97. 'Slachtoffers eisen vervolging Defensie wegens nalatigheid in asbestaffaire.'
- 05-05-97. 'Defensie houdt vast aan verjaring asbest-claims.'
- 24-05-97. 'Van Voorst nalatig in asbestzaak.'

Het Financieel Dagblad

- 15-06-95. 'SOZA positief over asbestfonds.'

NRC Handelsblad

- 11-04-97. 'Maastricht wil van asbest af.'
- 23-04-97. 'Defensie: personeel Cannerberg liep risico met asbest.'
- 24-04-97. 'Asbest thuis maar zelden gevaarlijk.'
- 24-04-97. 'Het schandaal van de Cannerberg.'
- 25-04-97. 'Strafklacht tegen Defensie wegens asbest Maastricht.'
- 03-05-97. 'Verjaringstermijn van dertig jaar; Defensie wijst oude asbestclaims af'
- 05-05-97. 'Houding Defensie 'schandalig'; Kamer keurt verjaring van asbestclaims af'
- 07-05-97. 'Defensie zal voorlopig geen asbestclaims meer afwijzen.'
- 14-05-97. 'Overheid en fatsoen.'
- 28-05-97. 'Kamer wil onderzoek vervuiling Cannerberg.'
- 29-05-97. 'Meijling krijgt van Kamer nog een kans.'

Het Parool

- 15-04-97. 'Geheim dorp' ontruimd na meting asbest.'
- 01-05-95. 'Proces tegen werkgever is vaak moeilijk.'
- 24-04-97. 'Kamer pikt afhandeling asbest niet.'
- 05-05-97. 'Defensie wijst oude claims asbest van de hand.'
- 07-05-97. 'Verjaring van asbestclaims.'
- 09-05-97 'Ik moest asbest van de vloeren krabben.'
- 28-05-97 'Alle asbest-zieken erkend.'
- 29-05-97. 'Geen onderzoek naar asbestaffaire.'

Trouw

- 02-06-95. 'Asbest-slachtoffer krijgt ton voorschot.'
- 15-06-95. 'Kamer voorstander van oprichting asbestfonds.'
- 04-04-97. 'Asbest.'
- 11-04-97. 'Defensie: asbestberg dichtmetselen, Maastricht eist schoonmaak.'
- 24-04-97. 'Militairen 22 jaar lang niet beschermd tegen asbest in Navo-grotten Cannerberg.'
- 25-04-97. 'Asbest-spuiter Cannerberg vraagt waarom hij nog leeft.'
- 26-04-97. 'Comite wil vervolging Defensie.'

- 05-05-97. 'Gmelich Meijling haalt zich woede vakbonden op de hals met onwrikbaar asbest-standpunt'
- 06-05-97. 'Verjaringstermijn te kort voor toekomstige asbest-slachtoffers Cannerberg.'
- 09-05-97. 'Defensie wijst voorlopig verjaarde asbestklacht niet af.'
- 24-05-97. 'Burgers en militairen De Cannerberg hebben angst voor asbestziekten.'
- 29-05-97. 'Ook claims van niet-militairen in Cannerberg worden geaccepteerd.'
- 30-05-97.

De Volkskrant

- 19-03-97. 'NAVO verantwoordelijk voor asbestvervuiling'
- 25-03-97. 'Instituut nodig voor hulp slachtoffers asbest'.'
- 08-04-95. 'Waarborgfonds voor slachtoffers van asbeststof.'
- 10-04-97. 'De vuile ingewanden van de Cannerberg.'
- 12-10-97. 'Maastricht eist van Defensie sanering grotten.'
- 24-04-97. 'Defensie erkent fouten met asbest in Cannerberg.'
- 05-05-97. 'Defensie acht claims asbest na 30 jaar verjaard.'
- 06-05-97 'Cannerberg.'
- 09-05-97. 'Asbestclaim verjaart voorlopig niet bij Defensie.'
- 24-05-97. 'Meijling legt zaak asbest Cannerberg deels bij NAVO.'
- 29-05-97. 'Defensie komt zieken door asbest tegemoet.'

Parlementaire stukken

- TK, 1994/95, 23900 XV, nr. 49
- TK, 1996/97, 25000 XV, nr. 58
- TK, 1996/97, 25000 XV, nr. 64
- TK, 1996/97, 25323, nr. 1-5
- TK, 1996/97, Handelingen, nr. 23
- TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 946
- TK, 1996/97, Aanhangsel Handelingen, nr. 1097-1100
- TK, 1997/98, 25323, nr. 11
- TK, 1997/98-1998/99, 25834, nr. 3, 4, 6 7, 11, 12, 14-16
- TK, 1998/99, Handelingen, nr. 76

TK, 1998/99, Handelingen, nr. 32
TK, 1998/99, 25834, nr. 6
TK, 1999/00, 26800 XV, nr. 2
TK, 1999/00 -2000/01, 26824, nr. A, 1-9
TK, 2000/01, Handelingen, nr. 36
TK, 2001/02, Kamervragen, nr.2010214430
TK, 2002/03, Niet-dossierstuk, szw0200610
TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 88
TK, 2002/03, Handelingen, nr. 32
TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 36
TK, 2002/03, 28600 XV, nr. 34

EK, 2000/01, 26824, nr. 162, 162a
EK, 2001/02, 26824, nr.128, 128a
EK, 2002/03, 26824, nr.105, 105a-c
EK 2002/03, Handelingen, nr. 21
EK 2002/03, Handelingen, nr. 22
EK 2003/04, Handelingen, nr. 4
EK 2003/04, Handelingen, nr. 8

Staatsblad. 1928 (223)
Staatsblad 1938 (804)
Staatsblad 1949 (98)
Staatsblad 1951 (134)
Staatsblad 1957 (109)
Staatsblad 1980 (664)
Staatsblad 1977 (269)
Staatsblad 1993 (135)
Staatsblad 1993 (290)
Staatsblad 2003 (495)

Staatscourant 2000 (16)

Staatscourant 2002 (246)

Staatscourant 2003 (132)

Jurisprudentie

HR 7 maart 1980, NJ 1980, 365 (*De Laat/De Boer*)

HR 6 april 1990, NJ 1990, 573 (*Janssen/Nefabas*)

HR 25 juni 1993, NJ 1993, 66 (*Cijsouw/De Schelde*)

HR 25 november 2005, C04-182

HR 31 maart 2006, C04/303HR

Hof Amsterdam 18 maart 2004, zaaknr. 123910 (*Winkelaar Ten Pierik/Hertel*)

Hof Arnhem 6 juli 2004, zaaknr. 2003.00494 (*Eternit farabrieken/HM Hollink*)

Ktg. Middelburg, 1 februari 1999 (*Schaier/De Schelde*)

Overig

Convenant Instituut Asbestslachtoffers (23 november 1998).

Nederlandse Kankerpatiëntenfederatie. Geraadpleegd op 30-01-06 via
<<www.kankerpatiënt.nl/ lonkanker; /avn >>.

Organisatiebeschrijving Waarborgfonds Verkeersslachtoffers. Geraadpleegd op 04-10-06 via
<<<http://www.wbf.nl/>>>.

Lijst van afkortingen

ADR	Alternative Dispute Resolution (alternatieve geschillenbeslechting)
AI	Arbeidsinspectie
ACOM	Algemene Christelijke Organisatie van Militairen
AFMP	Algemene Federatie voor Militair Personeel
AG	Advocaat Generaal
AMVB	Algemene Maatregel(en) Van Bestuur
ARP	Antirevolutionaire Partij
Arbo(wet)	Arbeidsomstandighedenwet
AVN	Asbestslachtoffer Vereniging Nederland
BW	Burgerlijk Wetboek
CARA	Chronische Aspecifieke Respiratoire Aandoeningen
CHU	Christelijke Historische Unie
Comité	Comité Asbestslachtoffers
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CTSV	College Toezicht Sociale Verzekeringen
DSM	De Nederlandse Staatsmijnen
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGB	Extra Garantierегeling Beroepsrisico
EK	Eerste Kamer
FNV	Federatie Nederlandse Vakbewegingen
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GL	Groen Links
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
HR	Hoge Raad
IAS	Instituut Asbestslachtoffers
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeidsorganisatie)
IW	Invalideitswet
IWI	Interimwet Invalideitsrentetrekkers
IWI	Inspectie voor Werk en Inkomen
KVP	Katholieke Volkspartij
KWF	Koningin Wilhelmina Fonds
NCvB	Nederlands Centrum voor Beroepsziekten
NFK	Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties
NMP	Nederlands Mesotheliomen Panel
NOV	Nederlandse Officieren Vereniging
NVALT	Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose
MAC	Maximaal Aanvaarde Concentraties
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MvT	Memorie van Toelichting
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond

LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
OPS	Organisch Psychosyndroom (schildersziekte)
OW	Ongevalwet
PoC	Probability of Causation (veroorzakingswaarschijnlijkheid)
PvdA	Partij van de Arbeid
PWC	PriceWaterhouseCoopers
RPF	Reformatische Politiek Federatie
RTA	Raad van Toezicht en Advies
SEO	Stichting Economisch Onderzoek
SER	Sociaal Economische Raad
SP	Socialistische Partij
SSOM	Stichting Silicose Oud Mijnwerkers
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAS- regeling	Regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers
TK	Tweede Kamer
Unie MHP	Unie Middelbaar en Hoger Personeel
VBM	Vakbond voor Burger- en Militaire Ambtenaren
Verbond	Verbond van Verzekeraars
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VSO	Vereniging Samenwerkende Overheidswerkgevers
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
ZW	Ziektewet

Zakenregister

	Paragraafnummer ¹⁹⁶
asbestfonds/fondsvorming	3.6; 4.1; 4.2.2; 4.3.1; 4.3.3; 4.4; 5.2.1; 6.1
asbestose	2.1.2; 2.1.3; 2.2.3; 3.2; 3.3; 3.6; 4.3.2; 4.4.1; 4.5; 5.2.2; 5.3; 5.4.3; 6.1; 6.2
<i>claim mobilizer</i>	1.1 2; 1.1.4; 1.1.5; 2.3.1; 3.1-3.6; 4.3.2; 5.3.4; 5.4.1; 5.4.3; 6.1; 6.2
collectivisering	1.1.2; 3.5; 5.3.4; 5.4.3; 6.1; 6.2
compensatiesysteem - gecollectiviseerd	1.2; 5.1; 5.4.3; 6.1
conflictpiramide	1.1.2; 5.4.3; 6.1; 6.2
eigenaarschap	1.1.5; 2.3.1; 4.4.2; 5.1.4; 6.1; 6.2
ereschuld	2.3.1; 2.3.2; 4.2.1; 3.6; 5.1.3; 6.1
homogeniteit slachtoffergroep	4.5.1; 5.2.2; 5.3.3; 5.3.4; 6.1
IAS	4.1-4.5; 5.1.2-5.1.4; 5.2; 5.3; 5.4.2; 5.4.3; 6.1; 6.2
institutionalisering compensatiesysteem	1.1.2; 1.2; 3.5.3; 4.3.1; 4.3.2; 4.4.1; 4.4.2; 5.4.3; 6.1
longkanker, asbestgerelateerd	2.1.3; 3.2; 3.6; 4.3.2; 5.2.2; 2.1.2; 4.1.1; 4.5; 5.3.3; 5.3.4; 5.4; 6.1; 6.2
monocausale (aandoening, beroepsziekte)	2.1.2; 2.2.3; 2.2.4; 3.6; 5.3.2; 6.1
multicausale (aandoening, beroepsziekte)	2.1.2; 2.2.4; 3.6; 5.2.2; 5.4.3; 6.1
<i>one shotter</i>	1.1 5; 3.5.3; 3.6; 5.1.4
OPS	5.3.3; 5.4.3
preventie - asbestblootstelling	2.1.4; 3.4; 3.5; 4.4.2; 5.3.4; 6.1; 6.2
preventie - als functie compensatiesysteem	1.1.2; 2.2; 3.4; 3.5; 4.4.2; 5.3.4; 6.1; 6.2
preventie - morele consequenties	2.1.4
<i>repeat player</i>	1.1 5; 3.5.3; 3.6; 5.1.4; 6.1; 6.2
silicose	2.1.3; 2.1.4; 2.2.3; 2.3; 3.6; 4.2.3; 4.3.1; 4.3.3; 4.4.1; 4.5.2; 6.1

¹⁹⁶ Exclusief: Inleiding

standaardisering/normering/protocollering (van compensatie)	4.1; 4.4.2; 4.4.1; 4.5.1; 5.2.2; 5.2.3; 5.3; 5.4.2; 6.1
TAS-Regeling	4.1-4.5; 5.1.2-5.1-4; 5.2; 5.3.2; 5.3.4; 5.4.2; 5.4.3; 6.1
verjaring	4.1; 4.2.1; 4.2.3; 4.3.1-4.3.3; 4.4.3; 4.5.1; 5.1; 5.2.3; 6.1; 6.2
voorschot(fonds/-regeling)	4.2.1; 4.2.2; 4.3.1; 4.4.3; 5.1.3; 5.2.1; 5.4.3; 6.1