

Voorzitter

(PbEU L 339), Richtlijn nr. 2003/125/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 22 december 2003 tot uitvoering van richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de juiste voorstelling van beleggingsaanbevelingen en de bekendmaking van belangenconflicten betreft (PbEU L 339) en richtlijn nr. 2004/72/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 april 2004 tot uitvoering van richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad wat gebruikelijke marktpraktijken, de definitie van voorwetenschap met betrekking tot van grondstoffen afgeleide instrumenten, het opstellen van lijsten van personen met voorwetenschap, de melding van transacties van leidinggevende personen en de melding van verdachte transacties betreft (PbEU L 72) (Wet marktmisbruik) (29827);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet 1995 ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) en van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus) (29877);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet vanwege de inwerkingtreding van de Wet van 9 december 2004 tot wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit

tot zelfstandig bestuursorgaan (Stb. 2005, ...) (Reparatiewet NMa-ZBO) (29992);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 ter implementatie van richtlijn nr. 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 november 2003 betreffende het prospectus dat gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel worden toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU L 345) en tot uitvoering van verordening nr. 809/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 april 2004 tot uitvoering van Richtlijn 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de in het prospectus te verstrekken informatie, de vormgeving van het prospectus, de opening van informatie door middel van verwijzing, de publicatie van het prospectus en de verspreiding van advertenties betreft (PbEU L 149) (30013);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Wet kinderopvang, de Huursubsidiewet en enige andere wetten (30097).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde de collectieve afwikkeling van massaschades te vergemakkelijken (Wet collectieve afwikkeling massaschade) (29414).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De fractie van de PvdA was eerst niet van plan om mee te doen aan de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel stelt immers aantrekkelijke

mogelijkheden in het vooruitzicht voor collectieve afwikkeling van massaschade waardoor het aan de ene kant voor bepaalde groepen slachtoffers mogelijk wordt om hun schade binnen te halen, terwijl aan de andere kant voor de veroorzakers tegelijkertijd het perspectief bestaat van een afwikkeling die een einde maakt aan het probleem. Het ging naar onze mening dus om een evenwichtig wetsvoorstel, zij het dat het puur een aanvulling biedt op de mogelijkheden die reeds te vinden zijn in het Burgerlijk Wetboek. Wij hadden nog wel vragen gesteld over de strooischade. Daarop hebben wij van de minister antwoorden ontvangen die wij alleszins bevredigend vonden. Tijdens de schriftelijke voorbereiding zijn door andere fracties, met name die van de VVD, echter allerlei mogelijke onrechtvaardige situaties bij de toepassing van de wet aan de orde gesteld. Dit noopt ons ertoe om vandaag ook aan het debat deel te nemen. Ik wil kort twee andere typen van schade bespreken die ook vormen van massaschade zouden kunnen zijn en dus voor collectieve afwikkeling in aanmerking zouden kunnen komen.

Om te beginnen, kan men dan denken aan de zogenaamde gefixeerde schade, zoals in het geval van de ramp die zich in Volendam heeft voorgedaan. Daarbij zijn op een gegeven ogenblik alle slachtoffers bekend, kan de omvang van de schade worden bepaald en komt het erop aan om misschien met een groot aantal personen tot een afwikkeling van de schadeclaims te komen. Het lijkt mijn fractie dat bij zulke gevallen van gefixeerde schade de voorgestelde regeling hooguit als sluitstuk van de procedure aan de orde moet komen, omdat alle vragen over de schuld, de aard van de schade en de omvang daarvan al in een eerder stadium moeten zijn beantwoord voordat de schadeveroorzaker vermoedelijk bereid zal zijn om met de een of andere collectieve vertegenwoordiger van de slachtoffers zaken te doen. Wij zien daar dus hooguit een aanvullende mogelijkheid in.

Het tweede type andere schade is de zogenaamde sluipende schade, zoals het geval is bij de groep die aanleiding is geweest voor dit wetsvoorstel, namelijk de desdochters. Men kan ook denken aan asbestslachtoffers. Het gaat om vormen van sluipende schade

Witteveen

waarbij pas na zeer lange tijd blijkt welke schade er precies is opgetreden en waarbij ook de kring van door het schadeveroorzakende gedrag getroffen personen niet met zekerheid is vast te stellen en zich in de toekomst nog kan uitbreiden. Daarbij is deze regeling zowel van belang als problematisch. Want hoe moeten wij ervoor zorgen dat, als op een gegeven ogenblik een voldoende representatieve organisatie is ontstaan die tot afspraken komt met de veroorzaker van de schade en zich vervolgens tot de rechter wendt met het verzoek om die afspraken collectief, dus voor iedereen, verbindend te verklaren, ook de belangen worden gediend van al die slachtoffers die op dat moment nog niet bekend zijn en dus moeilijk op de een of andere manier vertegenwoordigd kunnen zijn en op geen enkele manier de opt-outmogelijkheid kunnen benutten? Dit is een principiële vraag die zich voordoet.

Naar de mening van mijn fractie is daar een belangrijke rol weggelegd voor de rechter. De rechter moet de voorgelegde regelingen toetsen, zoals ook in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting staat. Naar onze opvatting zal de rechter dan geen gesloten regelingen moeten accepteren waarbij mensen die in de toekomst mogelijkerwijze met schade zullen komen, worden uitgesloten van het verwezenlijken van hun recht op schadevergoeding. Dat zou in strijd zijn met het wettelijke systeem dat wij verder hebben. Er moet dus op de een of andere manier in dit soort gevallen een openeinde-regeling worden getroffen. Ik vraag de minister om op dit punt nadere duidelijkheid te verschaffen, mede ten behoeve van de rechterlijke macht die in de praktijk met dit soort lastige en soms emotionele zaken zal worden geconfronteerd.

Hoe moet de rechter eigenlijk de overeenkomsten toetsen die hem worden voorgelegd met het verzoek om die collectief verbindend te verklaren? Zelf stuitte ik in het wetsvoorstel op artikel 907, derde lid, waarin wordt aangegeven in welke gevallen de rechter het verzoek afwijst. Dat biedt een aantal aanknopingspunten. Onder b. gaat het bijvoorbeeld over de hoogte van de vergoedingen en de redelijkheid daarvan. Belangrijker is misschien wat er onder e. staat: "de belangen van de personen ten behoeve van

wie de overeenkomst is gesloten anderszins onvoldoende gewaarborgd zijn;" Het gaat dan zowel om de belangen als om de personen. Je moet dan weten welke personen het zijn en welke belangen het zijn. Het moet dus in openeindetermen worden neergelegd. Ook moet worden gelet op de onder f. genoemde representativiteit van de stichting of vereniging die terzake de belangen behartigt van degenen ten behoeve van wie de overeenkomst is gesloten. Het lijkt mijn fractie dat daarin aanknopingspunten zitten voor een actieve en verantwoordelijke toetsende rol van de rechter, maar ik hoor graag hoe de minister zich dit precies voorstelt.

Daarop aanvullend het volgende. Die toetsing door de rechter zal toch niet alleen maar het toekennen zijn van het predikaat goedgekeurd aan het eind van de procedure? Kan de rechter zich eerder al procedureel in de procedure mengen?

Ten slotte wil ik nog een vraag stellen die van enigszins andere aard is. Uit de hele stukkenwisseling doemt het beeld op van organisaties van slachtoffers die als een soort van middenveldorganisaties optreden om de belangen van mensen te vertegenwoordigen. Onze vraag is of dit niet een zeer rooskleurig beeld is van de praktijk. Wij kunnen ons namelijk heel goed voorstellen dat commerciële advocatenbureaus, gespecialiseerd in letselschade, actief op zoek zullen gaan naar slachtoffers en hen zullen organiseren, en dat dit wetsvoorstel wel degelijk een stap kan zijn op weg naar de claimcultuur die wij allen niet willen. Ik stel het op prijs als de minister ook daarover zijn licht wil laten schijnen.

□

De heer **Wagemakers** (CDA):
Mevrouw de voorzitter. In onze samenleving doet zich in allerlei vormen het verschijnsel van schaalvergroting voor. Dit wetsvoorstel heeft daarmee van doen.

Ons burgerlijk recht en procesrecht is eigenlijk meer ingesteld op "tweerelaties", relaties met twee partijen. In een procedure zijn er bijvoorbeeld eiser en gedaagde, die ieder worden bijgestaan in nog zo'n "tweerelatie": cliënt en advocaat. Geschillen hebben vaak van doen met overeenkomsten, gesloten tussen twee partijen. Ook bij een ongeluk ziet men een dader en een

slachtoffer. Die oriëntatie op twee partijen zal moeten wijzigen en is al aan het wijzigen. Goederen en diensten worden immers en masse aangeboden en vaak op identieke condities, hetgeen kan leiden tot soortgelijke problemen en soortgelijke vorderingen. Sommige ongelukken kennen ook vele slachtoffers.

Dat feit van grote aantallen kan het recht op enig moment niet langer negeren. Dit speelt overigens niet alleen op het terrein van civiele schadeclaims. Ik herinner mij dat een oud-lid van dit huis, de heer Glastra Van Loon, wiens naam ik met ere noem, mij ooit vertelde dat hij in de jaren dat hij staatssecretaris van Justitie was, over het algemeen mensen die een beroep deden op de vluchtelingenstatus persoonlijk ontving. Dat model bleek niet haalbaar toen de aantallen toenamen.

Dit wetsvoorstel voorziet in een bundeling van gelijksoortige vorderingsrechten die dan in één procesgang worden afgedaan. De voordelen daarvan zijn evident: het gaat sneller en goedkoper en voorkomt datgene wat ik aantrof als titel van een artikel over massaschades: "U bent met teveel, dus krijgt u niets". Een collectieve aanpak kan uiteraard ook nadelen hebben. Niet in elk geval zullen de eigen bijzondere kenmerken kunnen worden gezien. De partijen die meedoen in een collectief schadeverhaal zullen individueel ook minder invloed kunnen hebben op het verloop van de procedure en zullen als het ware ook niet hun eigen zitting in de rechtszaal hebben, hetgeen voor bepaalde mensen in bepaalde gevallen genoegdoening kan geven dat zij voor de rechter verschijnen en daar hun zaak kunnen toelichten. Er treedt dus een zekere globalisering op. Bepaalde verschillen tussen slachtoffers tellen niet langer, men wordt een nummer binnen een categorie en vooral juristen hebben daar moeite mee.

Wat echter te doen indien dit alles in abstracto wellicht niet volmaakt goed zou zijn, maar in de praktijk wel zou werken? Het systeem dat nu aan de orde is, moet uiteraard voldoen aan enkele belangrijke rechtsbeginselen, zoals onder meer neergelegd in het EVRM en de Grondwet. In dat verband is met name relevant, dat mensen dit soort vorderingen kunnen voorleggen aan een

Wagemakers

onafhankelijk gerecht dat bij de wet is ingesteld. Op dat punt zijn principiële bezwaren naar voren gebracht die wij vandaag wellicht ook nog van andere sprekers horen, maar men heeft beoogd die in dit wetsvoorstel te ondervangen door de procedure zodanig in te richten dat men in ieder geval toegang heeft tot de rechter die in deze procedure is voorzien en door de zogenaamde opt-outmogelijkheid. Of dit alles in de praktijk redelijk zal werken, hangt af van de vraag of de benadeelden steeds reëel de mogelijkheid zullen hebben gehad om van die opt-outregeling gebruik te maken en daarnaast van de vraag of de door de rechter goedgekeurde regelingen redelijk zullen uitwerken in alle gevallen waarop de regeling betrekking heeft. Met name de combinatie van deze twee omstandigheden is van doorslaggevende betekenis. Ik denk dat er best gevallen kunnen zijn waarin een goedgekeurde overeenkomst onredelijk lijkt uit te werken en wellicht ook feitelijk onredelijk uitpakt. Met name in die situatie zal een benadeelde dan afwillen van de consequentie van het niet gebruikt hebben van de opt-outmogelijkheid. Hij kan dan niet veel anders dan zich te beroepen op het feit dat het hele stramien waarmee hij geconfronteerd is in strijd zou zijn met art. 6 EVRM. Je kunt dan denken aan situaties waarin een schadepot is gevormd die eigenlijk al grotendeels of wellicht wel geheel leeg is op het moment dat de claim zou opduiken waarmee de betrokkene komt. Acht de minister het denkbaar dat de hier aan de orde zijnde wettelijke regeling weliswaar in zijn algemeenheid niet strijdig is met het gestelde in art. 6 EVRM, maar dat onder omstandigheden op basis van deze wet genomen besluiten daarmee wel strijdig zouden kunnen worden bevonden?

Vervolgens wil ik stilstaan bij de vraag hoe het voorgestelde systeem in de praktijk zal gaan werken en welke problemen zich daarbij mogelijkerwijze kunnen voordoen. Ik ga er maar van uit dat iedereen dan altijd zijn eigen belangen nastreeft. Hoe werkt het dan?

Allereerst de benadeelden. Hoe ontstaat eigenlijk een stichting of vereniging die voldoende representatief is om hun belangen te behartigen? Ik heb toch het gevoel dat het enigszins naïef is om te denken er een soort idealisme aan de orde is,

dat benadeelden zich in hun vrije tijd organiseren en zo'n stichting opzetten om voor hun belangen op te komen. Zo zal het niet altijd gaan. Ik denk dat de schadeveroorzaker er zelf wel eens belang in kan zien om te zorgen dat er zo'n stichting komt en daar zelfs wellicht financiële middelen voor ter beschikking zal stellen. Daar is ook niet per se iets op tegen, mits hij langs die weg maar geen invloed koopt binnen die stichting die voor de belangen van de benadeelden zou moeten opkomen. Acht de minister het overigens denkbaar dat de introductie van dit stelsel in de wet met zich brengt dat een zodanige stichting ten opzichte van de schadeveroorzakende partij aanspraak kan maken op afgifte van een lijst van benadeelden in het geval dat aangenomen mag worden dat die partij daarover beschikt?

Ik denk dat wat die benadeelden betreft er ook wel initiatieven zullen komen vanuit de advocatuur. Dat betekent dan dat een of meer advocaten een stichting oprichten en financiële middelen ter beschikking stellen om benadeelden te verzamelen en te organiseren. In ieder geval in de Verenigde Staten is dat het gebruikelijke stramien. Dat kan leiden tot allerlei problemen. Als men kijkt naar de positie van een advocaat, dan gaat men over het algemeen toch uit van een soort persoonlijke vertrouwensrelatie tussen cliënt en advocaat. Wat betekent dat als men voor honderden cliënten gaat optreden? Normaal gesproken zal een advocaat ook communiceren met zijn cliënt over de aanpak van een zaak. Hij is daar zelfs toe gehouden, maar bij duizenden cliënten is dat niet meer mogelijk. Je krijgt dan al gauw voorlichtingsavonden, nieuwsbrieven, e.d. Dan gaat de cliënt ook minder greep krijgen op wat in feite wel in zijn naam gebeurt. De cliënt zal de advocaat informatie geven en die zal die informatie als het ware gaan delen met andere medeslachttoffers. Er kunnen zich tegenstrijdige belangen gaan voordoen. Er kunnen tegenstrijdige belangen bestaan binnen de groep benadeelden. Het kan ook een belang zijn van de georganiseerden dat de groep niet te groot wordt, omdat anders een verwatering van de uitkeringen optreedt. Men kan zich de vraag stellen of een advocaat die opkomt voor een groep benadeelden alleen

rekening moet houden met zijn huidige cliënten, of ook met de mensen die zich nog niet bij zijn stichting hebben aangemeld. En wat te doen indien de benadeelden het onderling niet eens zijn, dat een minderheid zich keert tegen wat een meerderheid wil accepteren? Daardoorheen speelt dat de financiële belangen van de behandelende advocaat niet per se overeenstemmen met die van zijn cliënten; dat ziet men ook in de VS. Zulks raakt de wijze van honorering van advocaten bij dit werk: die zullen in het algemeen hun aanloopkosten vergoed willen zien. Die bestaan hier niet enkel uit de traditionele juridische advisering – het maken van een overeenkomst, het indienen van een verzoekschrift – maar ook uit veel organisatorisch werk. Dergelijke zaken hebben zich al voorgedaan in de landen waarin dit stelsel bestaat, zelfs in hevige mate. Als we dit stelsel aanvaarden, zullen we daar in Nederland dus ook over moeten nadenken, en wel het liefst voordat de problemen zich manifesteren. Een suggestie aan de minister: meld dit onderwerp aan bij de adviescommissie over de positie van de advocatuur die recent is geïnstalleerd.

Dit alles geldt voor advocaten die onder het tuchtrecht vallen. Laten we nog een stap verder zetten: al dit organisatiewerk, het opzetten van stichtingen, het verzamelen van benadeelden, kan ook het terrein worden van mensen die helemaal niet onder enig tuchtrecht vallen. Natuurlijk moeten zij op enig moment advocaten inschakelen voor het indienen van een verzoekschrift, maar dat kan gewoon tegen een met een advocaat overeen te komen tarief. De organisatoren zouden natuurlijk zeer wel afspraken kunnen maken op basis van no cure, no pay of pars pro litis. Zo ontstaat een heel ander beeld: willen wij dat? Moet het bestuur in de stichting overigens bestaan uit benadeelden, mogen bestuursleden worden gehonoreerd? Mij viel op dat deze zaken aan de overzijde wel aan de orde zijn geweest, maar allemaal bedekt zijn met het antwoord dat de stichting of vereniging voldoende representatief moet zijn terzake van de behartiging van de desbetreffende belangen en dat de rechter dat zal bezien. Het is de vraag of dit alles oplost.

Nu de positie van partijen die gehouden zijn tot vergoeding van schade. Waar ligt hun belang? Ik

Wagemakers

denk dat dit soort partijen in het algemeen er belang in zullen zien dat zij op het moment dat zij de overeenkomst sluiten, precies weten waar ze aan toe zijn; dat er een bepaald maximumbedrag wordt gefixeerd als bijdrage die moet worden geleverd. Dat betekent een voorkeur voor een systeem waarin zo'n bedrag in de overeenkomst is vastgelegd. Dat leidt er weer toe – dit komt ook in de stukken aan de orde – dat die partijen in het stadium van het sluiten van de overeenkomst of de onderhandelingen daarover, er belang bij hebben om het aantal slachtoffers zo klein mogelijk voor te stellen, evenals hun schade. Ik denk dat niet altijd de problemen terzake zullen kunnen worden voorkomen doordat de rechter een actieve betrokkenheid heeft bij de vaststelling en goedkeuring van zo'n overeenkomst. Ook de systematiek van naar evenredigheid te verminderen vergoedingen indien de bodem van de schadepot in zicht komt, kan onredelijk werken als de benadeelden gebonden blijven aan de oorspronkelijke overeenkomst. Bij massaschade van het type mass exposure accidents zou daarom een openeindregeling de hoofdregel moeten zijn; slechts bij uitzondering zou genoeg moeten worden genomen met een vaste schadepot. In dit verband is niet geheel duidelijk wanneer het verantwoord is het in artikel 910, lid 2 bedoelde restant van de schadepot uit te keren, omdat vrijwel nooit met zekerheid kan worden vastgesteld dat voldoening van alle gerechtigden reeds heeft plaatsgevonden – dit laatste met name niet in gevallen van long-tailschade.

Als grote groepen benadeelden gebruikmaken van de opt-outregeling, zal de partij die de vergoeding moet betalen zich afvragen wat zij met de groep aanmoet die uit het systeem is gestapt. Dat kan leiden tot procedures, die men weer kan schikken, wellicht tegen hogere bedragen dan in de goedgekeurde overeenkomst. Als de groep maar groot genoeg is, is het zelfs mogelijk dat men met die groep opnieuw aan tafel gaat zitten en tracht een nieuwe overeenkomst te bereiken, tegen hogere bedragen, waarbij zo'n tweede overeenkomst ook weer een goedkeuring kan krijgen.

Voorzitter: Bierman-Beukema toe Water

De heer **Wagemakers** (CDA): Ten slotte de positie van de rechterlijke macht. Deze krijgt dit soort overeenkomsten ter goedkeuring voorgelegd. Het is een goede zaak dat een en ander is geconcentreerd bij het gerechtshof te Amsterdam; daar kan dan beleid worden ontwikkeld en knowhow worden opgebouwd. Ik wil benadrukken dat het van belang is dat de rechters een actieve opstelling kiezen. Zij moeten zeker niet op voorhand genoeg nemen met de informatie die zij van de partijen krijgen, maar zelfstandig een oordeel vormen. In die context schuilt enig risico. Uit mijn eigen praktijkervaring met rechters is mij althans in de loop der jaren gebleken dat zij zelden problemen maken indien partijen die problemen niet hebben. Dus waarom zou de rechter ontevreden zijn als er een regeling tussen partijen wordt getroffen waarover deze zelf tevreden zijn? Het vormt ook een bron van verleiding om te denken: als de overeenkomst wordt goedgekeurd, zijn wij ook van deze vijf- of tienduizend schadegevallen af. Toch zal de rechter actief moeten zijn en zal hij zich vragen moeten stellen die partijen zich wellicht niet hebben gesteld.

Dat is geen simpele taak, want onder omstandigheden kan van zijn beslissing het voortbestaan van bedrijven afhangen, bedrijven met soms heel veel werknemers, met de spreekwoordelijke vraag: "Wie bezit dan dat bedrijf, de gelaedeerden of de aandeelhouders?" Deze problematiek is ook bekend in het faillissementsrecht, die ooit is beantwoord in het Sigmaconarrest, waarbij is uitgesproken dat niet altijd de belangen van de crediteuren bepalend zijn voor de afwikkeling, maar ook de maatschappelijke belangen die in dit kader een rol spelen rondom de vordering. Speelt dat ook hier?

In artikel 909, lid 1 is bepaald dat een ingevolge de overeenkomst genomen beslissing over de vergoeding bindend is. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er in dit verband sprake kan zijn van arbitrage. Dit betreft dus arbitrage die door de goedkeuring van de overeenkomst aan benadeelden wordt opgelegd. Hoe verhoudt zich dat tot het gestelde in artikel 1020, lid 2 Wetboek van Strafvorde-

ring waarin is vastgelegd dat partijen zich actief dienen te verbinden om een tussen hen bestaand geschil aan arbitrage te onderwerpen?

Als men over het laatste vraagstuk nadenkt, kan men die vraag wat wijder trekken en zich meer in het algemeen de vraag stellen waarom eigenlijk is gekozen voor een systeem van opt-out? Ik krijg de indruk uit de stukken – maar de minister heeft daarover wellicht meer informatie – dat Nederland in die keuze vrijwel alleen staat. Andere landen die een regeling van massaschade kennen, hebben steeds gekozen voor een systeem van opt-in. De ervaringen leren, vooral in de Verenigde Staten, dat dit er nog steeds toe kan leiden dat vrijwel alle benadeelden meedoen. Op dit punt krijg ik graag nog een nadere toelichting.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De directe aanleiding voor het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, vormt de al lang lopende zaak van de slachtoffers aan wie zo tragisch schade is veroorzaakt door het gebruik van het des-hormoon. Tussen de stichting die de belangen behartigt van de des-slachtoffers, het Des-schadefonds en de schadeveroorzakers, de des-producenten, is inmiddels overeenstemming bereikt over een schaderegeling. Het overleg verkeert echter in een impasse, omdat de des-producenten de regeling alleen willen accepteren als vaststaat dat alle slachtoffers door de regeling gebonden zijn. Het Des-schadefonds heeft vervolgens aan de minister om een wettelijke regeling verzocht teneinde de overeenkomst verbindend te kunnen doen verklaren. De minister heeft aan dit verzoek gevolg gegeven, maar heeft, zoals de memorie van toelichting uitdrukkelijk stelt, daarbij niet gekozen voor gelegenheids-wetgeving maar voor een algemene wettelijke regeling voor de vergoeding van massaschade. De reden daarvoor is, aldus de memorie van toelichting, dat ook andere overeenkomsten die aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen verbindend kunnen worden verklaard.

Die algemene wettelijke regeling behandelen wij vandaag. Maar tegelijkertijd weten wij allen dat de

Broekers-Knol

wettelijke regeling waarover wij vandaag spreken dringend gewenst wordt door het Des-schadefonds. Dat maakt de behandeling van het wetsvoorstel er niet makkelijker op: mogelijke bezwaren tegen de voorgestelde wettelijke regeling kunnen nauwelijks los worden gezien van, en worden overschaduwd door de noodzaak en ook de wens om in de door het Des-schadefonds gewenste wettelijke regeling te voorzien. Als gevolg van de keuze van de wetgever voor een algemene wettelijke regeling moeten wij echter het wetsvoorstel beoordelen naar de maatstaven die gelden voor een alle burgers bindende wettelijke regeling. Ik zal dat vandaag namens de VVD-fractie doen, voorzitter.

Het wetsvoorstel lost het probleem op dat het voor belangenorganisaties niet mogelijk is om in een collectieve actie schadevergoeding te vorderen. Artikel 3: 305a, lid 3, van het Burgerlijk Wetboek stelt het heel duidelijk: "Een rechtsvordering als bedoeld in lid 1 kan niet strekken tot schadevergoeding te voldoen in geld."

Het wetsvoorstel nu maakt het wél mogelijk dat een overeenkomst tot collectieve schadeafwikkeling tussen een stichting of vereniging die de belangen van benadeelden behartigt en de schadeveroorzakers, verbindend wordt verklaard voor de hele groep door de uitspraak van de rechter. Zo staat te lezen in artikel 7: 908, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek, volgens het wetsvoorstel. Na de uitspraak tot verbindendverklaring door de rechter heeft de overeenkomst tot collectieve schadeafwikkeling de gevolgen van een vaststellingsovereenkomst. Dit betekent dat partijen gebonden zijn aan wat in de overeenkomst is bepaald over wat rechtens voor hen geldt. De voordelen van deze vorm van collectieve schadeafwikkeling zijn evident:

- de schadeveroorzakers, bedrijven, en hun verzekeraars hebben het voordeel dat zij niet betrokken worden in een veelheid van procedures, waardoor de kosten van verdediging hoog kunnen oplopen;
- bovendien biedt een overeenkomst tot collectieve schadeafwikkeling het voordeel dat de schadeveroorzakers en hun verzekeraars in belangrijke mate zekerheid verkrijgen over de financiële verplichtingen die zij hebben tegenover de benadeelden;
- de benadeelden kunnen binnen

korte tijd een reëel schadebedrag krijgen zonder dat zij zich jarenlang in een moeizame juridische procedure behoeven te begeven, met alle risico's van hoge kosten, emotionele belasting en wellicht een onzekere kans op succes;

- ook de maatschappij profiteert, omdat de kosten van mogelijk jarenlange civiele procedures worden uitgespaard.

Maar de voorgestelde regeling kent ook nadelen en die nadelen raken belangrijke rechtsbeginselen. In het voorlopig verslag is door de VVD-fractie een aantal vragen hierover gesteld. De memorie van antwoord heeft wel meer duidelijkheid gegeven, maar heeft de bezwaren die de VVD-fractie op dit punt heeft, niet of nog niet kunnen wegnemen.

Voor de VVD blijft een groot bezwaar dat inbreuk wordt gemaakt op het beginsel van partijautonomie in het burgerlijk procesrecht en op het in artikel 17 Grondwet verankerde, aan eenieder toekomende recht op toegang tot de rechter. In één adem vermeld ik daarbij artikel 6 van het EVRM.

Ik noem als voorbeeld de volgende punten:

- benadeelden zijn min of meer automatisch partij bij een (collectieve) overeenkomst om hun schade of een deel daarvan vergoed te krijgen. Wil een benadeelde geen deel uitmaken van de collectieve overeenkomst dan moet er actie worden ondernomen: opt-out. Gebruikelijk is echter dat een persoon niet gebonden is aan een overeenkomst, tenzij hij duidelijk te kennen heeft gegeven partij te willen zijn bij de overeenkomst;
- de periode voor opt-out bedraagt zes maanden. Wanneer een benadeelde die vervaltermijn laat verstrijken, maakt hij automatisch deel uit van de collectieve overeenkomst en is er geen mogelijkheid meer voor hem zijn schade individueel te verhalen. De gang naar de rechter is afgesloten;
- de collectieve overeenkomst kan bepalen dat het recht op vergoeding vervalt als de gerechtigde niet binnen één jaar nadat hij op de hoogte is geraakt van de opeisbaarheid van de vergoeding, daarop aanspraak heeft gemaakt (art. 7: 907, lid 6, BW). De gang naar de rechter is afgesloten;
- degenen die geen deel uitmaken van het collectief en die wél gebruik

hebben gemaakt van de mogelijkheid tot opt-out, kunnen zo lang de onderhandelingen tussen het collectief en de schadeveroorzaker lopen, niet procederen tegen de schadeveroorzaker. De gang naar de rechter is, zij het tijdelijk, afgesloten. Dat kan vele jaren duren, met het risico dat wanneer er eindelijk geprocedeerd kan worden de schadeveroorzaker inmiddels failliet is verklaard, bijvoorbeeld omdat de overeenkomst met het collectief alle financiële middelen van de schadeveroorzaker opgesoupeerd heeft;

- wanneer er een bedrag is bepaald voor de vergoeding van de schade aan het collectief en er blijken uiteindelijk minder benadeelden te zijn dan in eerste instantie gedacht, wordt het totale schadebedrag verminderd. Daartegenover staat dat wanneer er méér benadeelden zijn dan in eerste instantie gedacht, het schadebedrag niet evenredig wordt verhoogd. De regeling lijkt nogal in het voordeel van de schadeveroorzaker. Is die veronderstelling juist?

- wat te doen als vele jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis en vele jaren nadat de rechter de collectieve overeenkomst onherroepelijk verbindend heeft verklaard, zich opnieuw schadegevallen voordoen waarvan wordt vastgesteld dat deze eveneens het gevolg zijn van de oorspronkelijke schadeveroorzakende gebeurtenis, zoals in het geval van de asbest-problematiek?

Hebben de nieuwe benadeelden, ieder voor zich, dan zes maanden de tijd voor een opt-out, ook al zijn zij volstrekt onbekend met het feit dat eerder, vele jaren geleden, een collectieve overeenkomst door de rechter verbindend is verklaard? Indien zij zes maanden hebben voor een opt-out, betekent dit dan niet dat voor hen de zesmaandentermijn als een soort verjaring geldt? Laten zij namelijk de zes maanden verstrijken – ze weten namelijk niet van het bestaan van de collectieve regeling, laat staan van de zesmaandentermijn – en blijkt de zesmaandentermijn voor de opt-out wél op hen van toepassing, dan nemen zij, ongewild, automatisch deel in de collectieve regeling. De gang naar de rechter is dan afgesloten. De relatieve verjaringstermijn van vijf jaar bij letsel is met viereneuhalf jaar teruggebracht tot zes maanden. En daar komt dan nog bij dat de

Broekers-Knol

zesmaandentermijn een vervaltermijn is en geen verjaringstermijn. Dus de gang naar de rechter is in principe definitief afgesloten.

Hoe beoordeelt de minister in dit licht het afschaffen van de absolute verjaring bij schade door dood of letsel met als argument de redelijkheid en billijkheid? Of verwacht de minister dat in de door mij zojuist geschetste situatie een slachtoffer sowieso tóch de mogelijkheid heeft zich tot de rechter te wenden met een beroep op de redelijkheid en billijkheid?

Wanneer de opt-outregeling in de door mij geschetste situatie van toepassing zou zijn en de benadeelde heeft daarvan geen gebruik gemaakt, valt voor de benadeelde dan nog een uitkering conform de collectieve regeling te verwachten? Is er nog geld beschikbaar? Betekent een en ander dat altijd in een collectieve regeling een bedrag gereserveerd moet worden met het oog op eventuele toekomstige schadeclaims ten gevolge van dezelfde schadeveroorzakende gebeurtenis? Betekent dit, dat wanneer zo'n bepaling in de collectieve overeenkomst ontbreekt, de rechter niet kan en niet mag overgaan tot het verbindend verklaren van de overeenkomst?

Wanneer er na vele jaren een grote groep nieuwe slachtoffers blijkt te zijn die mogelijkerwijs gebruik hebben gemaakt van opt-out of voor wie de opt-outregeling niet geldt, bestaat dan de mogelijkheid dat opnieuw een collectieve schadeafwikkeling tot stand komt of is een nieuwe regeling niet mogelijk onder het motto: er is ooit, vele jaren geleden, een collectieve schaderegeling tot stand gekomen en die is bindend tot in lengte van jaren voor schade als gevolg van dezelfde schadeveroorzakende gebeurtenis? En is er vervolgens voor de leden van de nieuwe groep slachtoffers geen andere mogelijkheid dan individueel te procederen?

De door mij genoemde punten overziende, vraagt mijn fractie zich af waarom niet is gekozen voor het opt-inprincipe, zoals onder andere de Zweedse regeling die kent, in plaats van het opt-outprincipe? Naar het oordeel van mijn fractie zouden met een opt-inregeling de grootste bezwaren tegen het beknotten van de rechten van de burger op toegang tot de rechter kunnen worden weggenomen. Een andere mogelijkheid zou zijn het verbod van artikel 3:

305a, lid 3, BW te schrappen. Daarmee zou tevens op eenvoudige wijze het probleem van de strooi-schade worden opgelost. Strooi-schade valt namelijk buiten het bereik van het wetsvoorstel. In de memorie van antwoord geeft de minister aan dat met behulp van artikel 3 : 305a, lid 3, BW strooi-schade kan worden teruggevorderd via de constructie van de onverschuldigde betaling. Door het verbod van artikel 3 : 305a, lid 3, BW te schrappen zou die constructie niet meer nodig zijn.

Mijn fractie vraagt zich werkelijk af of de juridisch-technische bezwaren tegen het schrappen van het verbod van artikel 3 : 305a, lid 3 BW, waarvan in de memorie van toelichting melding wordt gemaakt, opwegen tegen de fundamentele juridische bezwaren op het terrein van de rechtsbeginselen die zijn in te brengen tegen het voorliggende wetsvoorstel.

Er is nog een ander probleem dat met dit wetsvoorstel binnengehaald zou kunnen worden en waaraan mijn fractie niet voorbij wil gaan. Het zal ook de minister bekend zijn dat onder andere na de ramp op Tenerife en na de Bijlmerramp zich het fenomeen voordeed dat Amerikaanse advocaten grote interesse voor Nederland aan de dag legden, omdat zij een lucratieve markt zagen in mogelijke collectieve schadeclaims. Helaas bleek er geen markt voor hen, omdat er niets viel te beginnen met het verbod van artikel 3 : 305a, lid 3, BW. Wanneer het wetsvoorstel wet zou worden, bestaat wél de mogelijkheid voor collectieve schadeafwikkeling. Zoals mijn fractie de wettelijke regeling leest, staat niets in de weg aan Amerikaanse advocaten of aan wie dan ook, behalve Nederlandse advocaten, om in geval van collectieve schade een stichting of vereniging van benadeelden op te richten, de onderhandelingen in te gaan met de schadeveroorzakers, een voor benadeelden fortuinlijke "deal" te sluiten en de benadeelden een percentage van het overeengekomen schadebedrag te vragen: no cure, no pay. De minister heeft bij herhaling als zijn mening uitgesproken dat hij een verklaard tegenstander is van het "no cure, no pay"-principe. Onderkent de minister het door mij signaleerde gevaar van no cure, no pay? Zo ja, is de minister voornemens maatregelen te treffen om dit te verhinderen en, zo

ja, welke? Is de minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit probleem zich niet voordoet wanneer het verbod van artikel 3:305a, lid 3 van het Burgerlijk Wetboek geschrapt zou worden, omdat er dan sprake is van een rechtsvordering, waarvoor bijstand van een advocaat is vereist, die vervolgens gebonden is aan het thans nog geldende verbod op no cure, no pay?

Mevrouw de voorzitter, ik rond af. Het zal u duidelijk zijn dat de VVD-fractie worstelt met het wetsvoorstel. De Scylla en de Charybdis: aan de ene kant de zo dringend gewenste regeling voor het Des-schadefonds en aan de andere kant de in de ogen van mijn fractie onvervreembare rechten van de burger, zoals het recht op toegang tot de rechter. Wij wachten met meer dan gewone belangstelling de beantwoording door de minister af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Nu de finale behandeling van het voorliggende wetsvoorstel aan de orde is, willen de fracties van SGP en ChristenUnie die gelegenheid benutten om enkele laatste opmerkingen te maken.

De afwikkeling van massaschade is een complexe materie met vele facetten en vele betrokkenen. Het recht doen aan die vele belangen en het verdisconteren van de diverse aspecten is niet eenvoudig, mede omdat er grondrechtelijke en vrij principiële privaatrechtelijke aspecten in het geding komen. Het is duidelijk dat er een maatschappelijke behoefte bestaat, zowel bij degenen die slachtoffer zijn geworden van een ramp of, zoals het in de kleurloze termen van het wetsvoorstel heet: een gebeurtenis, als bij degenen die als aansprakelijk veroorzaker van zo'n ramp moeten worden aangemerkt, aan een mogelijkheid om vorderingen tot schadevergoeding terzake op vereenvoudigde wijze, minder belastend en kostbaar, te kunnen afdoen. Over die maatschappelijke behoefte bestaat vrij grote eenstemmigheid.

Weliswaar kan ook onder het huidige recht massaschade collectief worden afgewikkeld, maar de mogelijkheden zijn geenszins optimaal. Een belangenorganisatie kan een collectieve actie op de voet van artikel 3:305a BW instellen ter verkrijging van een verklaring voor

Holdijk

recht, maar deze kan niet tot vergoeding van schade leiden. Zo'n organisatie kan ook werken met volmachten of lastgevingen ter incasso of een proefproces aanspannen. Het zijn echter alle weinig adequate en efficiënte methodes. Het voorstel creëert de mogelijkheid van een collectieve vaststellings-overeenkomst tussen betrokken partijen, waarin aansprakelijke partijen met een belangenorganisatie van benadeelden tot een evenwichtige schaderegeling of eigenlijk een soort schikking komen, die door de rechter verbindend wordt verklaard na volledige inhoudelijke toetsing. Mocht het voorstel worden aanvaard door deze Kamer dan beschikken we volgens de verkorte titel van het wetsvoorstel over een "Wet collectieve afwikkeling massaschade". Daarbij mag evenwel opgemerkt worden dat het begrip "massaschade" geen wettelijke status heeft of krijgt. Het begrip komt niet voor in het Burgerlijk Wetboek of het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Artikel IV geeft aan dat de wet kan worden aangehaald als "Wet collectieve afwikkeling massaschade". Maar in de uitgebreide titel 7.15 van het BW – dus de titel van de vaststellings-overeenkomst – zal men het woord "massaschade" niet aantreffen. En de nieuwe titel 7.14 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering betreft de "rechtspleging in zaken betreffende de verbindendverklaring van overeenkomsten strekkende tot collectieve schadeafwikkeling". Het accent valt terecht op het collectieve element in de schadeafwikkeling en het voorstel vormt als zodanig een bevestiging en uitbreiding van het collectiveringsproces of de collectiveringstendens die in het privaatrecht waarneembaar is. In die collectieve afwikkeling zijn toch ook de "schaalvoordelen" besloten, die de regering veilig wil stellen? Kortom, het is de vraag of de citeertitel wel juist is gekozen.

De rechterlijke verbindendverklaring, die een inbreuk maakt op de regel dat contracten slechts partijen binden, roept onwillekeurig de vergelijking met het algemeen verbindend verklaren van een cao op, waarvoor de bevoegdheid aan de minister en niet aan de rechter is toebedeeld. Hoe ongebruikelijk en uitzonderlijk de verbindendverklaring door de rechter ook is, bij de afwikkeling van massaschade achten

wij deze, evenals bijvoorbeeld bij de homologatie van een akkoord in een faillissementsprocedure, verdedigbaar. Het voorstel bevat al met al toch een redelijk complexe regeling. De rechterlijke toetsing van een vaststellingsovereenkomst zal, naar wij verwachten, geen sinecure blijken. Vooral niet wanneer men er zich rekenschap van geeft dat na de verbindendverklaring kan blijken dat er nog andere benadeelden zijn, terwijl in de meerpartijenovereenkomst toekomstige schade niet is uitgesloten. En wat als de betalingscapaciteit van de aansprakelijke partijen ook nog eens onvoldoende blijkt te zijn? Deze en andere omstandigheden die het proces kunnen compliceren, hebben de vraag doen rijzen – en het is onze vraag nog steeds – of de rechter niet veel meer betrokken zou moeten worden bij de preprocesuele fase. Zie bijvoorbeeld het interim-rapport van de commissie voor de fundamentele herbezinning op het Nederlands burgerlijk procesrecht. Die vraag heeft gedurende de behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel ook reeds een rol gespeeld, maar heeft een negatief antwoord gekregen. De minister verwacht niet dat de rechter in de voorfase toegevoegde waarde kan hebben. Wij zijn er echter nog niet van overtuigd dat een eerdere, actieve bemoeienis van de rechter niet een bekorting van de gehele procedure tot gevolg zou kunnen hebben.

De grote slag die men met dit wetsvoorstel wil maken, is gelegen in de verbindendverklaring van de overeenkomst. Daarmee kan aanzienlijke efficiencywinst worden behaald. De keerzijde van de medaille is dat benadeelden die part noch deel hebben gehad aan de onderhandelingen over het contract, gebonden zijn aan het resultaat van die onderhandelingen. Dat kan allerlei vragen betreffende het grondrecht op toegang tot de rechter oproepen. Daarom is de – geclausuleerde – uitstapmogelijkheid van artikel 7:908, lid 2, gecreëerd. Het grootste probleem vormen de benadeelden die ten tijde van de aankondiging van de verbindendverklaring niet met hun schade bekend waren; de situatie waarop artikel 908, lid 3, ziet. Wat is hun positie wanneer ook nog eens blijkt dat voor de afwikkeling onvoldoende vermogen beschikbaar is en wat is

de positie van de benadeelden die zich aan de vaststellings-overeenkomst hebben onttrokken? Wil de minister nog eens op deze vragen ingaan? Het wil ons voorkomen dat benadeelden die op het moment van de totstandkoming van de vaststellingsovereenkomst niet met hun schade bekend waren of die na de behoorlijke aankondiging van de beschikking tot verbindendverklaring binnen zes maanden zijn uitgestapt, gegeven de hoofdelijke aansprakelijkheid van de schadeveroorzakers, zich voor hun volledige schade tot hun debiteuren kunnen wenden. De schaderegeling blijft immers een overeenkomst in de zin van Boek 6 BW, ook na de verbindendverklaring, nog afgezien van de uitzonderlijke mogelijkheid van een beroep op artikel 6:258 BW. Met excuses voor de redelijk ingewikkelde en gedetailleerde vraagstelling, zien wij toch een uitgebreide, heldere reactie terzake van de minister gaarne tegemoet.

De vergadering wordt van 14.27 uur tot 14.45 uur geschorst.

Voorzitter: Timmerman-Buck

□

Minister Donner: Mevrouw de voorzitter. Wij zijn vandaag bezig met de afsluiting van een wetsvoorstel dat een lange voorgeschiedenis heeft. Verschillende sprekers hebben daar ook op gezinspeeld. Het heeft geen uniek, maar wel een bijzonder karakter, ook als je het bekijkt in de wereld. Het is inderdaad een antwoord op de massaproductie in de huidige tijd. In die zin ben ik het eens met de heer Holdijk, die zegt dat wij beter kunnen spreken van een collectieve afwikkeling van schade dan dat het specifiek de afwikkeling van massaschade is, maar in de regeling is wel verondersteld dat er massaschade is.

Wij beschikken al langer over het collectieve actierecht. Mevrouw Broekers heeft er terecht op gewezen dat er bij het gebruik van artikel 305a een bepaling is die verhindert dat er schade wordt gevorderd voor degenen voor wie wordt opgetreden. In Europa heeft alleen Zweden een regeling die vergelijkbaar is met de voorliggende. De Anglo-Amerikaanse rechtsstelsels kennen de zogenaamde damages class action.

Donner

Er is ook gewezen op de specifieke voorgeschiedenis in verband met de schade die als gevolg van het des-hormoon is ontstaan. Uit de huidige praktijk blijkt dat je niet kunt zeggen dat deze regeling voor een specifiek geval in het algemeen zal worden toegepast, omdat de regeling vermoedelijk onmiddellijk van toepassing kan zijn op de afwikkeling van de Dexiazaak, eventueel nog los van de vragen van Des. In die zin gaan de ontwikkelingen in de samenleving sneller dan de wetgever kan bijhouden. Wat men voor het ene geval voorziet, kan dan ook in andere gevallen toegepast worden.

Ik zal de algemene inleiding beknopt en meer in het bijzonder ingaan op de gestelde vragen. De heer Witteveen wees erop dat deze regeling ingeval van gefixeerde schade hooguit een afwikkelingsmogelijkheid biedt, maar dat er ook dan een aparte overeenkomst moet zijn waarin de gefixeerde schade wordt vastgesteld. Ik denk dat de regeling in dat soort situaties beperkt zal worden toegepast.

Door meerdere woordvoerders is gevraagd hoe omgegaan moet worden met het probleem van de sluipende schade, waarvan men later ontdekt dat men deze heeft. De heer Witteveen heeft er terecht op gewezen dat een van de redenen voor inschakeling van de rechter is dat deze niet alleen een registrerende, maar ook een actieve functie heeft. Daarom is de regeling van het toetsingsrecht veel uitgebreider dan wanneer er een passieve rol zou zijn. De rechter moet met grote zorgvuldigheid nagaan of er rekening wordt gehouden met de belangen die in het geding zijn. Hij kan ondermeer uit eigen beweging deskundigen inschakelen.

Cruciaal is ook dat de rechter nagaat of belanghebbenden die nog niet met de schade zijn geconfronteerd, voldoende aan hun trekken kunnen komen. Wat dat betreft moeten gesloten regelingen extra voorzichtig tegemoet worden getreden. In die situatie zal er inderdaad ook gekeken moeten worden of de sleutel die wordt vastgelegd, beantwoordt aan het beeld van het aantal belanghebbenden dat betrokken is en of de middelen daarvoor voldoende zijn. Ik ga in antwoord op de vragen van de heer Wagemakers en mevrouw Broekers nog meer in het bijzonder

in op de positie van personen die later schade lijden en die eventueel van de opt-out gebruik maken. Ik ben het dus eens met de constatering van de heer Witteveen dat de rechter hier een andere functie heeft dan normaal in het burgerlijk recht en dat hij niet een passieve, maar een actieve quasi bestuurlijke functie heeft. Dit is juist geen taak die je aan het bestuur zou opleggen.

Er is gewezen op het risico van de advocatuur en de claimcultuur. Het is uiteraard mogelijk dat er advocaten zijn betrokken bij de stichting die procedeert voor belanghebbenden. Er zijn dan twee posities: of zij zitten in het bestuur van de stichting of zij zijn door de stichting ingehuurd als advocaat. In het laatste geval zal het moeten gaan om iemand die in Nederland kan procederen. Daarmee valt hij onder het tuchtrecht en het toetsingsrecht van de tuchtrechter en zal bijvoorbeeld een regel als no cure, no pay ook van toepassing zijn.

Wat de vergoeding is van personen in het bestuur die de organisatie op poten hebben gezet, zal een element zijn van de overeenkomst, in ieder geval van de vraag of deze organisatie voldoende representatief is voor de slachtoffers of niet. Dit staat los van de vergoede gelden want die kunnen voorwerp van de overeenkomst zijn. De overeenkomst regelt de schadevergoeding en daar zal het salaris van de advocaat niet op in mindering worden gebracht, maar niet van de advocaat die voor de rechter optreedt, want die treedt voor de organisatie op.

De ervaring leert dat, wil men uitzicht hebben op overeenstemming, de bedrijven die bij dit soort schades worden aangesproken, een beeld moeten hebben van de totale omvang van de schade waarvoor men aangesproken wordt, anders kan men er beter voor kiezen om te procederen in alle individuele gevallen. Dit bleek ook in de Dexiazaak waarin de processen zijn voortgegaan nadat de poging van de heer Oosting was gestrand. Toen een aantal rechtsvragen duidelijker waren en er een beter beeld bestond van de totale omvang werd het voor Dexia aantrekkelijk om tot een overeenkomst te komen.

Daarom is er gekozen voor een opt-outsysteem in plaats van voor een opt-insysteem. Bij een opt-insysteem weet degene die aangesproken wordt, niet op

voorhand hoeveel personen aanspraak kunnen maken. Het is dan uiteraard ook de vraag of de fles halfvol of halfleeg is, want je weet ook niet op voorhand hoeveel eruit zullen stappen. Ik erken dit, maar ik wijs erop dat dit in ieder geval een beeld geeft van de waarschijnlijke totale omvang. Daarom is in de regeling bepaald dat men kan terugtreden. Dit kan onderdeel zijn van de overeenkomst als te weinig mensen gebruikmaken van de algemene regeling en eruit stappen.

Een opt-insysteem betekent niet dat men sine diea alsnog onder een overeenkomst kan vallen. In de praktijk zoals die zich in een opt-insysteem ontwikkelt, gaat het om termijnen waarbinnen men kan kiezen voor een overeenkomst. Als men die termijn niet heeft gehaald, is men voor altijd uitgesloten van de regeling. Derhalve speelt ook de vraag "halfvol of halfleeg?". Aangezien de bereidwilligheid van schadeveroorzakers om tot een overeenkomst te komen naar ons inzicht bij een opt-outsysteem groter zal zijn dan bij een opt-insysteem, moet je je afvragen of een opt-insysteem met onvermijdelijk strakke termijnen niet tot wezenlijk andere resultaten of zelfs tot ongunstige resultaten zal leiden voor de benadeelden.

De heer Wagemakers heeft een aantal vragen gesteld, waaronder de vraag naar de situatie die rehtens ontstaat als de schadepot al leeg is op het moment dat onder de overeenkomst vallende claims nog moeten worden afgedaan. De vraag is of men met een beroep op artikel 6 EVRM onder de overeenkomst uit kan komen. De heer Holdijk wees op Boek 6 betreffende de onvoorziene omstandigheden. In deze situatie moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin de benadeelde op het moment van het verbindend verklaren weet dat hij tot de benadeelden behoort en de situatie waarin men pas later begrijpt dat men schade heeft. Wie later ontdekt benadeelde te zijn en dan met een lege schadepot wordt geconfronteerd, zal gebruik kunnen maken van zijn opt-outrecht en zal alsnog individueel kunnen procederen. Een benadeelde kan eventueel ook met een nieuwe groep benadeelden onderhandelen over een nieuwe pot met geld. Het betekent niet dat de ene regeling uitsluit dat er een andere regeling tot stand kan komen.

Donner

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): U zei zojuist dat degenen die later met hun schade bekend raken, de mogelijkheid van opt-out hebben en dan kunnen proberen om met andere benadeelden een nieuwe collectieve regeling voor elkaar te krijgen. Dat betekent dat ook alle anderen gebruik moeten hebben gemaakt van de termijn van zes maanden voor opt-out. Dat moet dan wel in de tijd met elkaar oplopen en bovendien moet iedereen ervan op de hoogte zijn geweest dat die mogelijkheid er was.

Minister **Donner**: Ik denk dat daarover een misverstand aan het ontstaan is. Het opt-outrecht is niet beperkt tot een bepaalde termijn, maar de schadeveroorzaker kan peremptoir stellen. Artikel 908, derde lid geldt voor degene die niet met zijn schade bekend kon zijn. In de voorlaatste zin wordt bepaald dat degenen bedoeld in het eerste lid, schriftelijk een termijn van tenminste zes maanden moet worden gesteld waarbinnen zij kunnen laten weten niet gebonden te willen zijn. De vooronderstelling van die regeling is dat men bekend is met het bestaan van de regeling en derhalve ook met het feit dat er een pot is. Binnen die zes maanden kan men controleren of er nog geld in de pot zit. De geschetste situatie dat men pas later op de hoogte raakt van het feit dat men benadeeld is en dan niet weet dat er een dergelijke regeling is, valt hier niet onder. De termijn van zes maanden geldt namelijk alleen voor het peremptoir stellen door de schadeveroorzaker.

De situatie ligt anders als het gaat om bestaande benadeelden. Is het uitgangspunt dat de vaststellings-overeenkomst een pot geld bevat, dan moet de veroorzaker ervoor zorgen dat de pot er is en dat er op de afgesproken wijze wordt verdeeld. Blijkt de pot halverwege leeg, dan was er dus minder geld weggelegd dan afgesproken. Dat is niet zozeer een kwestie van artikel 6 EVRM, maar van wanprestatie. Indien de pot het absolute maximum is, zal de rechter des te strikter moeten controleren of er een reëel inzicht bestaat in het totale aantal benadeelden. Theoretisch kunnen er benadeelden zijn die zich niet hebben gemeld en die niet op de hoogte waren van de verdeling, maar in de krant over de zaak hebben gelezen. In de overeenkomst

met betrekking tot des is juist met het oog daarop voorzien in een extra pot voor onvoorzene gevallen. In het heel bijzondere geval dat er toch geen geld meer is, kan een benadeelde een beroep doen op onvoorzene omstandigheden, of kan hij aangeven dat in zijn concrete geval toepassing van de regeling in strijd zou zijn met de redelijkheid en de billijkheid. Of daarvan sprake is, zal echter afhangen van de omstandigheden. Van belang is, dat het wetsvoorstel mensen niet in een slechtere positie brengt. Zonder het wetsvoorstel zou men individueel moeten procederen, maar nu ontstaat de situatie dat er meer ruimte is.

Vervolgens vroeg de heer Wagenmakers mij hoe een representatieve stichting of vereniging ontstaat die de belangen behartigt, en of het denkbaar is dat de schadeveroorzakers het initiatief nemen. De praktijk laat zien dat, wanneer zich een geval van massaschade voordoet, de slachtoffers een organisatie oprichten die in allerlei opzichten hun belangen behartigt. Dat is gebeurd in de zaak-Volendam, in de Dexiazaak en in de des-zaak, waarvoor het DES Centrum is opgericht. Dit sluit niet uit dat ook een bestaande organisatie zich de belangen kan aantrekken. De Consumentenbond heeft dat gedaan in de Dexiazaak. Op enig moment komt de schadeafwikkeling aan de orde, en dan zal de rechter, mede afhankelijk van de andere activiteiten van de organisatie die zich bij de rechter presenteert, moeten vaststellen of deze organisatie voldoende representatief is om in het kader van dit voorstel een overeenkomst aan de rechter voor te leggen. Een organisatie die is opgericht door de veroorzakers van de schade, zal minder snel worden beschouwd als een representatieve organisatie dan een organisatie die is opgericht door de benadeelden. Een ander kan echter ook afhangen van de eventuele instemming van de benadeelden met de organisatie.

Formeel is het niet mogelijk dat een organisatie ten opzichte van de schadeveroorzakende partij aanspraak kan maken op de afgifte van een lijst van benadeelden. Feitelijk is dit wel mogelijk, omdat de namen van de benadeelden in het verzoekschrift moeten worden vermeld. Dat is het gevolg van artikel 1013. Maar ook als partijen nog met

elkaar in onderhandeling zijn over een overeenkomst, zal volgens jurisprudentie van de Hoge Raad de eis van redelijkheid en billijkheid gelden, want deze criteria zijn ook van toepassing op de precontractuele fase van de onderhandelingen.

De heer Wagenmakers vroeg mij ook naar de rol die advocaten kunnen spelen bij de oprichting van een organisatie. Op die vraag ben ik eerder al ingegaan. Een advocaat kan overgaan tot de oprichting van een organisatie, maar de vraag is, of de advocaat handelt als proces-gemachtigde voor die organisatie. In het verlengde daarvan vroeg de heer Wagenmakers aandacht voor de financiële belangen van de advocaat, die mogelijk strijdig zijn met die van de benadeelde. Welnu, de discussie over "no cure, no pay" is weer even gevoerd, maar die zal zeker ook aan de orde komen in de commissie-Van Wijmen, die zich bezig houdt met de positie van de advocatuur. Daarin zullen deze vragen ook aan de orde komen. Ik ga daar nu niet verder op in. Zodra de advocaat optreedt als gemachtigde, valt hij onder de Nederlandse regels met betrekking tot de procesvertegenwoordiging.

Er werd ook nog gevraagd of een organisatie of het bestuur ervan moet bestaan uit benadeelden om representatief te zijn. Ik wees op de Consumentenbond. Dat hoeft dus niet per definitie het geval te zijn. Uit dit voorbeeld blijkt ook dat het mogelijk is dat bestuursleden worden betaald voor hun werkzaamheden, maar dat dit niet hoeft. Deze zaken zullen allemaal in het kader van de representativiteit aan de orde kunnen komen.

De heer Wagenmakers stelde dat partijen die gehouden zijn tot vergoeding van schade, vooral geïnteresseerd zullen zijn in het totaalbedrag waarmee zij hun verplichtingen hebben voldaan. Hij maakt zich zorgen over wat er gebeurt als de bodem van de pot in zicht komt. Er werd al gevraagd wat de situatie is als de middelen tekortschieten. Hierbij zal de rol van de rechter van belang zijn. Het risico dat betrekking heeft op personen die later met hun schade bekend worden, moet zijn afgedekt.

Er werd zorg uitgesproken over de rol van de rechter. Hij is mogelijk geneigd om te veel af te gaan op de informatie die de procespartijen verschaffen. Die partijen hebben een gezamenlijk belang bij goedkeuring.

Donner

Dat aspect speelt een rol. Het belang is echter toch relatief omdat het verkeerd voorstellen van de zaak ertoe kan leiden dat benadeelden die zich later melden meer geneigd zullen zijn om van de opt-out gebruik te maken. Daardoor krijgt de schadeveroorzaker niet de zekerheid over de afbakening van zijn totale schade die hij wenst. Hij wil immers tot een overeenkomst komen. Er bestaat daarnaast de mogelijkheid van herroeping van de overeenkomst op grond van artikel 1018 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Als dat gebeurt, moeten alle verplichtingen uit de overeenkomst ongedaan worden gemaakt. De eventuele benadeelden die in het kader daarvan procederen, moeten daar dus weer op terugkomen.

De heer Wagemakers vroeg mijn aandacht voor artikel 909, lid 1, dat bepaalt dat de onherroepelijke beslissing welke vergoeding een benadeelde ingevolge een verbindend verklaarde overeenkomst krijgt bindend is. In de toelichting is opgemerkt dat het een arbitrale beslissing kan zijn. Hij vroeg hoe zich dat verhoudt tot artikel 17. Ik meen dat er geen probleem is. Arbitrage kan niet worden opgelegd. Als de overeenkomst in deze voorziet in arbitrage en een benadeelde daartegen bezwaar heeft, kan hij gebruikmaken van zijn opt-out en kan hij zelf procederen.

Wij hadden het al over het systeem van opt-in en opt-out. Het Zweedse systeem kent een opt-in en dat van de Verenigde Staten, Canada en Australië ook. Ik heb al gezegd wat de motieven te zijn van onze keuze. Ook bij een opt-in gelden doorgaans strikte termijnen waarbinnen men moet kiezen. De heer Wagemakers wees mij nog op de jurisprudentie inzake faillissementsrecht. Hij zei dat er rekening moet worden gehouden met andere belangen en hij vroeg of dat hierbij ook van belang is. Allereerst gaat die jurisprudentie over de rol van de curator. Het gaat er dan om dat hij niet alleen rekening moet houden met de financiële belangen, maar ook met bijvoorbeeld belangen van werkgelegenheid. Ik kan moeilijk vooraf vaststellen, of die jurisprudentie ook bij massaschade van belang zal blijken te zijn. Wel mag de curator nimmer de belangen van de gezamenlijke crediteuren achterstellen. Alleen bepaalde crediteuren

mogen achtergesteld worden, althans dat is ook de mening van de Commissie Insolventierecht. Ik meen dat dit niet snel van toepassing zal zijn voor de gevallen van massaschade, omdat het daarbij steeds zal gaan om de gezamenlijke slachtoffers van het schadeveroorzakende feit.

Ik heb al gewezen op de algemene motieven voor de keuze voor opt-in/opt-out. Het misverstand over de termijn van zes maanden is aan de orde geweest. Dat is namelijk een preëmptoir stellen door de schadeveroorzaker.

Mevrouw Broekers heeft gewezen op de collectieve overeenkomst. In dit verband heeft zij artikel 907, het zesde lid, genoemd. Daarin wordt gesproken over het verval na één jaar. Ook dat is dus echter een regeling die slaat op de situatie waarin de benadeelde ermee bekend is dat er vergoed kan worden onder de overeenkomst. In die situatie kan de schadeveroorzaker een termijn van een jaar stellen. Dat vooronderstelt ook dat degene die aanspraak heeft, daarmee bekend is en dat er vervolgens door de veroorzaker gevraagd wordt of hij nu binnen een jaar wil ageren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister zegt dat de benadeelde ermee bekend is dat hij recht heeft op een vergoeding uit de pot, maar hoe kunnen degenen die de pot beheren, weten dat de benadeelde daarmee inderdaad bekend is? Of wordt ervan uitgegaan dat het moment waarop de rechter een vaststellingsovereenkomst heeft bekrachtigd, het moment is dat eenieder geacht wordt bekend te zijn met de mogelijkheid om schade uit de pot vergoed te krijgen?

Minister **Donner**: Eerlijk gezegd, moet ik zeggen dat er in de tekst staat: binnen een termijn van ten minste één jaar na de aanvang van de dag, volgende op die waarop hij met de opeisbaarheid van zijn vergoeding bekend is geworden. Daar staat dus niet: bekend kan zijn geworden. In gevallen waarin het onduidelijk is, zal dat het moment zijn waarop hij peremptoir gesteld wordt.

Ik heb er al op gewezen dat artikel 258 van Boek 6 van toepassing is op de onvoorzienne gevallen. De vraag is nog gesteld waarom iemand die gebruik maakt van zijn eventuele

opt-out wordt uitgesloten totdat de overeenkomst tot stand gekomen is van het eventueel procederen over de zaak. In alle eerlijkheid zeg ik, dat uit de tekst is gebleken dat men maar al te graag gebruik maakt van de regeling. Dat hangt ook samen met het feit dat anders de situatie denkbaar wordt dat degenen die individueel procederen, eventueel het faillissement van de onderneming tot stand brengen. Zij zouden dan voorgaan op degenen die onderhandelen over de overeenkomst. Wil men de overeenkomst dus een kans geven om tot stand te komen, dan zal men juist deze situatie moeten uitsluiten. Immers, dan is duidelijk of men wel of geen gebruik wil maken van de opt-outmogelijkheid.

Ik heb er ook al op gewezen dat de mensen die van opt-out gebruik maken, een nieuwe groep kunnen vormen en opnieuw over een regeling kunnen onderhandelen.

Mij is gevraagd of het probleem niet juist schuilt in artikel 305a. Dat vind ik niet. In artikel 305a, derde lid, laatste zin staat als uitzondering dat de organisatie die namens de benadeelde partij optreedt, geen schadevergoeding mag vorderen. Het gaat daarbij om de gevallen waarin niet eerst een overeenkomst is gesloten. Deze situatie wordt dus gekenmerkt door het feit dat degene die wordt aangesproken, een overeenkomst moet hebben gesloten, wil hij vanwege de schadevergoeding worden aangesproken. Sluit men dat uit, dan ontstaat inderdaad de mogelijkheid dat allerlei organisaties gaan optreden voor gelaedeerden. Ik denk dat de belanghebbenden slechter uit zijn als wij de laatste zin uit het derde lid van artikel 305a schrappen.

Ik heb al gezegd waarom ik meen dat de huidige regeling er niet toe leidt dat allerlei advocaten zich er vreselijk toe aangetrokken zullen voelen. Strikt genomen, blijven de regels voor procesvertegenwoordiging van toepassing.

Mevrouw Broekers heeft in haar betoog een aantal kernpunten aan de orde gesteld. Tegen die kernpunten loop je aan als je wilt overgaan van een systeem waarin ieder individu voor zijn eigen schade op moet komen tot een systeem van collectieve schadeafwikkeling. Deze punten hebben in het gehele proces zonder meer de aandacht getrokken. Voorop gestaan heeft het uitgangs-

Donner

punt dat de slachtoffers een adequate vergoeding moeten kunnen krijgen. Verder moeten de belangen van de aansprakelijke partij erbij worden betrokken. Daarom moet er sprake zijn van een overeenkomst. Juist dankzij de des-zaak, maar ook dankzij de Dexi-zaak, is gebleken dat een partij tot meer bereid is als die de zekerheid heeft van een finale regeling. Met dit voorstel wordt geprobeerd om niet door criteria en normen, maar juist door het gewicht van de procedure de verschillende belangen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Een ander element daarvan is de publicatie voor de bekende slachtoffers die de mogelijkheid hebben om daaruit te stappen. Dat is in wezen de kern van de gedachtegang van waaruit wordt geprobeerd, een oplossing te vinden.

De vraag van de heer Holdijk heb ik in wezen beantwoord toen ik het had over de opt-outclausule en de termijn van zes maanden die pas ingaat nadat men peremptoir is gesteld. De vraag of de rechter meer betrokken moet worden in de voorfase bestudeer ik in het kader van de algemene herziening van het burgerlijk procesrecht, waar ik mee bezig ben. In het memorie van antwoord heb ik ook gezegd dat daar nog geen duidelijke ideeën over bestaan. Ik vraag mij dus af of het verstandig is om hierop vooruit te lopen. In ieder geval vergt deze materie dat de rechter bijzonder deskundig en ervaren is. Dat is een reden om de zaak te concentreren bij één rechter.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording van onze vragen. Ik heb met genoegen gehoord dat ook hij van mening is dat de rechter hier een actieve functie moet vervullen, in plaats van een registrerende functie. Dit is een quasi-bestuurlijke taak. Het komt natuurlijk wel vaker voor in het recht dat rechters een soort bestuurlijke functie moeten vervullen.

In dat verband is het ook van belang dat de rechter zelf deskundig moet inschakelen. Dat heeft de minister ook gezegd. Dit betekent ook dat de rechter zich niet alleen moet verlaten op datgene wat de

partijen hem hebben meegedeeld, maar de zaak in een breder perspectief moet plaatsen. Juist als het gaat om massaschade, is er eigenlijk altijd zo'n breder perspectief. Dan is het van belang om je daarvan als rechter heel breed op de hoogte te stellen voordat je tot een verbindendverklaring kunt overgaan.

Het andere punt betreft de rol van advocaten wanneer zij eventueel het bestuur vormen van een stichting of vereniging die voor benadeelden opkomt. In dit verband heeft de minister terecht opgemerkt dat de rechter dan de representativiteit van die organisatie kan toetsen. Ik hoop dan ook dat dit actief zal gebeuren. Ik meen dat het daarvoor nodig is om een zekere expertise te ontwikkelen. Hierbij kunnen zich allerlei casusposities voordoen. Is bijvoorbeeld een stichting waarvan het bestuur alleen maar bestaat uit gespecialiseerde letselschade-experts wel representatief te noemen als de benadeelden daarin zelf geen rol spelen? In het algemeen kan bij stichtingen, die nu eenmaal een vermogen zijn met een bestuur erbij, de rechter kijken op wat voor wijze de benadeelden zelf invloed kunnen hebben op de stichting, die namens hen optreedt. De stichting heeft niet per se een democratische bestuursvorm, dus daarbij moet worden nagegaan of de representativiteit zich ook vertaalt in de samenstelling en in de activiteiten van het bestuur. Dat kan uiteraard alleen maar als de rechter dat actief doet.

Voor het overige was ik zeer te spreken over de teneur van de opmerkingen van de minister. Wij zullen dit wetsvoorstel dan ook steunen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. In eerste aanleg heeft hopelijk in het betoog voldoende doorgesproken dat mijn fractie van mening is dat met dit wetsvoorstel een perspectief wordt geboden en een weg wordt aangewezen die moet worden gegaan, omdat nu eenmaal bepaalde typen schade, als zij in grote aantallen voorkomen, niet langs de tot nu toe traditioneel bekende weg kunnen worden opgelost. Men kan niet altijd een veelheid aan procedures gaan voeren. Dus zal dit wetsvoorstel met genoegen door mijn fractie worden gesteund.

De discussie heeft zich geconcentreerd op de vraag of dit wettelijk stelsel onder omstandigheden, bijvoorbeeld voor bepaalde groepen, onredelijk zou kunnen uitpakken, met name voor die groep die later pas zicht krijgt op de schade die men heeft. Bij die definitie kan dat probleem zich niet voordoen, omdat men voor sluipende schade moet kijken naar de formulering van artikel 908, lid 3, zoals de minister ook zei. Daarbij moet men onderscheid maken tussen de groepen die op het moment dat de overeenkomst werd goedgekeurd wel, dan wel niet met hun schade bekend konden zijn. Dat is de formulering waarom het gaat.

Nu heeft mijn fractie hierbij wel vragenderwijs stilgestaan in het verslag. Een probleem op dit punt is in zoverre te verwachten dat in de beantwoording van deze vraag is aangegeven dat de bewijslast terzake drukt op degene die met het schadebeeld dat later opkomt wordt geconfronteerd. Kortom, het is niet zo dat men zonder enig risico de gelegenheid om opt-out te plegen kan laten lopen en dat men enige tijd later kan roepen: ik heb nu pas in de gaten gekregen dat zich bij mij ook schade voordoet. Op zichzelf wordt dit wel geobjectiveerd. Als men met de schade bekend had kunnen zijn, in de formulering van artikel 908, lid 3, dient men zich onmiddellijk te melden. Uitsluitend de groep die dat niet kon, kan later nog van de opt-outmogelijkheid gebruikmaken, zoals de minister dit aan de Kamer heeft voorgehouden. Het is denkbaar dat zo'n latere groep het object zou kunnen zijn van beleid, waarbij men ten aanzien van die groep een nieuwe overeenkomst zou kunnen aanbieden, als de schadeveroorzakende partij daar aanleiding toe ziet. Ik denk dat dit gat, dat als het ware vragenderwijs in de betogen van sommigen aan de orde kwam, daarmee wel is gedekt.

Als het gaat om de manier waarop de praktijk zich zal ontwikkelen, denk ik dat mijn fractie op dit punt deels andere beelden heeft dan de minister. Immers, onmiskenbaar ligt aan de beschouwingen die de minister aan ons heeft voorgehouden, ook in de eerdere stukken, als het ware het beeld ten grondslag van slachtoffers die zichzelf organiseren. Zij doen dit dan op een keurige en goede wijze, op een wijze die representatief is voor de achterban die zij vertegenwoordigen, waarbij zij

Wagemakers

op een ordentelijke wijze in overleg treden met de schadeveroorzakende partij. Ik meen zelfs dat een goed voorbeeld van een groep waarbij dit zo heeft gefunctioneerd, hier op de tribune aanwezig is.

Dit kan in de praktijk ook anders lopen. Het is bepaald niet uitgesloten dat dingen die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten op dit punt in de praktijk zichtbaar zijn geworden, zich vroeg of laat ook in ons land gaan manifesteren. Het kan zijn dat de schadeveroorzakende partij het initiatief neemt. Ik wil wel bekennen dat ik bij de behandeling van dit wetsvoorstel enige malen ben opgebeld door een lid van de raad van bestuur van een grote firma in Nederland die problematiek op dit punt kent. Betrokkene vroeg mij steeds hoever het ermee stond, omdat men kennelijk een belang erin zag dat dit stramien beschikbaar kwam om te kunnen inzetten bij de oplossing van het probleem waarmee de desbetreffende firma geconfronteerd wordt. Kortom, dat zou ertoe kunnen leiden dat men een initiatief neemt. Ik heb de minister voorgehouden dat ik dit op zich niet op voorhand afwijs, mits men maar geen invloed heeft of medezeggenschap koopt in de desbetreffende stichting. Als je veel benadeelden hebt, moet je het slagveld kunnen structureren en dan kan het stramien dat hier wordt voorgehouden, in het belang zijn van alle betrokkenen, ook van de schadeveroorzakende partij.

De minister heeft in dit verband stilgestaan bij de vraag die hem nogmaals van onze kant is voorgehouden: hoe kom je nu aan een lijst van benadeelden? De minister zei dat je daar formeel geen recht op hebt. Ik vraag mij dit af. Ik heb het gevoel dat door de introductie van dit stelsel in de wet, zich op dit punt iets gaat wijzigen. Ik begrijp best dat er vormen van nadeel zijn, bijvoorbeeld als het de medische situatie betreft van de benadeelde, waarbij je niet tegen een schadeveroorzaker kunt zeggen: geef mij die lijst maar. Maar als het bijvoorbeeld om een vliegcrash zou gaan en je zou het collectief willen aanpakken, dan is het niet goed voorstelbaar dat de vliegmaatschappij niet de lijst van slachtoffers ter beschikking zou willen stellen aan betrokkenen die deze gegevens als uitgangspunt willen gebruiken voor het opzetten van een stichting die de overlegsituatie met de desbetreffende vlieg-

maatschappij wil aangaan. Ik denk derhalve dat onder omstandigheden dit recht er bepaald in de praktijk zal blijken te zijn.

Wat betreft de positie van de advocatuur zegt de minister dat wij regelgeving hebben die op dit punt ordentelijk zal kunnen functioneren. Men kan voor zo'n stichting optreden en het wordt zelfs denkbaar geacht dat de desbetreffende advocaat in het bestuur van de stichting zou zitten. Ik denk toch dat zich een deel van de problemen gaat voordoen die mijn fractie in eerste aanleg aan de minister heeft voorgehouden. Eigenlijk heeft ons land op dat punt nog nauwelijks doordacht wat de consequenties zijn ten aanzien van het optreden van zo'n advocaat in dit soort verhoudingen. Ik wijs op de suggestie die mijn fractie aan de minister heeft voorgehouden: meld dit probleem eens aan bij de commissie die een paar weken geleden is geïnstalleerd, opdat men hier ook eens over nadenkt, omdat het als het ware nieuwe vragen zijn in nieuwe contexten van wettelijke regels. Die uitgestoken hand had de minister misschien kunnen aannemen en hij had kunnen zeggen: het is misschien niet zo'n slecht idee; laat men het in dat verband eens bezien.

Mevrouw de voorzitter. Ik kom bij de positie van de rechter. Meerderen hebben benadrukt dat het van belang is dat de rechter een actieve rol kiest. De minister onderschrijft dat. Hij zegt: dat gaat ook gebeuren. Het wettelijk systeem kent middelen die de rechter kan inzetten. De overtuiging van de CDA-fractie is echter dat er een bepaalde mind-set van de desbetreffende rechter nodig zal zijn. Over het algemeen is hij niet geneigd problemen te zien als die er niet lijken te zijn. In dit geval is een andere houding bepaald wel nodig. De rechter moet onder omstandigheden een initiërende rol willen kiezen en eventueel niet tevreden zijn met overeenkomsten die hem worden voorgelegd als betrokkenen wel met die overeenkomsten tevreden zijn. Hij moet niet tevreden zijn om als het ware voldoende dekking te bieden voor de groepen die in het overleg over de overeenkomst onvoldoende aan bod zijn gekomen en die onder omstandigheden onder de gelding van zo'n overeenkomst vallen.

De minister zei dat bij de weging van de overeenkomst het wel mee

zal vallen met het idee dat de maatschappelijk context van een en ander in aanmerking moet worden genomen. Ik acht dit een verkeerde inschatting. Stel dat door een bedrijf een fors bedrag op tafel gelegd moet worden, terwijl dat de ondergang van het desbetreffende bedrijf zou kunnen betekenen. Dan is het niet realistisch te veronderstellen dat dat niet meegewogen wordt. Ik geef onmiddellijk toe dat het bij een faillissementscontext anders kan liggen dan bij deze context. Echter, de weging van de hoogte van het bedrag dat ten slotte opgebracht kan worden, zal mede gekleurd worden door de wens om het desbetreffende bedrijf te laten overleven. Met andere woorden: het bedrag zal opgebracht kunnen worden met inachtneming van het idee dat het bedrijf dat het bedrag moet opbrengen, wordt gecontinueerd. Als je dat onderkent, betekent dat dat de context de hoogte van het bedrag zal kleuren en dat belangen worden meegewogen die naar mijn mening meegewogen moeten worden.

Ten slotte: er is gesproken over de opt-out en de opt-in. De minister heeft die discussie eigenlijk van haar scherpte ontdaan, zeggende dat wanneer men alles maar close genoeg in aanmerking neemt, zal blijken dat de systemen in elkaar lijken over te lopen. Voor een deel is dat wel zo, maar het is en blijft toch een opvallend gegeven dat andere landen nadrukkelijk voor een opt-insysteem hebben gekozen. Impliciet zegt de minister dat men kiest voor opt-out, omdat op die manier de mensen die niet in beweging komen toch een beetje in het jakamp terecht komen. Die manier van denken heeft in ons land een lange traditie, want zo hebben wij ook de Grondwet van 1815 aangenomen.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de gestelde vragen. Er blijft voor de VVD-fractie nog steeds een heel groot bezwaar. Dat zou misschien kunnen worden weggenomen, maar wij hebben daar de reden nog niet voor gehoord. Misschien krijgen wij in de tweede termijn van de minister daarover nog duidelijkheid.

Ons grootste bezwaar betreft het volgende. Partijen die deelnemen

Broekers-Knol

aan de overeenkomst binden anderen. Daarbij hebben wij vooral het oog op toekomstige slachtoffers van long-tail-schades. Stel dat bij de vaststellingsovereenkomst door de rechter wordt bepaald dat de overeenkomst per definitie een beperkte werkingsduur heeft, althans voor toekomstige, nog onbekende gevallen. Daarmee zou dan een groot probleem kunnen worden verholpen. De minister heeft gelijk: de toekomstige benadeelde wordt door de schadeveroorzaker schriftelijk meegedeeld dat hij een termijn van zes maanden heeft om alsnog te zeggen dat hij niet meedoet. Dit betekent echter dat er enorme complicerende factoren kunnen ontstaan voor schadegevallen die zich over een langere termijn voordoen. Met de vaststellingsovereenkomst van de rechter zou kunnen worden bepaald dat in de toekomst – ik laat even buiten beschouwing welke formulering of termijn daarbij wordt gekozen – de regeling niet meer geldt dan wel dat zij slechts geldt onder bepaalde voorwaarden of onder andere voorwaarden dan die welke uit de wet voortvloeien. Op die manier kan het voor anderen gemakkelijker worden om alsnog hun rechten op basis artikel 17 van de Grondwet te laten gelden. Deze mogelijkheid zou het probleem kunnen oplossen. De VVD-fractie worstelt zeer met het probleem. Er wordt nu een overeenkomst gesloten tussen schadeveroorzakers en een groep van benadeelden. Door die overeenkomst worden ook anderen gebonden die geen partij zijn bij de overeenkomst, maar die wel benadeeld zijn. Dat wordt in een vaststellingsovereenkomst door de rechter vastgelegd. Het gaat dan met name om gevallen van long-tailschade. Moeten wij de overeenkomst daarop van toepassing verklaren, met alle problemen van dien? De minister heeft zelf gezegd dat de schadeveroorzaker grote zekerheid wil hebben dat hij van toekomstige claims af is. Dat is begrijpelijk voor de schadeveroorzaker, maar het is niet in alle gevallen redelijk, bijvoorbeeld als na tien, twintig of vijftig jaar schade blijkt te zijn ontstaan. Immers, de absolute verjaring bij schade door dood of letsel is afgeschaft. Wij willen hier graag nog nadere informatie van de minister over krijgen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie in eerste termijn. Als laatste spreker van de Kamer meen ik te mogen zeggen dat de gedachtewisseling op diverse punten van betekenis is geweest voor de praktijk waarin straks met dit voorstel moet worden omgegaan. Dat is zonder meer winst te noemen.

Het valt te hopen dat het algemene civielrechtelijke kader dat in het voorliggende voorstel is vervat, zal voorzien in de behoefte die breed wordt geconstateerd om in de toekomst massaschade op een efficiëntere wijze af te wikkelen. De praktijk, niet in het minst die van het hof te Amsterdam, maar ook die van de advocatuur, zal moeten uitwijzen of de regeling een oplossing biedt voor de schadeplichtige en de vergoedingsgerechtigde voor de onderscheiden types massaschades die kunnen optreden. Het lijkt mij niet anders dan mogelijk dat in de toekomst imperfecties aan het licht zullen treden, waarover de wetgever zich dan wellicht opnieuw moet buigen. Bij onze fracties leven nog steeds twijfels over de werking van de regeling in de praktijk als het gaat om benadeelden in het buitenland. Ik noem dit als illustratie van mijn meer algemene constatering.

Ik kan de minister niet de redelijkheid ontzeggen van zijn standpunt dat hij wat betreft concrete voorstellen inzake de sterkere betrokkenheid van de rechter het eindrapport van de commissie inzake de fundamentele herbezinning wil afwachten. De eventuele nadere voorstellen die op dit punt vanuit die commissie mochten komen zouden dan, lijkt mij, haast vanzelfsprekend bij de evaluatie van de wet moeten worden betrokken. Dat lijkt mij niet meer dan voor de hand liggend.

Alles samenvattend, leidt dat onze fracties tot de conclusie dat wij dit wetsvoorstel een kans willen geven.

De vergadering wordt van 15.45 uur tot 15.50 uur geschorst.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. De meeste opmerkingen in tweede termijn waren om bepaalde elementen in het betoog nogmaals te onderstrepen. Ik dank de heer

Witteveen en zijn fractie voor de steun voor dit wetsvoorstel. Uiteraard zijn er een aantal zaken, zoals de representativiteit van organisaties, waarvoor geldt dat de expertise zich zal moeten ontwikkelen. Het enige wat wij hier kunnen doen, is daarvoor de voorwaarden scheppen. Dat doen we onder andere door de rechtsmacht te concentreren bij één rechter.

De heer Wagemakers wees mij op de problematiek van twee categorieën, enerzijds de bestaande en anderzijds de overgangscategorie. Dat is een kwestie van imperfecties. Juist voor toekomstige gevallen zijn de problemen het geringst. Het blijft mogelijk dat de minister in dezen een beeld heeft van een ordelijke samenleving van slachtoffers die zich netjes organiseren. Nogmaals, ook op dat punt wil ik niet de indruk wekken alsof ik daarvan uitga, maar voor de overeenkomsten gaan we uit van de representatieve organisatie. Uit de praktijk zal moeten blijken hoe dat werkt. Ik ben helemaal niet al te optimistisch over de vraag of we de problematiek van de claims binnen de grenzen van het redelijke kunnen houden. Ik probeer daaraan via wetgeving al het mogelijke te doen. Dat zijn vragen die in de toekomst besloten liggen. Als ik de indruk heb gewekt dat ik de problematiek niet zou willen voorleggen aan de commissie-Van Wijnen, is dat onjuist. Dat ligt namelijk besloten in de vragen aan die commissie. Ik zal haar zeker wijzen op de zorgen die bestaan over deze problematiek.

De heer Wagemakers vroeg in hoeverre het belang van de onderneming meeweegt in de overeenkomst. Als de onderneming failliet zal gaan als gevolg van een eventuele overeenkomst, zal zij daar niet toe over willen gaan. Dan blijven slachtoffers aangewezen op individuele processen. Bij toewijzing van die claims is de kans overigens groot dat de onderneming alsnog failliet gaat. In deze procedure wordt, gegeven de gesloten overeenkomst, rekeninggehouden met het belang van de onderneming.

Ik moet mijzelf op een punt corrigeren. In eerste termijn heb ik gezegd dat in de VS, Canada en Australië is gekozen voor een opt-insysteem, maar die landen kennen een opt-outsysteem. Alleen Zweden kent een opt-insysteem.

Het grootste bezwaar van de fractie van de VVD is dat anderen

Donner

door de overeenkomst gebonden worden. Dat is echter inherent aan het zoeken van een oplossing voor deze problematiek. Mevrouw Broekers heeft zelf gesproken over de slachtoffers van het des-hormoon. Daarbij ging het ook om onbekende schade en slachtoffers. Men kan ervoor kiezen om alleen de reeds bekende slachtoffers onder de regeling te laten vallen, maar dan is de vraag wat het recht is. Als nieuwe slachtoffers daarvan worden uitgesloten, lijkt mij dat geen redelijke oplossing.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Wij hebben niet zozeer een probleem met degenen die op kortere termijn onbekend zijn met hun schade als wel met degenen die daar pas na langere termijn achter komen. Als slachtoffers zich over tien, vijftien of twintig jaar melden, is er niet veel kans dat er voor hen nog geld in de pot zit. Kan de rechter laten vastleggen dat de overeenkomst een beperkte periode – vijf of eventueel tien jaar – geldig is voor de slachtoffers die hun schade behoorden te kennen op het moment van het vaststellen van de overeenkomst? Voor nieuwe slachtoffers ligt na die periode de zaak dan weer open.

Minister **Donner**: Ik heb al aangegeven dat deze regeling daarop neerkomt. Toekomstige slachtoffers kunnen op ieder moment gebruikmaken van de opt-outmogelijkheid. Die mogelijkheid is alleen aan een termijn gebonden op het moment dat de veroorzaker van de schade aangeeft dat men voor of tegen de regeling moet kiezen. Ik zie niet dat het een redelijke oplossing zou zijn om toekomstige gevallen uit te sluiten van een overeenkomst waar zij eventueel gebruik van willen maken, wanneer zij te weten komen wat de schade is, want dat is de vooronderstelling. Dan dwing ik alle toekomstige gevallen om per definitie tot individuele procedures over te gaan en daarvoor kosten te maken dan wel opnieuw het proces van collectieve afwikkeling in te gaan, terwijl zij eventueel willen kiezen voor de voorgelegde regeling.

Als men daar niet voor wil kiezen of constateert dat de vastgestelde bedragen te laag zijn, kan men op ieder moment gebruikmaken van de opt-outmogelijkheid. Het effect van de regeling zoals zij is, is precies wat

mevrouw Broekers beoogt, behoudens dat element dat nu al wordt besloten dat men sowieso op zichzelf is aangewezen. Ik zie niet wat dat biedt aan winst en rechtvaardigheid, want dan worden personen uitgesloten die eventueel van een redelijke regeling gebruik willen maken. Als zij daar geen gebruik van willen maken, kunnen zij op ieder moment hun opt-outmogelijkheid gebruiken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als iemand de schadeveroorzaker aanspreekt en verneemt dat er niets meer in de pot zit, kan hij gebruikmaken van de opt-outmogelijkheid en gaan procederen?

Minister **Donner**: Ja. Daarmee kom ik tegemoet aan dat probleem.

De heer Holdijk wees erop dat er in de toekomst nog punten kunnen opduiken waar wij rekening mee moeten houden.

In de stukken is ingegaan op in het buitenland verblijvende gelaedeerden. Een vraag is dan of de regeling bekend is. Als deze personen in het buitenland gaan procederen, is een andere belangrijke vraag of de rechter zal zeggen dat zij niet gebonden zijn door deze overeenkomst. Dat is een vraag van internationaal privaatrecht die op dit moment niet te beantwoorden is. Daar zal eerst ervaring mee opgedaan moeten worden.

Ik dacht dat ik hiermee de vragen uit deze termijn heb beantwoord. Ik beveel dit wetsvoorstel nogmaals aan in de steun van de Kamer, omdat wij daarmee aan het eind komen van een proces waar degenen die gelaedeerd zijn in de des-zaak, al lange tijd op wachten, terwijl ook anderen hier hun hoop op gezet hebben.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is het **beleidsdebat "Kwaliteit van het onderwijs" in het kader van de behandeling van het onderdeel Onderwijs van de begrotingsstaat van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2005 (29800-VIII).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag beginnen met een compliment aan de minister. Mijn fractie is buitengewoon tevreden over de ruimte die zij toekent aan de professionals in het onderwijsveld. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat er geen van bovenaf bedachte beleidsmaatregelen worden voorgesteld, maar verbeteringsvoorstellen die voortkomen uit en daardoor ook aansluiten op de praktijk. De maatregelen die zij onlangs getroffen heeft voor het vmbo, met name de grotere mogelijkheden voor praktijkgericht leren, zijn daar een voorbeeld van en zijn mijn fractie uit het hart gegrepen. Het zou kunnen dat deze voornemens ook verband houden met het beleidsdebat van vorig jaar waarin wij en andere fracties hier veel aandacht aan hebben besteed. Als dit het geval is, belooft dit wat voor het debat van vandaag.

Er wordt tegenwoordig erg veel van het onderwijs gevraagd. Scholen moeten kinderen toerusten om te participeren in een samenleving die steeds complexer wordt. Daar komt bij dat een aanzienlijk aantal kinderen van huis uit niet zo heel veel mee krijgt en er bovendien kinderen zijn die kampen met ernstige maatschappelijke problemen die zij mee de school innemen. Kortom, de school komt er niet met het bijbrengen van kennis. De school is medeopvoeder, wordt geacht een rol te spelen bij de overdracht van waarden en normen, biedt ondersteuning aan ouders, heeft een belangrijke signaalfunctie richting hulpverlening en biedt vaak gelegenheid voor buitenschoolse ontplooiingsmogelijkheden aan de leerlingen en de bewoners van de wijk waar de school staat.

De complexiteit van deze opdracht maakt duidelijk dat de tijd van de Zoetermeerse circulaire definitief