

Vergaderjaar 1996–1997

**25 000 XV**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1997**

**Nr. 58**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 juni 1997

#### **Inleiding en samenvatting**

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van het door prof. J. de Ruiter aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebrachte advies «Asbest-slachtoffers»<sup>1</sup>, zoals u is aangeboden bij brief van 24 maart 1997<sup>2</sup>. In deze brief is de reactie van het kabinet op dit advies verwoord.

Prof. De Ruiter doet een aantal aanbevelingen om de «juridische lijdensweg» van asbest-slachtoffers te verlichten. Het kabinet staat positief tegenover de aanbevelingen van het advies.

De oprichting van een instituut, dat diensten verleent aan asbest-slachtoffers om een schadeloosstelling te verkrijgen, kan bijdragen aan een verkorting van de procedures. De Staatssecretaris van SZW zal met de meest betrokken partijen verder overleggen over de wijze en de termijn waarop zo'n instituut in het leven kan worden geroepen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er, 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.

Het kabinet deelt de zorg van de heer De Ruiter dat de problematiek van beroepsziekten de Nederlandse samenleving in de toekomst voor problemen kan stellen en acht het dus wenselijk dat de lange termijn problematiek goed onderzocht wordt. SZW zal met inschakeling van expertise van onder meer de afdeling Verzekeringswezen van het ministerie van Financiën en het Verbond van Verzekeraars deze zomer een dergelijk nader onderzoek uitvoeren, waarna op basis van de uitkomsten nog dit jaar een adviesaanvraag aan de SER zal kunnen worden gericht.

Voor de korte termijn zal voor die asbestslachtoffers, die er niet in slagen om langs civielrechtelijke weg een schadeloosstelling te verkrijgen – omdat de aansprakelijk te stellen werkgever niet meer is te achterhalen, failliet of insolvent is danwel omdat de verjaringstermijn is verstreken – een compensatieregeling asbestslachtoffers worden ontworpen. Uw

<sup>1</sup> Asbestslachtoffers. Advies in opdracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uitgebracht door prof. mr. J. de Ruiter. VUGA, Den Haag, maart 1997.

<sup>2</sup> Zie «Lijst van ingekomen stukken» van 8 april 1997, Handelingen II nr. 23, vergaderjaar 1996–1997.

Kamer zal in september nader worden geïnformeerd over de concrete uitwerking van dit voornemen.

### **Toelichting op het advies «Asbestslachtoffers»**

#### *Het materiaal asbest*

Asbest is een mineraal dat in het verleden in ons land vele toepassingen kende (onder andere voor dakbedekking, isolatie, brandwering en in remvoeringen). Het materiaal is in onze samenleving dan ook zeer breed verspreid geraakt. In de loop van enkele decennia is echter duidelijk geworden dat de gezondheidsrisico's van het oorspronkelijk onschuldig geachte asbest onaanvaardbaar hoog zijn. Blootstelling aan asbest veroorzaakt niet alleen asbestose, maar verhoogt ook in sterke mate de kans op het ontstaan van buik- en longvlies-kanker (mesothelioom) en longkanker. Thans sterven jaarlijks naar schatting ruim 350 Nederlanders aan mesothelioom, in het overgrote deel tengevolge van beroepsmatige blootstelling. Naar schatting zullen tot 2030 nog 40 000 Nederlanders komen te overlijden als gevolg van asbest; bijna de helft daarvan sterft naar verwachting aan mesothelioom, een even groot deel aan asbest-gerelateerde longkanker en de overige aan asbestose<sup>1</sup>. Sinds 1993 is het beroepsmatig be- en verwerken en in voorraad houden van asbest in ons land dan ook verboden, en is het werken met asbest in de enkele situaties die van het verbod zijn uitgezonderd (met name gaat het daarbij om de sloop van asbesthoudende constructies en gebouwen) aan stringente voorwaarden gebonden.

#### *Juridische lijdensweg*

In het advies worden twee belangrijke aspecten van de problematiek onderscheiden: enerzijds de lange duur en de belasting van de procedures voor de slachtoffers en anderzijds het soms niet kunnen verhalen van de schade. Ten behoeve van het vinden en afwegen van mogelijke oplossingen worden de asbestslachtoffers daarom in twee groepen ingedeeld.

Eenzijds zijn dat de gevallen waarvoor een vordering tot schadeloosstelling in principe verhaalbaar is, maar waarbij het knelpunt de lange duur en trage gang van zaken bij de procedures is. Dat geldt niet alleen in gevallen dat de rechter wordt ingeschakeld, maar evenzeer als een vordering in onderling overleg tussen partijen wordt afgehandeld in de vorm van een schikking, iets wat in toenemende mate plaatsvindt. Deze, door de slachtoffers zelf met de term «juridische lijdensweg» aangeduide trage en moeizame gang van zaken bij een schadeloosstellingsprocedure, is extra schrijnend voor mesothelioompatiënten, wier levensverwachting na de diagnose in 80% van de gevallen minder dan 1 jaar bedraagt. Uit de analyse van de heer De Ruiter komt het beeld naar voren, dat de wettelijke regeling van de werkgeversaansprakelijkheid en de invulling hieraan in de jurisprudentie op zichzelf voldoende mogelijkheden bieden aan asbestslachtoffers om hun vordering in rechte waar te kunnen maken. Het schort hier vooral aan een soepele afhandeling tussen partijen. Deze groep gevallen worden in het advies aangeduid als de «verhaalbare vorderingen».

Anderzijds zijn er gevallen waarvoor geldt dat de vordering, gemeten naar de maatstaven van het aansprakelijkheidsrecht voor toewijzing in aanmerking kan komen, maar toch niet-verhaalbaar is omdat de werkgever failliet, insolvabel of onvindbaar is, of omdat er sprake is van een verstreken verjaringstermijn. Deze groep gevallen noemt De Ruiter de «niet-verhaalbare vorderingen».

---

<sup>1</sup> Burdorf A., Barendregt J. J., Swuste P. H. J. J., Heederik D. J. J. Schatting van asbest-gerelateerde ziekten in de periode 1996–2030 door beroepsmatige blootstelling in het verleden. VUGA, Den Haag, 1997.

### *Aanbevelingen uit het advies*

Voor de *verhaalbare vorderingen* zoekt de heer De Ruiter een oplossing in de sfeer van het bespoedigen van bestaande procedures. Hij stelt voor de afhandeling van vorderingen van asbestslachtoffers te concentreren in een instituut, waardoor buitengerechtelijke overeenkomsten tussen partijen als gevolg van een vlotte en deskundige voorbereiding en door bemiddeling gemakkelijker en sneller tot stand zullen komen. Een wezenlijk element daarbij is het vaststellen van normbedragen. Bovendien stelt hij voor, als bemiddeling zou mislukken, de mogelijkheid van geschillenbeslechting in de vorm van arbitrage of bindend advies te scheppen.

Wat betreft de *niet-verhaalbare vorderingen* wordt in het advies onderscheid gemaakt tussen gevallen, waarin sprake is van verjaring van de claim en gevallen waarin de werkgever failliet, insolvabel of onvindbaar is.

Wat betreft de niet-verhaalbare vorderingen wegens verjaring is de aanbeveling in het advies om klaarheid te brengen in het overheidsstandpunt, danwel de jurisprudentie terzake, die nog niet helemaal is uitgekristalliseerd, in de vorm van een uitspraak van de Hoge Raad af te wachten.

Wat betreft de niet-verhaalbare vorderingen vanwege faillissement van de werkgever en dergelijke, meent De Ruiter dat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Ze zou aan deze categorie slachtoffers een tegemoetkoming dienen te geven.

Tenslotte beveelt de heer De Ruiter aan om de lange termijn-problematiek van beroepsziekten in kaart te brengen. Hij bepleit aandacht te besteden aan een verplichte werkgevers(aansprakelijkheids)verzekering voor beroepsziekten.

### **Kabinetsreactie**

Het kabinet is de heer De Ruiter zeer erkentelijk voor zijn gedegen en heldere advies. Het kabinet onderkent de «juridische lijdensweg» die asbestslachtoffers moeten gaan. De aanbevelingen van de heer De Ruiter bieden aanknopingspunten om die lijdensweg te verzachten.

### *Bemiddeling, arbitrage en instituut*

Wat betreft de «verhaalbare vorderingen» is het grote knelpunt de duur van procedure. Het kabinet vindt het belangrijk dat er een inspanning wordt geleverd om die procedures te versnellen. De instrumenten daartoe worden in het advies aangereikt: enerzijds een deskundige en onafhankelijke bemiddeling en anderzijds de mogelijkheid van een alternatieve geschillenbeslechting. Ook het hanteren van normbedragen kan bijdragen aan een snellere afhandeling van claims. De toepassing van deze instrumenten kan in het geval van asbestclaims goed plaatsvinden binnen de kaders van het vigerende civiele aansprakelijkheidsrecht, waardoor partijen zelf invloed kunnen uitoefenen op de duur van de procedure. Tegen deze achtergrond ligt het dan ook primair op de weg van die betrokken partijen om de verantwoordelijkheid te nemen deze aanbevelingen van de heer De Ruiter vorm te geven.

De heer De Ruiter beveelt aan, teneinde optimale werking van de genoemde instrumenten te bereiken, deze te concentreren in een centraal instituut. Hoewel uit het advies blijkt dat bij partijen steun voor een instituut bestaat, hebben zij nog niet het initiatief genomen om tot een instituut te komen.

Het kabinet heeft zich de vraag gesteld op welke wijze de totstandkoming van het instituut kan worden bevorderd, met behoud van de eigen

verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Het kabinet is bereid een inspanning te leveren. Om tot concrete aanzetten tot de oprichting van een instituut te komen zal aan alle partijen worden gevraagd een gezamenlijke voordracht te doen voor het aantrekken van een onafhankelijk en deskundig persoon. De opdracht voor deze «kwartiermaker» zou 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. Van groot belang is wel dat er voldoende draagvlak bestaat voor het aantrekken van een kwartiermaker. In dat geval is het kabinet bereid het financieel mogelijk te maken dat de deskundige met zijn werkzaamheden kan aanvangen. De Staatssecretaris van SZW zal op korte termijn met partijen overleggen.

#### *Lange termijn-problematiek van beroepsziekten*

Beroepsziekten zijn de laatste jaren meer en meer in de belangstelling komen te staan. Naast asbestgerelateerde ziekten gaat het bijvoorbeeld over het organisch psycho-syndroom – OPS – (als gevolg van blootstelling aan organische oplosmiddelen) en om repetitive strain injuries – RSI – (als gevolg van overmatige belasting door repeterende bewegingen bij beeldschermwerk en productiewerk). Ook een toenemende kennis over de relatie tussen arbeid en gezondheid, een beter functionerend arbozorg-systeem in de ondernemingen, en de financiële prikkels in de sociale zekerheid (WULBZ en PEMBA) maken dat de belangstelling voor arbeidsgebonden aandoeningen toeneemt. Het kabinet onderkent met de heer De Ruiter dat de aandacht voor beroepsziekten verder kan worden gestimuleerd. De ontwikkeling van kennis en expertise op het gebied van beroepsziekten en het verkrijgen van een beter inzicht in spreiding en voorkomen van beroepsziekten in Nederland zal in de komende tijd nadrukkelijker de aandacht van het kabinet krijgen.

Ondanks de toegenomen kennis van beroepsziekten en verhoogde aandacht voor preventie is het wenselijk de lange termijn problematiek goed te onderzoeken. Er doet zich een aantal ontwikkelingen voor die in kaart moeten worden gebracht en op waarde moeten worden geschat. Ontwikkelingen in de jurisprudentie maken dat vaker dan in het verleden een vordering wordt ingesteld en gehonoreerd voor schadeloosstelling bij beroepsziekten. Voor nader onderzoek leent zich de vraag hoe de wijze waarop in de jurisprudentie de zorgplicht van de werkgever wordt getoetst, zich verhoudt tot hetgeen oorspronkelijk door de wetgever is beoogd. Hierbij is ook relevant hoe verzekeraars hierop reageren, onder meer om de – onvoorzienbare – schadelast te beheersen.

Het kabinet staat voor ogen ook de situatie wat betreft wetgeving, praktijk en verzekeringsmogelijkheden in de ons omringende landen en de Verenigde Staten in de beschouwing te betrekken. Ook de in het advies van De Ruiter gesuggereerde verplichte werkgevers (aansprakelijkheids)-verzekering voor beroepsziekten zou hierbij meegenomen moeten worden. Bij een dergelijk onderzoek zullen daarbij onderwerpen aan de orde komen als de voorzienbaarheid van risico's (hoe om te gaan met nieuwe, nog onbekende beroepsziekten) met daarbij de vraag hoe een adequate premiestelling gehanteerd kan worden, verzekerbaarheid alsmede de vorm van verzekering en de effectiviteit daarvan.

Het ministerie van SZW zal zich, met inschakeling van de afdeling Verzekeringswezen van het ministerie van Financiën en het Verbond van Verzekeraars hier nader over buigen. Op basis van de uitkomsten hiervan zal nog dit jaar een adviesaanvraag over de lange termijn problematiek van beroepsziekten aan de SER gericht kunnen worden.

### *Verjaringsproblematiek*

Het kabinet onderkent dat in geval van asbest zich de situatie kan voordoen dat een slachtoffer geen vordering meer kan instellen, omdat hij pas na het verstrijken van 30 jaar na laatste blootstelling bekend werd met de gezondheidsschade als gevolg van blootstelling aan asbest. In het advies wordt gepleit voor een duidelijke uitspraak van de wetgever met betrekking tot het verjaringsregime in het aansprakelijkheidsrecht in relatie tot asbest-gerelateerde ziekten. De verjaringstermijn in geval van asbestclaims is 30 jaar na het moment van laatste blootstelling. Gelet op het belang van verjaring voor de rechtszekerheid is het kabinet van mening dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met wijzigingen in het verjaringsregime, zeker wanneer dit met terugwerkende kracht dient te geschieden. Het kabinet is bereid de materie van de verjaring op korte termijn nader te bezien. Daarbij zal het belang van de laedens nadrukkelijk in de afwegingen worden betrokken. Nadrukkelijk zal de wetgeving, de praktijk en de verzekeringsmogelijkheden in omliggende landen in het onderzoek worden betrokken. Overigens kan deze verjaringsproblematiek zich ook bij andere soorten van personenschade voordoen, zodat enige uitspraak of voornemens omtrent de wettelijke verjaringstermijnen aanstonds een bredere reikwijdte zou kunnen hebben. De Minister van Justitie zal zodra de studie is afgerond de Kamer nader berichten.

In het advies wordt door de heer De Ruiters gewezen op de mogelijkheid dat werkgevers en verzekeraars vrijwillig afzien van een beroep op de verjaring. Het kabinet doet een dringend beroep op werkgevers om in voorkomende gevallen uit overwegingen van coudance af te zien van een beroep op de verjaring. De Staatssecretaris van Defensie wil, in vervolg op de discussie met de Kamer over asbestblootstelling bij militairen en burgerpersoneel van Defensie, bekend maken in voorkomende gevallen geen beroep op verjaring te zullen doen, als dat het beletsel vormt voor een asbestslachtoffer, die werkzaam is of is geweest bij het ministerie van Defensie, om een vordering geldend te maken.

In die gevallen, waarin werkgevers niet wensen af te zien van een beroep op de verjaringstermijn, zal het kabinet – in afwachting van de bevindingen van de Minister van Justitie over de verjaringsproblematiek – deze asbestslachtoffers vooralsnog op dezelfde manier tegemoet treden als die asbestslachtoffers, die geen vordering meer kunnen instellen omdat de aansprakelijke werkgever onvindbaar, failliet of insolvent is.

### *Compensatieregeling asbestslachtoffers*

Met het vooralsnog ontbreken van een regeling voor het verkrijgen van een schadeloosstelling voor schade door beroepsziekten worden met name geconfronteerd die asbest-slachtoffers, die met een niet-verhaalbare vordering blijven zitten. In het advies «Asbest-slachtoffers» wordt de aanbeveling gedaan voor de slachtoffers met een wegens faillissement, insolventie of onvindbaarheid van de werkgever niet-verhaalbare vordering een tegemoetkoming van overheidswege te verstrekken.

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Ook in die gevallen waarin de vordering niet verhaalbaar blijkt vanwege verjaring zal een tegemoetkoming worden verstrekt. 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.

Een compensatieregeling als beoogd heeft een wettelijke onderbouwing. Het is gewenst om snel tot een voorziening te komen. Het voornemen is in eerste instantie een ministeriële regeling te treffen, en daarover zo mogelijk in september met uw Kamer te overleggen. Daarbij zal mede worden gekeken naar de regeling, zoals die is getroffen voor silicose-slachtoffers. In de regeling zal uitvoerig worden ingegaan op aspecten als de hoogte van de eenmalige tegemoetkoming, de kring van gerechtigden, de uitvoering en de looptijd van de regeling. Voorzover op dit moment inzichtelijk is te maken zal de regeling soelaas bieden voor de naar verwachting ruim honderd asbestslachtoffers per jaar, die met een niet-verhaalbare vordering worden geconfronteerd.

#### *Financiële gevolgen*

De uitvoering van de voornemens van het kabinet heeft financiële consequenties. Dat betreft in de eerste plaats het mogelijk maken van het werk voor een kwartiermaker voor de totstandkoming van een instituut ter versnelling van de afhandeling van asbestclaims. De voorwaarde daarbij is dat de partijen gezamenlijk tot een voordracht voor een kwartiermaker komen, waarmee de kans op succes bij aanvang van diens werkzaamheden wordt vergroot. De bijdrage van de overheid aan de totstandkoming van een instituut zal incidenteel zijn.

In de tweede plaats vloeien uitgaven voor de overheid voort uit de invoering van een compensatieregeling voor asbestslachtoffers met een niet-verhaalbare vordering. De uitgaven verbonden aan deze regeling bestaan uit een tegemoetkoming aan de asbestslachtoffers en de uitvoeringskosten. Deze uitgaven zijn in beginsel structureel van karakter. Zoals toegezegd zal er in september meer duidelijkheid worden verschaft over aspecten als de hoogte van de eenmalige tegemoetkoming, de kring van rechthebbenden, de uitvoering en de looptijd van de regeling.

Ter dekking van de uitgaven voor de uitvoering van deze kabinetsvoornemens wordt op de begroting van SZW voor 1997 een voorziening van 3 miljoen gulden en voor 1998 van 7 miljoen gulden opgenomen. Structureel worden de uitgaven geschat op 5 miljoen per jaar.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
F. H. G. de Grave