

Vergaderjaar 2024–2025

25 834

Problematiek rondom asbest

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 199

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Mesothelioom (borst-, longvlies of buikvlieskanker) is de meest voorkomende asbestziekte. Het leed van mensen met mesothelioom is enorm. Samen met de Staatssecretaris Participatie en Integratie vind ik het daarom van groot belang om te kijken hoe we asbestslachtoffers met deze schade zo goed mogelijk de helpende hand kunnen bieden.

Het Instituut Asbestslachtoffers (IAS) heeft de Vaste Commissies voor Justitie en Veiligheid en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer op 3 juni 2024 verzocht om hiertoe een wetswijziging te realiseren. Zij pleiten voor het met terugwerkende kracht afschaffen van de verjaringstermijn voor specifiek deze slachtoffers. De Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid heeft de demissionaire Minister voor Rechtsbescherming op 13 juni 2024 verzocht om een reactie op dit verzoek van het IAS. Daarnaast heeft uw Kamer op 12 november jl. een motie aangenomen, waarin wordt uitgesproken dat de dertigjarige verjaringstermijn voor alle asbestslachtoffers moet vervallen.¹

Graag geef ik in deze brief mijn reactie op het verzoek van het IAS van 3 juni jl. Hiermee reageer ik ook op voornoemde motie van uw Kamer. Alvorens dat te doen, ga ik hierna in op de achtergrond van dit verzoek van het IAS. Ook sta ik stil bij de stappen die sinds eind 2021 zijn gezet door het IAS en de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met een vertegenwoordiging vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, namens de Staatssecretaris Participatie en Integratie heb ik op 9 december 2024 gesproken met het IAS. We hebben verschillende lijnen besproken, die de Staatssecretaris Participatie en Integratie en ik de aankomende tijd samen met het IAS willen uitwerken. Deze worden aan het slot van deze brief toegelicht.

¹ Motie van de Kamerleden Kisteman, Van Oostenbruggen, Patijn, Flach, Inge van Dijk, Van Kent, Kamerstuk 25 883, nr. 507.

1. Achtergrond van het verzoek van het IAS

1.1 Mesothelioom

Jaarlijks wordt bij ruim 500 mensen de diagnose mesothelioom gesteld. Deze asbestziekte wordt gekenmerkt door een lange periode tussen de blootstelling aan asbest en het daadwerkelijk ziek worden. Deze periode wordt ook wel de latentietijd genoemd. Die tijd is volgens internationaal onderzoek gemiddeld meer dan 40 jaar en bij de aanvragers van het IAS gemiddeld meer dan 50 jaar. De meeste slachtoffers zijn in de jaren zestig van de vorige eeuw aan asbest blootgesteld. Veel slachtoffers zijn daarom op leeftijd als bij hen de diagnose wordt gesteld: inmiddels is 89% van de mensen die zich bij het IAS meldt, 65 jaar of ouder. Meer dan 50% van de mensen die zich bij het IAS meldt, is ouder dan 75 jaar. Het lot van deze asbestslachtoffers is zwaar. Het ziektebed verloopt grillig en de levensverwachting is kort: een kwart van de mesothelioompatiënten overlijdt binnen drie maanden na de diagnose, tweederde binnen een jaar.

1.2 Aansprakelijkheid en verjaring

Als mesothelioom wordt vastgesteld, komt vaak ook de vraag op of iemand daarvoor verantwoordelijk is en of die persoon aansprakelijk is te stellen voor de schade die het slachtoffer lijdt. Vaak is mesothelioom een gevolg van blootstelling aan asbest in een arbeidssituatie. In dat geval kan een werknemer/benadeelde onderzoeken of zijn (voormalige) werkgever nog bestaat, en zo ja, of deze werkgever aansprakelijk is te stellen omdat hij de werknemer onvoldoende heeft beschermd tegen asbest. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de verjaring van vorderingen.

Een rechtsvordering die is verjaard, is niet meer in rechte af te dwingen. Voor asbestslachtoffers springt de zogenoemde «absolute verjaringstermijn» in het oog. Die heeft tot gevolg dat het slachtoffer de vordering dient in te stellen binnen 30 jaar na de laatste asbestblootstelling. Verjaring beperkt op deze manier de toegang tot het recht. Voor deze beperking door verjaring bestaan verschillende redenen. Verjaring leidt ertoe dat burgers en rechtspersonen niet tot in het oneindige rekening hoeven te houden met vorderingen uit een ver verleden. Dit is in het belang van de rechtszekerheid. Verjaring beschermt de aangesproken partij tegen vorderingen waartegen hij zich niet meer kan verweren; bewijsmiddelen kunnen verloren zijn gegaan door de decennia heen, waardoor niet meer kan worden vastgesteld wat er is gebeurd. Verjaring voorkomt zo dat rechterlijke uitspraken gebaseerd worden op bewijsmiddelen die incompleet en onbetrouwbaar geworden zijn door het tijdsverloop.² Niet alleen het Nederlandse recht, maar ook andere Europese rechtsstelsels kennen verjaringsregels. Uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat deze regels zijn toegestaan, als deze – samengevat – rechtvaardig en proportioneel zijn.³

De absolute verjaringstermijn wringt als de schade of de veroorzaker hiervan pas na het verstrijken van de absolute verjaringstermijn bekend wordt. De wetgever heeft dit ruim twintig jaar geleden onder ogen gezien en de verjaringsregeling heroverwogen. Dit heeft geleid tot het afschaffen van de absolute verjaringstermijn voor schade aan de persoon. Dan gaat het over letsel- en overlijdensschade. Deze wetwijziging trad op 1 februari 2004 in werking. De wet geldt alleen voor nieuwe gevallen, dat

² EHRM 11 maart 2014, Moor/Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2014:0311JUD005206710, rov. 72.

³ EHRM 11 maart 2014, Moor/Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2014:0311JUD005206710, rov. 71.

wil zeggen, voor gebeurtenissen van ná 1 februari 2004.⁴ De wetgever kende aan de afschaffing van de absolute verjaringstermijn van dertig jaar dus geen terugwerkende kracht toe. Voor asbestschade betekent dit dat de wetswijziging geen effect heeft voor zover de blootstelling aan asbest heeft plaatsgevonden vóór 1 februari 2004.⁵

Dit laatste betekent dat deze wijziging voor de meeste asbestslachtoffers géén soelaas biedt: hun blootstelling aan asbest heeft vrijwel altijd vele jaren eerder plaatsgehad. De wetgever heeft ook dit nadrukkelijk onder ogen gezien, maar ervoor gekozen om niet in te grijpen in het verleden door de regels achteraf te veranderen en om slachtoffers op andere wijze steun te bieden (hierna onder 1.3). Het fundamentele en ingrijpende karakter van de wijziging met terugwerkende kracht was hierbij doorslaggevend: vorderingen die door het lange tijdsverloop niet meer afdwingbaar waren, moesten door de wetswijziging niet kunnen «herleven». De wetgever stelde dat schadeveroorzakers – veelal werkgevers – met dergelijke vorderingen eerder geen rekening konden houden, en dat van hen niet kon worden verwacht dat zij nog bewijsmateriaal voor handen zouden hebben of de verzekeringsdekking in stand zouden hebben gehouden.⁶

Anders dan de wetgever heeft de rechter de mogelijkheid tot maatwerk. De Hoge Raad heeft in 2000 in een asbestzaak geoordeeld dat de absolute verjaringstermijn in uitzonderlijke gevallen met inachtneming van alle omstandigheden van het geval *in een individueel geval* wel terzijde kan worden geschoven.⁷ Dit kan als het beroep op verjaring in het concrete geval naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. De Hoge Raad formuleert zeven gezichtspunten die de rechter in zijn oordeel daarover in ieder geval meeweegt, waaronder de vraag of de schade aan de aangesproken partij (werkgever) kan worden verweten, of die partij al vóór het verstrijken van de verjaringstermijn rekening heeft gehouden of had behoren te houden met de mogelijkheid dat hij aansprakelijk zou zijn, of hij daarvoor is verzekerd, en of hij zich nog tegen de vordering van lang geleden kan verweren. De Hoge Raad heeft deze rechtspraak bevestigd in zijn uitspraak van 24 maart 2017.^{8, 9} In deze uitspraak overweegt de Hoge Raad dat deze rechtspraak strookt met de noodzaak van een belangenafweging in een individueel geval, waarbij fundamentele belangen tegen elkaar worden afgewogen: dat van de werknemer bij rechtsbescherming en dat van de werkgever bij rechtszekerheid.¹⁰

De advocaat-generaal bij de Hoge Raad in deze zaak, prof. mr. T. Hartlief, adviseert de Hoge Raad in zijn advies bij voornoemde uitspraak tot het vasthouden aan de bestaande koers in zaken van asbestschade waarbij

⁴ Artikel 119c Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek regelt het overgangsrecht: Artikel 310 lid 5 van Boek 3 is van toepassing op schadeveroorzakende gebeurtenissen die vanaf 1 februari 2004 hebben plaatsgevonden.

⁵ Wet van 27 november 2003, *Stb.* 2003, nr. 495.

⁶ Tweede Kamer, 1999–2000, 26 824, nr. 3, p. 1, nr. 5 p. 9 en Eerste Kamer, 2001–2002, 26 824, nr. 128, p. 10.

⁷ HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, Van Hese/De Schelde.

⁸ HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:494.

⁹ Zie eveneens de recente uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 13 maart 2025, waarin deze rechtspraak van de Hoge Raad wordt bevestigd ECLI:NL:GHDHA:2025:353.

¹⁰ HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:494, rov. 3.3.8.

per geval wordt beoordeeld of de verjaring dient te worden doorbroken.¹¹ Ook prof. mr. J. Spier, hoogleraar «*Law and Global Challenges*» aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, is in zijn annotatie bij voornoemd arrest uit 2017 van mening dat het niet voor de hand ligt om de verjarings-rechtspraak in asbestzaken te heroverwegen. Hij wijst met name op de grove rechtsongelijkheid van slachtoffers die hiervan het gevolg zou zijn, terwijl de rechtspraak in Nederland niet tot grote problemen heeft geleid.¹²

1.3 Hulp aan alle asbestslachtoffers

Gelet op de ernst van de asbestziekte mesothelioom heeft de overheid al rond de eeuwwisseling alle asbestslachtoffers de hand willen reiken en gezocht naar oplossingen om slachtoffers zo goed en snel mogelijk steun te bieden. De Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers is in 2000 tot stand gebracht. Dit is een publieke regeling voor asbestslachtoffers (hierna: de TAS-regeling). Een slachtoffer heeft op basis hiervan recht op een tegemoetkoming van € 25.679 van de Staat. Dit betekent dat een slachtoffer op zeer korte termijn tegemoet kan worden gekomen, zonder juridische discussies en eventuele procedures. Sinds 1 januari 2003 geldt de TAS-regeling niet alleen voor mensen met onverhaalbare vorderingen, maar ook voor mensen die hun schade mogelijk nog wel kunnen verhalen op een werkgever. Zo wordt het ook voor deze asbestslachtoffers mogelijk dat zij bij leven een geldelijke erkenning krijgen voor het verdriet (de immateriële schade) dat zij hebben als gevolg van hun ziekte. De TAS-regeling beperkte zich aanvankelijk tot blootstelling die heeft plaatsgevonden in loondienst.¹³ In de loop van 2003 is deze regeling uitgebreid tot huisgenoten van aan asbest blootgestelde werknemers, die lijden aan mesothelioom.¹⁴ In 2007 heeft het toenmalige kabinet voorts een vergelijkbare tegemoetkomingsregeling tot stand gebracht voor mesotheliomschtoffers bij wie de asbestblootstelling heeft plaatsgevonden buiten een loondienstrelatie (hierna: de TNS-regeling). De ernst van de aandoening en de brede toepassing van asbest in de samenleving in het verleden, vormden de aanleiding voor deze maatschappelijke erkenning van het leed dat de mensen met mesothelioom treft.¹⁵

Daarnaast is het IAS opgericht in 1999. Het IAS is een gezamenlijk initiatief van werkgevers- en werknemersorganisaties, het Comité Asbestslachtoffers, het Verbond van Verzekeraars en de overheid. Het IAS beschikt over expertise op het gebied van asbest en gezondheidsschade. Een belangrijke taak van het IAS is bemiddeling tussen werknemers en werkgevers over het betalen van schadevergoeding, als er mogelijk sprake is van aansprakelijkheid van de werkgever. Die bemiddeling is kosteloos voor het slachtoffer. Een succesvolle bemiddeling leidt tot een

¹¹ Conclusie voor HR 24 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2016:1330, «Tussenbalans», rov. 4.57 e.v. Die gevalbeoordeling zou zich volgens het advies van de advocaat-generaal kunnen toespitsen op de volgende stappen:

(1) de aangesprokene mag niet onevenredig in zijn processuele belangen zijn geschaad, (2) er dient een materiële rechtvaardiging te zijn voor het doorbreken van de verjaringstermijn en (3) de overige omstandigheden van het geval mogen niet aan het doorbreken van de verjaring in de weg staan.

¹² HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:494, NJ 2017/313, m.nt. J. Spier, één na laatste alinea noot.

¹³ Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (Stc. 2000, nr. 16).

¹⁴ Wijziging Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (Stc. 2003, nr. 132).

¹⁵ Regeling tegemoetkoming niet-loondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelioom (Stc. 2007, nr. 232).

schadevergoeding van de werkgever aan het slachtoffer van € 81.554.¹⁶ De tegemoetkoming van de Staat geldt in dit geval als voorschot en wordt met deze schadevergoeding verrekend. Het IAS staakt de bemiddeling als de werkgever zich beroept op verjaring. Een slachtoffer zal zich dan tot de rechter moeten wenden, wil hij aanspraak maken op schadevergoeding. De rechter beoordeelt in dat geval of de verjaring terzijde dient te worden geschoven aan de hand van de hiervoor genoemde gezichtspunten.

Uit cijfers van het IAS blijkt dat een beroep op verjaring in een beperkt aantal zaken voorkomt. In 2020 werd in 14 dossiers nog een beroep gedaan op verjaring, in 2021 gebeurde dit in 10 dossiers, in 2022 in 14 zaken en in 2023 in 9 zaken. Over 2024 zijn nog geen cijfers beschikbaar.

1.4 Deskundigenpanel verjaring

Het IAS heeft aangegeven het beroep op verjaring door (voormalige) werkgevers problematisch te vinden. Vanuit het perspectief van het slachtoffer is dit begrijpelijk. In de gevallen waarin in de afgelopen jaren een beroep is gedaan op verjaring, vormt dit beroep op verjaring voor slachtoffers een eerste horde op de weg naar de mogelijkheid tot het verhaal van schade. Het IAS heeft geprobeerd deze horde verdergaand weg te nemen door het oprichten van een «deskundigenpanel verjaring». Partijen kunnen gezamenlijk een advies van dit panel over verjaring vragen tijdens de bemiddeling door het IAS. Voor het vragen van advies is dus de medewerking van het asbestslachtoffer en de werkgever vereist. Het panel geeft snel en kosteloos een advies. Dit kan een juridische procedure voorkomen. Sinds de oprichting van het panel in juni 2018 is slechts in twee gevallen waarin de werkgever een beroep deed op verjaring, de vereiste medewerking van beide partijen verkregen om aan het panel advies te vragen. Een aanscherping van het protocol in 2020 dat de basis vormt van de werkwijze van het panel, heeft niet geleid tot meer zaken. Volgens het IAS toont dit lage aantal adviesaanvragen aan dat de overlegpolder niet de plek is om het conflict tussen de belangen van het slachtoffer en de werkgever te beslechten.

Dit bracht het IAS tot de conclusie dat het aan de wetgever is om de absolute verjaringstermijn alsnog met terugwerkende kracht af te schaffen voor slachtoffers met mesothelioom. Dat zou betekenen dat de aansprakelijk gestelde partij – in de regel de werkgever – zich na inwerkingtreding van de afschaffing, niet meer op verjaring kan beroepen, ook als de blootstelling heeft plaatsgehad vóór 1 februari 2004. Het IAS heeft een verzoek tot aanpassing van de wet gedaan aan de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid bij brief van 25 oktober 2021. Naar aanleiding van deze brief hebben het IAS en de voormalige Minister voor Rechtsbescherming en de voormalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid meermaals met elkaar gesproken en verschillende stappen gezet.

2. Stappen sinds eind 2021

2.1 Aanpassing van het IAS-convenant

De eerste stap om slachtoffers van asbestschade verdergaand te ondersteunen is gezet door werkgevers- en werknemersorganisaties, het Comité Asbestslachtoffers en het Verbond van Verzekeraars. Zij hebben op

¹⁶ Per geslaagde bemiddeling (overeenstemming over een financiële regeling tussen slachtoffer en werkgever) brengt het IAS de bemiddelingskosten ad € 5.120,- exclusief btw (het tarief van 2023) bij de werkgever of verzekeraar in rekening. Voor het overige wordt het IAS gefinancierd door de Staat (Ministerie van SZW).

21 oktober 2022 met elkaar afgesproken niet langer een beroep te doen op verjaring. Dit is een grote stap, die heeft geleid tot een wijziging van het zogenoemde IAS-convenant. Individuele verzekeraars die zijn aangesloten bij het Verbond van Verzekeraars zijn aan dit convenant gebonden via zelfregulering. Zij beroepen zich in geval van asbestschade dus niet meer op verjaring. Individuele werkgevers zijn niet aan het convenant gebonden door de organisaties die hen vertegenwoordigen in het IAS. Deze werkgevers beslissen zelf of zij zich in een individuele zaak beroepen op verjaring.

2.2 Een nieuw beproefde route voor werknemers en werkgevers: het deelgeschil?

Een tweede stap die is gezet, is het beproeven van het deelgeschil in zaken waarin de verjaring van asbestschade aan de orde is.

Uit de rechtspraak over asbest en verjaring blijkt dat een belangenafweging in het individuele geval noodzakelijk is om te beoordelen of een beroep van de werkgever op de absolute verjaringstermijn stand houdt (zie hiervoor par. 1.2, slot). Uit cijfers van het IAS blijkt dat een beperkt aantal werkgevers zich nog in een beperkt aantal zaken van asbestschade op verjaring beroept (zie hiervoor par. 1.3, slot). Deze cijfers dateren van vóór de wijziging van het IAS-convenant. Het is mogelijk dat dit aantal nog iets verder afneemt door de wijziging van het convenant. Uit een eerdere rechtspraakanalyse van Quist¹⁷ en Wolters¹⁸ blijkt daarnaast dat werkgevers in de gevallen dat zij zich beroepen op verjaring, in de meeste gevallen (65%) door de rechter in het gelijk worden gesteld. Dit betekent dat de rechter bij de belangenafweging in die gevallen onvoldoende rechtvaardiging ziet voor het doorbreken van de verjaring. Dit heeft verschillende redenen, die vaak terug te voeren zijn op het (gebrek aan) bewijs: een benadeelde slaagt er bijvoorbeeld niet in om het dienstverband met de aangesproken werkgever aan te tonen, of de blootstelling aan asbest. Of de werkgever kan bewijzen dat hij naar de normen van destijds aan de indertijd geldende zorgplicht heeft voldaan. In deze gevallen is er geen rechtvaardiging voor het doorbreken van de verjaring. Ook is er in deze gevallen geen grond voor aansprakelijkheid van de werkgever.

Gelet op het schrijnende ziekteverloop (zie hiervoor par. 1.1) is het juist in de gevallen waarin de werkgever een beroep doet op verjaring, van belang dat slachtoffers met mesothelioom zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over die verjaring en aansprakelijkheid. Met het beperkte aantal zaken van het deskundigenpanel in het achterhoofd (zie hiervoor par. 1.4) is onderzocht of er een mogelijkheid is om op korte termijn een uitspraak over de verjaring te verkrijgen, waarbij partijen én verplicht zijn om mee te werken én de uitspraak een bindend karakter heeft.

De voormalige Minister voor Rechtsbescherming en de voormalige Minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben in dat kader met het IAS besproken om de deelgeschilprocedure gezamenlijk te beproeven voor de verjaringsvraag. De deelgeschilprocedure beoogt bij te dragen aan een vlottere buitengerechtelijke afwikkeling van letselschadevoorvallen. Betrokkenen kunnen de rechter verzoeken om te beslissen over een onderdeel dat hen bij de schadeafwikkeling verdeeld houdt. Partijen kunnen na de rechterlijke beslissing over dit deelgeschil verder onderhan-

¹⁷ P.T.J. Wolters, Het vaste gewicht van de gezichtspunten van Van Hese/De Schelde, AV&S 2015/3 (p. 17).

¹⁸ J.P. Quist, Gezichtspunten in het privaatrecht, in het bijzonder arbeidsrecht, Den Haag: BJu 2014, p. 330.

delen over «het geheel» (Titel 17, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Het IAS was bereid om aan deze proef mee te werken. Vervolgens zijn we samen het gesprek aangegaan met de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak toonde zich positief over de inzet van het deelgeschil in verjaringskwesaties in asbestzaken. Dit leidde tot een pilot over het deelgeschil.

2.3 De pilot over het deelgeschil

Begin 2023 heeft het IAS 6 zaken geselecteerd voor deze pilot over het deelgeschil. Eind juli 2023 is de pilot afgerond. Het uitgangspunt van IAS was zaken te selecteren van uiteenlopende aard, die een representatief beeld geven van de zaken waarmee het IAS dagelijks te maken heeft. De Erasmus School of Law (Erasmus Universiteit Rotterdam, hierna: EUR) heeft de pilot voor IAS geëvalueerd.¹⁹

De dossiers zelf zijn vanwege de vertrouwelijkheid hiervan niet openbaar. De uitspraken van de rechtbanken zijn dat wel. Ook de evaluatie van de pilot door EUR in opdracht van het IAS is openbaar. Aan de hand hiervan is een goed beeld te verkrijgen van de deelgeschilprocedure in verjaringszaken bij asbestschade.

Samengevat speelden de volgende bijzonderheden in de in de pilot voorgelegde zaken. In twee van de zes zaken is het niet gekomen tot een mondelinge behandeling. In één zaak overleed het slachtoffer net voor het indienen van verzoekschrift. De nabestaanden zagen na het overlijden af van verdere juridische stappen.²⁰ In de andere zaak bleek na het uitbrengen van het verzoekschrift dat de aangesproken werkgever verzekerd was tegen aansprakelijkheid. Die verzekeraar zag af van het beroep op verjaring, gelet op de aanpassing van het IAS-convenant (zie hiervoor par. 2.1). Het is mogelijk dat het starten van een deelgeschilprocedure mede aanleiding was voor de verzekeraar om het verjaringsberoep direct te laten vallen.²¹ In vier van de zes zaken kwam het wél tot een mondelinge behandeling. In één van die zaken werd tijdens die mondelinge behandeling een schikking getroffen en dus resultaat geboekt voor het slachtoffer. Ook hier is het mogelijk dat het deelgeschil als zodanig het gedrag van aansprakelijke partij heeft beïnvloed, en een prikkel vormde om te schikken. Een kostbare en langdurige procedure over de aansprakelijkheid van de werkgever is zo voorkomen.²² In een andere zaak die op zitting kwam, besliste de kantonrechter binnen een termijn van ca. 2 maanden na het indienen van het verzoekschrift dat de werkgever zich niet kon beroepen op verjaring. Hij oordeelde nog niet over de aansprakelijkheid, maar de verjaringshorde was genomen.²³ Voor de werkgever en het slachtoffer stond hiermee de deur naar onderhandelingen over een schikking weer open. In de twee overige zaken overwogen de rechters dat het deelgeschil in algemene zin geschikt kan zijn voor de vraag naar verjaring in asbestzaken. In beide zaken ontbraken de relevante feiten om een oordeel over de verjaring te kunnen geven. In één van de twee zaken oordeelde de rechter dat hij onvoldoende zicht had op de relevante feiten om te beslissen over de verwijtbaarheid en daarmee over de verjaring.²⁴ In de andere zaak was onduidelijk of de werknemer ooit voor de aange-

¹⁹ B.V. Rozema, M.R. Hebly, Verjaring in asbestdossiers: oplossing in deelgeschil? Evaluatie IAS-pilot, augustus 2023. IAS heeft opdracht gegeven tot de evaluatie door de EUR.

²⁰ Idem, p. 10 en 12, over dossier 11626.

²¹ Idem, p. 8 en 11 over dossier 11439.

²² Zie zo ook: B.V. Rozema, M.R. Hebly, Verjaring in asbestdossiers: oplossing in deelgeschil? Evaluatie IAS-pilot, augustus 2023, p. 8 en 11.

²³ Rb. Oost-Brabant 16 juni 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023;2307, rov. 4.16.

²⁴ B.V. Rozema, M.R. Hebly, Verjaring in asbestdossiers: oplossing in deelgeschil? Evaluatie IAS-pilot, augustus 2023, p. 9 over dossier 11512.

sproken werkgever (of zijn voorganger) had gewerkt en of dus de juiste persoon in rechte was betrokken. Ook was er geen bewijs voor de blootstelling aan asbest.²⁵

2.4 Conclusies na de pilot

Volgens het IAS wijst de pilot uit dat deelgeschilprocedure als zodanig geen structurele oplossingsrichting kan bieden voor het probleem dat bij (onverzekerde) asbestclaims nog wordt geworsteld met complexe verjaringsdiscussies. Slechts in specifieke zaken zou een kans kunnen bestaan, dat een deelgeschil partijen een stap verder helpt. Hierbij is volgens IAS van belang of:

- 1) de feiten voldoende zijn uitgekristalliseerd;
- 2) de verjaringskwestie het enige punt is, dat partijen verdeeld houdt;
- 3) sprake is van onderhandelingen die zijn gediend bij het doorbreken van een impasse: partijen moeten in staat zijn om met een uitspraak over verjaring tot een oplossing te komen.²⁶

Het IAS merkt ook op dat aan het deelgeschil kosten zijn verbonden voor een benadeelde. Deze kosten worden alleen door de aansprakelijke partij gedragen als de benadeelde in het gelijk wordt gesteld.²⁷ In die gevallen dat een deelgeschil wel een oplossing zou kunnen bieden, acht het IAS het tot slot niet goed te rijmen met zijn onpartijdige positie wanneer het eenzijdig één der partijen zou adviseren in een deelgeschil.²⁸

Met het IAS delen de wij de opvatting dat per zaak dient te worden beoordeeld of een deelgeschil over verjaring partijen verder kan brengen. Hiervoor is, kort gezegd, bepalend of de feiten al voldoende duidelijk zijn voor een beoordeling van de verjaring. Alleen dan kan de rechter de door de Hoge Raad noodzakelijke geoordeelde belangenafweging in een concreet geval maken (zie hiervoor par. 1.2, slot). Een vermeend dienstverband alleen is hiervoor in ieder geval niet voldoende. Net als voor het inhoudelijke debat over de aansprakelijkheid, zal het slachtoffer het dienstverband en ook de asbestblootstelling in enige mate aannemelijk moeten kunnen maken. De drie hiervoor genoemde punten van het IAS kunnen richting geven bij de vraag of het deelgeschil uitkomst kan bieden.

Wel beoordeel ik de inzet van het deelgeschil positiever dan het IAS. De pilot toont aan dat de verjaringshorde in een deelgeschil snel en zorgvuldig kan worden genomen. Ook blijkt het deelgeschil een rol te kunnen vervullen als «stok achter de deur»: in twee van de vijf voortgezette zaken kwamen partijen na het aanhangig maken van het deelgeschil alsnog tot een onderlinge oplossing, net voor respectievelijk tijdens de zitting. Dit is ook mogelijk in een bodemprocedure, maar de deelgeschilprocedure leidt tot een aanzienlijke tijdswinst van ca. 1 tot ruim 1,5 jaar.²⁹ Die tijdswinst betekent minder emotionele belasting en veelal ook minder kosten en meer kans dat het asbestslachtoffer nog bij leven duidelijkheid verkrijgt.

²⁵ Idem, p. 10 over dossier 11888.

²⁶ Idem, p. 11.

²⁷ Idem, p. 2 en 11.

²⁸ Idem, p. 2 en 3.

²⁹ Bij de rechtbank bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van een deelgeschil bij de sector civiel 3,7 maanden en bij de kantonrechter 4 maanden. In bodemprocedures wordt ca. 85% van de zaken bij de sector civiel binnen 2 jaar afgehandeld en 95% van de zaken bij de kantonrechter binnen 1 jaar, M. Wesselink, De deelgeschilprocedure: kan procederen onderhandelen stimuleren? (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: BJu 2016, hoofdstuk 3.

Uit de drie zaken waarin de rechter een beslissing gaf, bleek dat het knelpunt in deze zaken niet zat in de *verjaring*, maar in de relevante feiten en het *bewijs* van die feiten. Het alsnog met terugwerkende kracht afschaffen van de verjaringstermijn, lost de bewijsproblemen in deze zaken niet op. Ook voor het vaststellen van aansprakelijkheid moet het slachtoffer immers bewijzen dat er sprake was van een dienstverband en dat er in dat dienstverband sprake is geweest van asbestblootstelling. Dat wordt in het bijzonder duidelijk uit de zaak waarin de rechter de verjaring terzijde stelde, maar het asbestslachtoffer besloot om niet verder te procederen, omdat hij de aansprakelijkheid niet kon bewijzen.³⁰

Het deelgeschil leidde er in deze gevallen wél toe dat partijen snel duidelijkheid verkregen over de vragen rondom verjaring en bewijs. De rechter oordeelde in al deze zaken snel en zorgvuldig over de wel voorliggende feiten. Ook dat beoordelen wij als meerwaarde van het deelgeschil: het stelt het slachtoffer in staat om de voors en tegens van een eventuele bodemprocedure tegen elkaar af te wegen en de werkgever om te beoordelen of hij niet beter de onderhandelingen kan hervatten. Dit kan langdurigere bodemprocedures voorkomen. Niet alleen als die uiteindelijk wegens gebrek aan bewijs voor het slachtoffer niet tot resultaat leiden, maar ook als duidelijk is dat de werkgever aansprakelijk is. Ook voorkomt dit de moeite en kosten die hiermee gepaard gaan.

Beroept een werkgever zich op verjaring, dan staakt het IAS de bemiddeling. Het IAS informeert betrokkenen in dat geval over wat er volgt: het slachtoffer kan afzien van verdere stappen of een procedure bij de rechter starten. Die procedure kan een bodemprocedure zijn of een deelgeschil. Met het IAS onderschrijven wij dat het IAS in een procedure in rechte geen rol meer heeft, gelet op zijn onpartijdige positie. Wij zien hierin geen knelpunt voor wat betreft het deelgeschil en de positie van het IAS. Er is in dit licht geen verschil tussen een bodemprocedure en een deelgeschilprocedure.

3. Conclusies naar aanleiding van de gesprekken met het IAS

Als mensen mesothelioom krijgen, dan is dat vreselijk. De Rijksoverheid trekt zich dat leed ten zeerste aan. Het is voor slachtoffers met asbestschade van groot belang dat zij zich gesteund voelen en dat hun leed wordt onderkend en erkend. In deze brief heb ik u meegenomen in de vele stappen die juist daarom zijn gezet in de afgelopen decennia voor specifiek deze slachtoffers.

De tegemoetkomingsregeling van € 25.679 per 2025 die alle slachtoffers met mesothelioom ontvangen en de betrokkenen, kosteloze bijstand door en de enorme expertise van het IAS zijn in dit licht essentieel (par. 1.3). Ook de aanpassing van het IAS-convenant is van grote waarde. Die leidt er onder meer toe dat verzekeraars zich niet langer beroepen op verjaring (par. 2.1). In het beperkte aantal gevallen (minder dan 15 per jaar) dat een nog beperkter aantal werkgevers³¹ zich nog wel beroept op verjaring, is de doorbrekingsrechtspraak van de Hoge Raad, die voor specifiek deze zaken is ontwikkeld, van belang (par. 1.3).

³⁰ B.V. Rozema, M.R. Hebly, Verjaring in asbestdossiers: oplossing in deelgeschil? Evaluatie IAS-pilot, augustus 2023, p. 11, over dossier 11519.

³¹ Het beroep op verjaring wordt, zoals in deze brief uiteengezet, in een beperkt aantal zaken gedaan. Daarbij is ook een aantal grote werkgevers dat dat vaker doet, dus het aantal werkgevers is naar schatting nog kleiner dan het aantal zaken (naar schatting tussen de 5 en de 10 werkgevers per jaar).

Dit alles neemt niet weg dat in die gevallen dat een beroep op verjaring wordt gedaan, dit een hard gelag is voor het slachtoffer. De afgelopen jaren is daarom onderzocht op welke wijze slachtoffers in deze zaken zo snel mogelijk duidelijkheid kunnen verkrijgen over verjaring. Met de kennis die in dit traject is opgedaan, kunnen wij nu stappen zetten.

Het past een betrouwbare overheid niet om verjaring alsnog met terugwerkende kracht wettelijk af te schaffen. In een democratische rechtsstaat horen burgers erop te kunnen rekenen dat de voor hen geldende regels niet *achteraf* veranderen en dat de overheid hen beschermt tegen willekeur. Het met terugwerkende kracht afschaffen van de verjaring leidt tot het risico dat werkgevers zich door het lange tijdsverloop niet meer kunnen verweren tegen vorderingen. Het met terugwerkende kracht wijzigen van de wet roept altijd de vraag op wat dit betekent voor de rechtstatelijke beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Terugwerkende kracht is problematisch wanneer het niet goed verenigbaar is met zulke beginselen. Slachtoffers van wie de zaak eerder is afgehandeld, hebben hiervan bijvoorbeeld geen profijt meer. Bij de vraag of wetgeving het juiste instrument is, is ook van belang dat het gaat om een beperkt aantal werkgevers dat in een beperkt aantal zaken een beroep doet op verjaring.

Ik zie mij hierin gesteund door Hebly, universitair hoofddocent burgerlijk recht aan de EUR en een van de onderzoekers die de evaluatie van de pilot naar het deelgeschil verrichtte voor het IAS. Hij meent ook dat: «[w]e moeten waken voor blikvernauwing: als je de lange verjaring geheel van tafel veegt, dan zijn de zaken zelf nog niet opgelost. Het gaat immers om gebeurtenissen die zich lange tijd geleden hebben afgespeeld, en waarover dus weinig meer met zekerheid is te zeggen. Natuurlijk zou je willen dat iedereen die recht heeft op schadevergoeding, zijn aanspraak ook daadwerkelijk kan effectueren. Maar verjaring dient een belangrijk doel: de regel zorgt er ook voor dat we ons niet bezig hoeven te houden met gebeurtenissen die zich zo lang geleden hebben afgespeeld, dat er eigenlijk niet veel zinnigs over te zeggen is.»³²

Alles afwegend, verdienen andere wegen om asbestslachtoffers verdergaand tegemoet te komen de voorkeur. Samen met de Staatssecretaris van Participatie en Integratie blijf ik met het IAS hierover voortdurend in gesprek.

In de eerste plaats laat het deelgeschil kansen zien (par. 2.2). Wanneer de werkgever zich beroept op verjaring, zijn snelheid en zorgvuldigheid geboden. Het deelgeschil biedt de mogelijkheid voor een rechter om binnen een termijn van ca. 3 maanden te beslissen over het beroep op verjaring. De medewerking van de werkgever is voor deze procedure niet vereist, anders dan voor het deskundigenpanel van het IAS (par. 1.4). Naast de snelheid wordt met het deelgeschil gewaarborgd dat er zorgvuldig recht wordt gedaan. De uitspraak van de deelgeschilrechter is bovendien bindend voor partijen.

³² M.R. Hebly, De complexiteit bij verjaring van asbestzaken, Erasmus School of Law, Erasmus University Rotterdam (eur.nl), 27 oktober 2023.

In de tweede plaats hebben wij samen met het IAS in kaart gebracht welke werkgevers er nog een beroep doen op verjaring. Wij willen onderzoeken hoe we het gesprek met deze werkgevers kunnen aangaan, om hen waar passend aan te kunnen spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om zo zorgvuldig mogelijk met slachtoffers om te gaan.

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