

Vergaderjaar 1998–1999

**26 630**

**Claimcultuur**

**Nr. 1**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 juni 1999

### **1. Inleiding**

Met zekere regelmaat is de laatste jaren de stelling hoorbaar dat in ons land sprake is van een toenemende «claimcultuur». Daarmee wordt dan bedoeld op een toename van het *aantal* – men spreekt elkaar veelvuldiger voor schadevergoeding aan – en de *omvang* – het gaat om steeds hogere bedragen – van schadeclaims. Veelal wordt dan verwezen naar de Verenigde Staten als mogelijk voorland, de spreekwoordelijke «Amerikaanse toestanden». Een dergelijke ontwikkeling zou belangrijke – hieronder nader te omschrijven – risico's kunnen inhouden en kan daarom niet op zijn beloop worden gelaten. In de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie heeft het kabinet als een van de doelstellingen van de modernisering gekozen dat geschillen zoveel mogelijk in de samenleving tot een oplossing moeten worden gebracht. In de Regeringsverklaring heeft het kabinet aangegeven dat gewaakt moet worden voor overgejuridiseerde verhoudingen die ertoe leiden dat problemen onnodig op het bord van de rechter terecht komt. Een en ander komt ook tot uitdrukking in de nota jurisdisering in het openbaar bestuur.

In de onderhavige brief wordt aangegeven hoe het kabinet voornemens is op ontwikkelingen in het claimgedrag te reageren. Ook wordt met deze brief beoogd samenhang te brengen in de tot nu toe vaak gefragmenteerde discussies over claimcultuur. Daartoe zal in de eerste plaats worden ingegaan op de factoren (determinanten) die bijdragen aan de ontwikkeling van de claimcultuur in Nederland. In de tweede plaats zullen de mogelijke gevolgen van een verscherping van de claimcultuur worden gezien. In de derde plaats wordt ingegaan op de instrumenten die beschikbaar zijn om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Tot slot zal worden aangegeven welke aanpak het kabinet voorstaat. Deze brief is gebaseerd op een uitgebreide analyse van het verschijnsel claimcultuur, die hierbij is gevoegd.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## 2. Determinanten van claimcultuur

Onder een claimcultuur wordt hier verstaan een cultuur waarin burgers elkaar veelvuldig en voor hoge bedragen in juridische zin aanspreken ter vergoeding van geleden schade. Door veel maatschappelijke actoren wordt gesteld dat een ontwikkeling in de richting van een claimcultuur zich thans voordoet. Uit de beperkte statistische gegevens die beschikbaar zijn blijkt een veranderend claimgedrag. De forse toename van de totale schade die door aansprakelijkheidsverzekeringen wordt vergoed is een belangrijke aanwijzing. Het is echter niet mogelijk deze verandering goed in te schatten, doordat een totaaloverzicht van aantallen en hoogte van claims ontbreekt. Een kwalitatief inzicht kan ontleend worden aan de determinanten van claimcultuur. Een aantal in de huidige samenleving waar te nemen ontwikkelingen kan in hun onderlinge samenhang het ontstaan van een claimcultuur als zojuist bedoeld ook in ons land bevorderen. Zonder de pretentie te hebben uitputtend te zijn, gaat het om de volgende factoren.

### *Juridisering van de samenleving*

In de eerste plaats moet hier worden gewezen op een ontwikkeling die wel wordt aangeduid als de «juridisering van de samenleving». Juridisering wordt in verschillende betekenissen gebruikt, onder meer in de betekenis van toegenomen regeldichtheid. Steeds meer regelgeving heeft een steeds dichtere web van rechten en plichten over de justitiabelen gelegd. Relaties tussen justitiabelen zijn de afgelopen decennia in toenemende mate juridisch geregeld, danwel uit die relaties voortvloeiende conflicten worden in toenemende mate juridisch gekwalificeerd. Er ontstaat aldus meer «voedsel» voor juridische conflicten. Voor een deel gaan deze conflicten over geleden schade.

### *Verzakelijking van relaties*

Relaties die voorheen vooral in de sociale sfeer lagen verzakelijken in toenemende mate. Deze tendens wordt vaak onder de noemer gevat van afnemende sociale cohesie. Het begrip «sociale cohesie» verwijst naar een complex van verschijnselen, zoals de omvattendheid en hechtheid van sociale netwerken in (locale) gemeenschappen, de uniformiteit van en de mate waarin burgers zich houden aan normen en het vertrouwen dat zij in elkaar stellen. Deze ontwikkeling wordt voor een belangrijk deel toegeschreven aan de toenemende anonimiteit en mobiliteit. Zulke tendensen beïnvloeden de relaties tussen burgers, maar bijvoorbeeld ook die tussen burger en dienstverlener zoals arts en notaris. Onder deze noemer kan tevens de afgenomen gezagsgetrouwheid worden gebracht. Waar men daar vroeger niet over zou denken, bestaat er tegenwoordig een veel lagere drempel om bijvoorbeeld een arts of notaris voor schadevergoeding aan te spreken. Zij worden meer dan vroeger gezien als een dienstverlener als elke andere dienstverlener.

### *Ontwikkelingen in het sociale zekerheidsstelsel/privatisering*

Een ten gunste van de beslissingsvrijheid van burgers en bedrijven terugtrekkende overheid, met daaraan gepaard een opmars van het privaatrecht, zal het ontstaan van een claimcultuur bevorderen. Hoewel een en ander uiteraard zijn eigen merites heeft, is het op zichzelf genomen voorspelbaar, dat naarmate de rechten die burgers kunnen laten gelden op collectieve regelingen worden beperkt (onder meer door verlaging en beperking van de kring van gerechtigden van uitkeringen), zij meer gebruik zullen maken van de middelen die het civiele aansprakelijkheidsrecht hen biedt om schadevergoeding te verkrijgen van degene die

bijvoorbeeld ziekte of arbeidsongeschiktheid heeft veroorzaakt. De beperkte omvang van de sociale zekerheid in de Verenigde Staten vormt een belangrijke verklaring van de ontwikkeling die het aansprakelijkheidsrecht aldaar heeft doorgemaakt. Overigens kunnen de gevallen waarin de overheid burgers temoet komt ten aanzien van de vergoeding van schade die niet verhaald kan worden (bijvoorbeeld in geval van wateroverlast) bijdragen aan de opvatting in de samenleving dat geleden schade altijd moet kunnen worden afgewenteld.

#### *Toename aansprakelijkheidsverzekeringsproducten*

Er is sprake van een groei van het aantal aansprakelijkheidsverzekeringen. Beweerd wordt wel, dat deze toename leidt tot meer claims. Het bestaan van een aansprakelijkheidsverzekering neemt onder meer een psychologische barrière voor aansprakelijkstelling weg, omdat de aangesproken partij niet in zijn eigen vermogen wordt getroffen, althans niet rechtstreeks (wel natuurlijk: eventueel verlies no-claim korting of eigen risico). Beweerd wordt tevens dat de aanwezigheid van aansprakelijkheidsverzekering ook het gedrag van de rechter beïnvloedt – in die zin dat hij bij aanwezigheid van een verzekering eerder geneigd is schade af te wentelen – en daarom mede de oorzaak is van de hierna te signaleren verscherping van het aansprakelijkheidsrecht.

#### *Samenleving wordt steeds complexer; voortschrijding van wetenschap en techniek.*

Wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen voegen steeds weer complicaties toe, die nieuwe ethische, politieke en juridische vragen oproepen. Dit alles brengt rechtsonzekerheid en onberekenbaarheid van het recht met zich mee. Er wordt geprocedeerd om duidelijkheid over rechtsposities te verkrijgen. Voorts leiden wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen tot voortschrijdende inzichten, waardoor bijvoorbeeld steeds meer risico's voor de gezondheid aan het licht komen, die in evenzovele gevallen kunnen leiden tot een schadeclaim. Dit heeft onder meer geleid tot aandacht voor asbestziekten, OPS (organo-psycho-syndroom), RSI (repetitive strain injury), mogelijke gevolgen van electromagnetische velden en straling. Tot deze determinant kan ook de schaalvergroting in het handelsverkeer worden gerekend: op steeds grotere schaal worden producten op de markt gebracht die, als daaraan een defect blijkt te kleven, een zeer grote groep van mensen kunnen benadelen, hetgeen weer leidt tot grote aantallen claims tegen de producent(en). Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan de schadeclaims van de zogeheten «DES-dochters».

#### *Ontwikkelingen in de rechtshulpverlening*

Een aantal ontwikkelingen in de rechtshulpverlening lijkt de claimcultuur te bevorderen. In de eerste plaats worden door diverse waarnemers verschillen in claimcultuur tussen landen en veranderingen in claimcultuur binnen landen voor een deel toegeschreven aan de (toegenomen) omvang van de advocatuur. Het aantal advocaten in Nederland is weliswaar nog relatief gering in vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, maar wel is dat aantal sinds het begin van de jaren zeventig bijna vervijfvoudigd en nog steeds groeiende. Hoewel moeilijk te kwantificeren, lijkt de toename van het aanbod aan advocaten en andere juridische hulpverleners een grotere vraag naar de diensten tot gevolg te hebben, hetgeen mede een toename van de claimcultuur in de hand werkt.

In de tweede plaats kunnen door verruiming van de mogelijkheden om in eigen persoon te procederen vorderingen goedkoper in rechte aanhangig

worden gemaakt. Als gevolg hiervan kunnen ook andere rechtshulpverleners dan advocaten zich op deze markt begeven.

In de derde plaats bestaat in ons land een toegankelijke rechtshulpverlening. Op grond van de Wet op de Rechtsbijstand is voor grote groepen rechtsbijstand door advocaten beschikbaar, zij het tegen betaling van een eigen bijdrage. Anderen verzekeren zich bij particuliere rechtsbijstandverzekeraars of hebben anderszins via een collectief aanspraak op rechtsbijstand voor bepaalde problemen (bijvoorbeeld ANWB, Consumentenbond of vakbond). Daarnaast zijn er rechtshelpers actief, van wie de beloning uiteindelijk steunt op het beginsel van «no cure no pay». Op dit laatste gaan wij in het vervolg nog nader in.

#### *Toename claimbewustheid*

Door de toegenomen mondigheid van de burger en de, wat wel wordt genoemd, emancipatie van de burger in zijn verschillende rollen als onder meer werknemer, consument, patiënt wordt de burger zich steeds beter bewust van zijn rechtspositie. Tegelijkertijd is die rechtspositie door deze emancipatie ook steeds beter geworden. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de toegenomen publiciteit in de media en de invloed van belangengroeperingen, zoals Consumentenbond, patiëntenverenigingen, vakbonden en slachtoffer-collectieven die burgers attenderen op de mogelijkheid om een juridische claim in te dienen en dit in sommige gevallen ook trachten te faciliteren, bijvoorbeeld door middel van het verlenen van juridische bijstand.

#### *Ontwikkelingen in het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht*

Het *aansprakelijkheidsrecht* bepaalt de kans op succes van een schadeclaim en daarmee de aantrekkelijkheid van het indienen ervan. Zowel in wetgeving als rechtspraak is op dit gebied een steeds verdergaande slachtofferbescherming waar te nemen. In de eerste plaats kan worden gewezen op de toename van het aantal risico-aansprakelijkheden in het Burgerlijk Wetboek, hoewel hierbij moet worden aangetekend dat deze niet altijd een (vergaande) verbetering van de rechtspositie van slachtoffers inhouden, maar veeleer een explicitering (en daarmee verduidelijking) van de voorwaarden voor aansprakelijkheid vormen. In de tweede plaats is onomstreden dat de tendens in de rechtspraak kan worden gekenschetst als een «uitbreiding van aansprakelijkheid», zowel wat betreft de vestiging als de omvang van de aansprakelijkheid. Vooral is dit zichtbaar waar het gaat om schending van verkeers- en veiligheidsnormen. Dit zijn normen ter voorkoming van ongevallen, vooral – maar niet alleen – verkeers- en arbeidsongevallen. Verder kan worden gewezen op de ontwikkeling op het gebied van de overheidsaansprakelijkheid. Het *schadevergoedingsrecht* laat onder meer een verruiming zien als gevolg van de invoering van het huidige Burgerlijk Wetboek in 1992 van de mogelijkheden tot het vorderen van immateriële schade ten opzichte van het oude BW, hoewel daarbij moet worden aangetekend dat die mogelijkheden door sommigen nog steeds als beperkt worden aangemerkt. Artikel 106 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek geeft een limitatieve opsomming van de vergoedbare immateriële schade. De belangrijkste opening voor een verdere verruiming van de vergoedingsmogelijkheden is gelegen in de uitleg van de «aantasting van de persoon» als aanleiding voor het ontstaan van immateriële schade. De rechtspraak is op dit punt vooralsnog vrij terughoudend. Wat betreft de hoogte van de in de rechtspraak toegekende bedragen aan immateriële schadevergoeding moet worden geconstateerd dat deze in ons land in vergelijking met andere landen in het algemeen gesproken aan de lage kant zijn.

Tot slot ziet men in de rechtspraak een ontwikkeling waarbij door middel

van bewijstoedeling en toerekening gelaedeerden tegemoet gekomen wordt in hun (anders) zwakke bewijspositie met betrekking tot het causaal verband.

### **3. Internationale invloeden**

Verschillende buiten ons land gelegen krachten beïnvloeden eveneens de ontwikkeling van de claimcultuur in Nederland. In de eerste plaats is een aantal van de zojuist geschetste binnenlandse determinanten het resultaat van internationale tendensen, zoals de toenemende wereldwijde en regionale economische concurrentie. In de tweede plaats is er de invloed van internationale (vooral regionale) harmonisatie van wet- en regelgeving, in het bijzonder gevoed door de Europese Unie. In de derde plaats oefent buitenlands recht invloed uit door middel van betrokkenheid van Nederlandse burgers en bedrijven bij dat recht bijvoorbeeld als gevolg van internationale handel en de daarmee gepaard gaande tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen.

De internationale beïnvloeding zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een versterking van de claimcultuur, de mate waarin is echter moeilijk voorspelbaar. Wel kan worden gesteld dat hiervoor van cruciaal belang is of binnen de Europese Unie zich een sterke eigen rechtscultuur ontwikkelt die tegenwicht biedt tegen het Amerikaanse recht, dat wereldwijd onder meer door de dominante rol van de Verenigde Staten op diverse innovatieve terreinen zoals internet(handel), satelliet- en telecommunicatie en biotechnologie naar verwachting een steeds grotere rol zal gaan spelen. Bij een zwakke EU lijkt een zich sterker doorzettende claimcultuur waarschijnlijk.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd, dat de aanwezigheid in Nederland van zowel sterke sociaal-economische als juridische determinanten voeding geven aan zorg omtrent de ontwikkeling van een claimcultuur. Deze ontwikkeling wordt voor een deel gevoed door internationale invloeden.

### **4. Weging van positieve en negatieve aspecten**

Om een evenwichtige kijk op het verschijnsel claimcultuur te bevorderen – de term heeft immers een sterk negatieve connotatie –, zal hieronder kort worden ingegaan op de positieve en negatieve aspecten van dit verschijnsel. Aansprakelijkheid voor veroorzaakte schade heeft een belangrijk economisch aspect. Potentiële veroorzakers worden gestimuleerd nadelige gevolgen van hun handelen voor anderen in de afweging te betrekken. Het gevolg is dat zij meer inspanningen en investeringen zullen verrichten om schade te voorkomen, hetgeen maatschappelijk gewenst is. Deze preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht komt door een sterkere claimbereidheid op zichzelf genomen beter tot haar recht. Dit leidt in beginsel tot een grotere productveiligheid (productaansprakelijkheid), betere arbeidsveiligheid (werkgeversaansprakelijkheid), hogere milieu-investeringen (milieuaansprakelijkheid), zorgvuldiger medisch handelen (medische aansprakelijkheid) en bijvoorbeeld ook een beter risico management bij beroepsbeoefenaren. Het gaat hierbij om een marktconform instrument in tegenstelling tot andere instrumenten, zoals regulering (productnormen, veiligheidseisen) en tuchtrecht, waarvan de handhaving op problemen kan stuiten. De veroorzaker neemt niet alleen meer voorzorg in acht, hij wordt ook gedwongen de kosten hiervan en – vooral bij risico-aansprakelijkheid – het resterende risico van schade te verwerken in de prijs van producten en diensten. Hierdoor komt een meer adequaat productieniveau tot stand: risicovolle producten worden duurder en daardoor minder of eventueel niet gekocht en geproduceerd. Tot slot appelleert vergoeding door de veroorzaker van geleden schade

aan het rechtvaardigheidsgevoel. De gelaedeerde dient via financiële compensatie zo veel mogelijk op het welzijnsniveau van vóór de schadeveroorzakende gebeurtenis te worden teruggebracht. Dit aspect speelt in het bijzonder als geleden schade ernstige gevolgen heeft voor het levensonderhoud en welzijn van gelaedeerden. Het belang hiervan neemt toe, naarmate het stelsel van de sociale zekerheid wordt beperkt. Hier te lande valt te denken aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering. In de VS spelen ook de hoge kosten van (private) ziektekostenverzekeringen, waardoor een aanzienlijk deel van de bevolking niet is verzekerd, een belangrijke rol.

Tegenover deze positieve aspecten staan negatieve aspecten. Intensivering van de claimcultuur leidt tot een toenemend beroep op de rechter. Hierdoor en door de groei van de advocatuur legt claimcultuur beslag op hooggekwalificeerd menselijk kapitaal dat voor andere doeleinden aangewend had kunnen worden. Illustratief is dat er per miljoen inwoners in de VS circa zesmaal zoveel advocaten zijn als in Nederland. Verder kan de dreiging die uitgaat van hoge schadevergoedingen leiden tot maatschappelijk onwenselijk gedrag. In de Amerikaanse praktijk wordt de neiging van aanbieders van producten en diensten om overdreven veel voorzorg in acht te nemen gesignaleerd. De oorzaak is dat ook al heeft een partij juist gehandeld, toch het risico blijft bestaan wegens nalatigheid aansprakelijk gehouden te worden. Om dit risico te beperken worden dan extra en onnodige voorzorgsmaatregelen (zoals overbodig onderzoek) genomen. Op de diverse deelgebieden van het aansprakelijkheidsrecht worden verschijnselen beschreven zoals «defensive medicine» en zelfcensuur (bijvoorbeeld bij de «nieuwe media», zoals internetproviders). In het uiterste geval wordt hulpverlening onder ongunstige omstandigheden, bijvoorbeeld bij ongelukken op straat, geweigerd. Voorts wordt gesteld dat in de Verenigde Staten bedrijven onwenselijk veel producten hebben teruggetrokken van de markt uit vrees voor ongewisse kosten van aansprakelijkheid. Ook overheden hebben extreme maatregelen getroffen. Voor de VS wordt algemeen aangenomen, dat het aansprakelijkheidsrecht innovatie afremt. Dit blijkt mede uit internationale concurrentievervalsingen. Wat betreft de invloed van de productaansprakelijkheid op productontwikkeling wordt de situatie in de VS als een van de meest ongunstige ter wereld beschouwd, terwijl Nederland tamelijk goed scoort. Voor de VS wordt verder gesteld, dat het aansprakelijkheidsrecht misbruikt wordt om bedrijven failliet te laten gaan of om daarmee te dreigen. Door een groot aantal procedures in verschillende jurisdicties te starten, ontstaat een situatie waarin bedrijven zich moeilijk en slechts tegen zeer hoge en soms prohibitieve kosten kunnen verdedigen. Schikking is dan veelal de enige oplossing, ongeacht de merites van de zaak.

Andere aspecten betreffen de aansprakelijkheidsverzekering. Vooral door de toekenning van zeer hoge vergoedingen voor immateriële schade zijn in de VS aansprakelijkheidsverzekeringen een groot en buitensporig deel gaan uitmaken van de prijs van producten, hetgeen leidt tot te hoge prijzen van goederen en diensten. Verder doen zich situaties voor waarin commerciële verzekeraars niet meer bereid zijn verzekeringen af te sluiten. In de VS zijn aansprakelijkheidsverzekeringen ernstig ondermijnd. Er heeft een sterke toename van zelf-verzekering door bedrijven en (groepen van) beroepsbeoefenaren zoals medici plaats gevonden. Bij onverzekerbaarheid is een toename van faillissementen te verwachten en kan de vergoeding van schade in gevaar komen.

Moeilijker te wegen, maar daarom niet minder belangrijk is dat door een oprukkende claimcultuur de calculatie van financieel gewin zich verder verspreidt en wint aan acceptatie. De omgang tussen burgers komt dan sterker in dit teken te staan en kan leiden tot een versnelde afbraak van de sociale cohesie.

Concluderend, vervult het aansprakelijkheidsrecht een belangrijke maatschappelijke functie vooral doordat het actoren dwingt rekening te houden met de risico's van hun handelen voor derden. Daarnaast is het onvermijdelijk en tegelijkertijd op zichzelf genomen wenselijk, dat burgers gebruik maken van het aansprakelijkheidsrecht om schadevergoeding te verkrijgen als sociale zekerheids- of verzekeringsarrangementen geen soelaas bieden. Vanuit deze optiek is er geen bezwaar tegen een veelvuldig gebruik van het aansprakelijkheidsrecht. In dit verband behoeft ook de uitbreiding van de mogelijkheid tot vordering van immateriële schade, mits deze beperkt blijft, niet negatief beoordeeld te worden. De gesignaleerde negatieve aspecten van claimcultuur treden vooral op bij extreme vormen daarvan.

## **5. Karakteristieken van het Amerikaanse aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht**

De extreme claimcultuur in de VS is, afgezien van sociaal-economische factoren als het (in vergelijking tot ons land) beperkte niveau van sociale zekerheid, voor een belangrijk deel te herleiden tot de volgende factoren. In de eerste plaats zijn toegekende schadevergoedingen in de VS hoog door zeer hoge vergoeding van immateriële schade en door de toekenning van *punitive damages*. Bij het eerste verschijnsel heeft de jury rechtspraak een belangrijke rol gespeeld, maar ook los daarvan schuilt in de vergoeding van immateriële schade een belangrijk inflatoir element. Bij het laatste gaat het om een bedrag dat bij wijze van straf voor de aansprakelijke persoon komt bovenop de vergoeding van materiële en/of immateriële schade. Deze «privaatrechtelijke boete» heeft geen enkele relatie met de daadwerkelijk geleden schade en herbergt daarmee een sterk inflatoir element. Punitive damages hebben een opwaartse druk op de hoogte van schadevergoedingen en verzekeringspremies. De Nederlandse wetgeving voorziet niet in de mogelijkheid tot het opleggen van een privaatrechtelijke boete.

In de tweede plaats heeft in de Verenigde Staten het aldaar ingeburgerde stelsel van resultaatsafhankelijke beloning in combinatie met de afspraak dat de rechtshulpverlener een percentage van de opbrengst van een schadeclaim krijgt – *no cure no pay* en *contingency fee* (de combinatie wordt hierna kortheidshalve aangeduid als *no cure no pay*) – in belangrijke mate bijgedragen aan de excessieve claimcultuur. De zeer hoge beloning bij succes leidt onder meer tot grote inspanningen bij de acquisitie van zaken (de bekende *ambulance chasers*) en een opwaartse druk op de hoogte van schadeclaims. In ons land is het advocaten tot op heden niet toegestaan om op een dergelijke basis te werken. Dit verbod staat momenteel ter discussie in de context van het mededingingsrecht. Deze discussie daargelaten, spelen de zojuist genoemde Amerikaanse karakteristieken geen rol in de Nederlandse situatie. Dit lijkt te verklaren waarom de Nederlandse claimcultuur op basis van de huidige inzichten moet worden aangemerkt als gematigd. Hieronder zal worden ingegaan op de mogelijkheden om deze situatie te bestendigen.

## **6. Instrumenten om ongebreidelde groei van de claimcultuur tegen te gaan**

Uit de beschrijving van de determinanten van claimcultuur blijkt dat een aantal daarvan van sociaal-economische aard is. Het gaat daarbij enerzijds om algemene maatschappelijke ontwikkelingen, waarvan beïnvloeding vaak ook om andere redenen – bijvoorbeeld bestrijding van de criminaliteit – wenselijk is, maar waarbij tevens duidelijk is dat dit geen eenvoudige zaak is. Anderzijds zijn zij het gevolg van het beleid van de overheid. Bij de besluitvorming over het beleid zullen de gevolgen voor de ontwikkeling van de claimcultuur onder ogen moeten worden gezien.

Daarnaast zijn er mogelijkheden om door middel van wetgeving het ontstaan van een claimcultuur tegen te gaan. Het gaat dan om de determinanten die hun oorzaak vinden in wetgeving en rechtspraak. Naar gelang het aspect waarop zij zich richten, kunnen drie groepen van instrumenten worden onderscheiden.

De eerste groep richt zich op het materiële aansprakelijkheidsrecht, dat de basis vormt voor elke schadeclaim. Door middel van wetgeving kan meer duidelijkheid worden gecreëerd voor betrokkenen omtrent de vraag wanneer aansprakelijkheid bestaat, hetgeen de noodzaak om naar de rechter te stappen kan doen afnemen en de totstandkoming van buitengerechtelijke schikkingen bevordert. Men hoeft niet meer te wachten tot in de jurisprudentie voldoende duidelijkheid hierover is ontstaan. Hoewel claims in het algemeen buitengerechtelijk voor lagere bedragen zullen worden afgewikkeld dan als die claims voor de rechter zouden komen, beperkt wettelijke explicitering van de aansprakelijkheid op zichzelf echter niet fundamenteel de claimcultuur. Daarvoor zal het door middel van wetgeving *beperken* van de aansprakelijkheid, bijvoorbeeld in geval volledig overeenkomstig door de overheid vastgestelde regels wordt gehandeld, effectiever zijn. Alvorens een dergelijk instrument te beproeven zullen uiteraard de op zichzelf gerechtvaardigde belangen van gelaedeerden moeten worden meegewogen.

De tweede groep instrumenten richt zich op het verlagen van de baten van een civiele schadeclaim door middel van beperking van de aanspraken op schadevergoeding. Het huidige schadevergoedingsrecht in het Burgerlijk Wetboek kent een tweetal gronden voor beperking van het recht op schadevergoeding. In de eerste plaats is dat de bevoegdheid die door artikel 109 van Boek 6 van het BW aan de rechter wordt toegekend om een vordering tot schadevergoeding te matigen. In de tweede plaats kunnen op grond van artikel 6:110 BW bij algemene maatregel van bestuur bedragen worden vastgesteld waarboven de aansprakelijkheid zich niet uitstrekt. In het eerste geval gaat het om beperking (achteraf) in individuele gevallen, in het tweede om beperking (vooraf) voor bepaalde nader omschreven categorieën van gevallen. Door middel van de bedoelde algemene maatregel van bestuur kan onder meer, indien komt vast te staan dat het met toegekende bedragen uit de hand loopt, de immateriële schadevergoeding nader worden genormeerd in die zin dat bedragen die maximaal door de rechter kunnen worden toegekend worden vastgelegd. Verder zal ten aanzien van de kring van gerechtigden tot immateriële schadevergoeding terughoudendheid worden betracht. Zoals al werd gesignaleerd, zijn in ons land de mogelijkheden tot het vorderen van dergelijke schade in vergelijking met andere landen vooralsnog beperkt.

De derde en laatste groep instrumenten richt zich niet op de verhaalbaarheid van een vordering zelf, maar op de juridische infrastructuur waarbinnen het verhaal plaatsvindt. Het gaat daarbij in de eerste plaats om verhoging van de kosten van procederen en de proceskostenveroordeling. Wat dit laatste betreft worden proceskosten in veel gevallen gecompenseerd, dat wil zeggen dat geen van de partijen de kosten van de andere partij hoeft te vergoeden. Maar ook als dat niet zo is, krijgt de winnende partij niet meer dan een betrekkelijk gering deel van zijn daadwerkelijke proceskosten (rechtsbijstand en verschotten) betaald door de verliezende partij. Veroordeling in de kosten van de winnende partij ontmoedigt claims met weinig slagingskans; daarnaast worden op deze manier in het algemeen claims van risico-mijders ontmoedigd. Drempels in de vorm van proceskosten of rechtsbijstand dienen echter niet van dien aard te zijn dat in feite alleen degene met de langste adem of de ruimste financiële armslag toegang tot de rechter hebben. De Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens leggen de overheid nadrukkelijk de verplichting op een ordelijke vorm van geschilbeslechting en een effectieve toegang tot het rechtssysteem te waarborgen. Ook minder

draagkrachtigen moet rechtsbescherming worden geboden en ook zij moeten een vordering in rechte kunnen afdwingen.

Een tweede tot deze groep behorend instrument ziet op het tegengaan van het overnemen door derden van de financiële risico's van procederen door middel van werken op basis van de combinatie van *no cure no pay* en *contingency fees*.

Hierboven is er al op gewezen dat dit een van de oorzaken is van de excessieve claimcultuur in de Verenigde Staten. In ons land is het advocaten op grond van de gedragsregels van de Nederlandse Orde van Advocaten in beginsel niet toegestaan om op deze basis te werken. De handhaving van dit verbod staat momenteel ter discussie. In een voorlopig oordeel heeft de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMA) uitgesproken dat het *no cure no pay*-verbod in de gedragsregels getroffen wordt door het verbod van artikel 6 van de Mededingingswet. Momenteel wordt de wenselijkheid van handhaving van het verbod bezien.

Wat de juridische infrastructuur betreft wordt er tenslotte op gewezen dat ter aanvulling daarop alternatieve geschillenbeslechting kan bijdragen aan het voorkomen van juridisering van conflicten. In het bijzonder de introductie van mediation in de rechtspraktijk biedt in dit opzicht perspectieven. Mediation beoogt partijen zelf tot een oplossing te laten komen van een tussen hen gerezen geschil, waarbij los van de onderscheidene rechtsposities juist ook de explicitering van de achterliggende belangen en behoeften – waaronder het voortzetten van de relatie tussen partijen – essentieel is voor de oplossing van het geschil.

## **7. Beleidsvoornemens**

Op basis van het voorgaande kiest het kabinet als uitgangspunt dat het beleid niet zozeer gericht moet zijn op het tegengaan van het gebruik van het aansprakelijkheidsrecht, maar op het bestrijden en, waar mogelijk, voorkomen van uitwassen. Uitwassen doen zich voor indien de hierboven beschreven negatieve aspecten van de claimcultuur zo dominant worden dat ernstige maatschappelijke schade optreedt. Ondanks dat tendenzen in de richting van een claimcultuur waarneembaar zijn, is de taxatie op grond van de thans beschikbare (beperkte) gegevens dat dergelijke uitwassen zich nu nog niet voordoen. De hierna uiteen te zetten door het kabinet gekozen benadering draagt daarom vooral een proactief karakter. In de *eerste* plaats is – gelet op het in het begin van deze brief geconstateerde gebrek aan inzicht in de huidige stand van zaken en de op grond van de beschreven determinanten te verwachten ontwikkeling van de claimcultuur – systematische verzameling van informatie over claimgedrag dringend nodig om ongewenste ontwikkelingen tijdig en met zekerheid te kunnen signaleren. Daarbij gaat het enerzijds om de registratie van aantallen juridische procedures op het gebied van aansprakelijkheid en van de hoogte van toegekende schadevergoedingen. Anderzijds, kunnen de mogelijkheden worden bezien om bijvoorbeeld via gegevens over aansprakelijkheidsverzekeringen zicht te krijgen op de claims die door middel van onderhandelingen tussen partijen via schikking worden gehonoreerd. Door het ministerie van Justitie zal een systeem worden ontwikkeld om de ontwikkeling van de claimcultuur te volgen.

In de *tweede* plaats moeten in ons rechtsstelsel geen elementen worden geïntroduceerd die de claimcultuur in sterke mate bevorderen. In het bijzonder kan hierbij worden gedacht aan punitieve damages. Voorts is het kabinet gekant tegen de invoering van excessieve vormen van resultaatsafhankelijke beloning in de rechtshulpverlening, zoals die in de Verenigde Staten worden gepraktiseerd. Voor het overige zal op resultaatsafhankelijke beloning in algemene zin afzonderlijk worden teruggekomen. In de *derde* plaats moet worden geconstateerd dat er in beginsel mogelijkheden zijn om de ontwikkeling van de claimcultuur te beïnvloeden. Hierbij

dient, omdat instrumenten verschillen in de mate waarin zij rechten beperken of ingrijpen in de rechtspleging en hun effectiviteit afhankelijk is van externe omstandigheden, de inzet ervan zorgvuldig te worden afgestemd op het type en de ernst van de uitwas, maar ook op de feitelijke (c.q. waarschijnlijke) bestendigheid van die instrumenten.

Duidelijk is dat bij een sterke internationale vervlechting (globalisering) en een zwakke Europese Unie de ontwikkeling naar een claimcultuur het snelst verloopt en de bestendigheid van de instrumenten en de daarmee gepaard gaande beheersingsmogelijkheden het geringst zijn. Hieraan kan de algemene conclusie worden verbonden, dat bij voortschrijdende internationale beïnvloeding het cruciaal is voor het voorkomen van een claimcultuur in Nederland dat de Europese Unie zich tot een sterke eigen rechtscultuur met een terughoudend aansprakelijkheidsrecht blijft ontwikkelen die voldoende bestand is tegen ongewenste invloeden die de claimcultuur kunnen aanwakkeren. Als *vierde* maatregel stelt het kabinet zich dan ook ten doel dit waar mogelijk te bevorderen, bijvoorbeeld door middel van inbreng in internationaal overleg.

Tot slot zal, ten *vijfde*, er voor worden gezorgd dat de gevolgen voor het claimgedrag van het regeringsbeleid over de volle breedte in de beschouwingen zullen worden betrokken. Een en ander zal worden ingepast in de algemene wetgevingstoets door het ministerie van Justitie.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals