

Samenvatting proefschrift

Macht en tegenmacht in de Nederlandse asbestregulering

Bob Ruers¹

Inleiding:

Het gebruik van asbest en asbesthoudende materialen in ons land heeft grote maatschappelijke gevolgen gehad. Het aantal mesotheliomslachtoffers nam toe van 65 in 1969 tot 471 in 2009. Het totaal aantal mesotheliomslachtoffers over de periode 1969-2030 wordt geschat op meer dan 15.000. Het aantal slachtoffers met asbestgerelateerde longkanker is minstens even groot. Asbest heeft in Nederland in de 20e eeuw de weg afgelegd van een veelgeprezen en bijna overal toepasbaar prachtproduct tot een gevaarlijk materiaal dat in 1993 wettelijk verboden werd. Ik analyseer dit reguleringsproces aan de hand van de invloed van vier actoren: de asbestindustrie, de overheid, de vakbeweging en de asbestslachtoffers.

Centraal staat in mijn proefschrift de vraag hoe het asbestreguleringsproces zich voltrokken heeft tussen 1930 en 2004. Het startpunt ligt in 1930, omdat in dat jaar de Arbeidsinspectie voor het eerst aandacht besteedde aan de asbestziekte asbestose. Het eindpunt ligt in 2004, in welk jaar de Wet Verjaring Personenschade van kracht werd.

Het doel van dit proefschrift is het analyseren van het maatschappelijke krachtenveld rond de asbestregulering in Nederland en het trekken van lessen uit deze geschiedenis. Het asbestreguleringsproces voltrok zich in vier fasen, die alle worden gekarakteriseerd door een juridisch kantelpunt, een cruciaal moment in het totale proces. Als kantelpunten zijn onderscheiden de Silicosewet uit 1951, het Asbestbesluit uit 1977, het arrest Janssen/Nefabas van de Hoge Raad uit 1990 en de Wet Verjaring Personenschade uit 2004. Binnen elke fase heb ik op hoofdlijnen beschreven hoe de belangrijkste actoren in het proces zich hebben opgesteld, hoe ze elkaar hebben beïnvloed op de vier belangrijkste maatschappelijke terreinen, welke strategieën zij hierbij hebben gehanteerd, hoe de machtsstrijd tussen de actoren zich heeft ontwikkeld en wat de betekenis hiervan is geweest voor de juridische kantelpunten.

Maatschappelijke context

In hoofdstuk 2 schets ik de maatschappelijke en economische omvang en betekenis van asbest en de asbestindustrie in internationaal en nationaal verband. Aandacht wordt gegeven aan de kartelvorming bij de asbestindustrie en de 'verticale' structuur van deze industrie, waarbij enkele multinationals de gehele keten beheersten vanaf de winning van asbest in verschillende landen tot aan het eindproduct. De dominante positie van de asbestmultinationals had een grote invloed op de discussie over het vaststellen van de beroepsziekte

asbestose. De internationale ontwikkelingen werkten door in ons land, omdat al vroeg buitenlandse asbestconcerns, zoals Eternit, zich een sterke positie op de Nederlandse asbestmarkt wisten te verwerven. Ook komen in dit hoofdstuk de vele toepassingen van asbest in de dagelijkse praktijk aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uiteenzetting van de medische aspecten van de drie belangrijkste asbestziekten, te weten asbestose, longkanker en mesotheliom.

Silicosewet 1951

In verschillende landen werd in de jaren twintig bij asbestwerkers het optreden van asbestose geconstateerd, een typische vorm van stoflong die ontstaat door langdurige blootstelling aan asbest. Vanaf 1930 was de Nederlandse Arbeidsinspectie op de hoogte van het bestaan van asbestose. De eerste wetgeving waarin bepalingen waren opgenomen om werknemers te beschermen tegen het gevaar van asbest was het Veiligheidsbesluit van 1938. In 1949 erkende de overheid asbestose als beroepsziekte in het kader van de Ongevallenwet. De omvang van de beroepsziekte asbestose was in de jaren dertig en veertig beperkt. In 1949 verrichtte de asbestindustrie zelf onderzoek en constateerde dat het asbestoserisico beperkt was. Tot hetzelfde oordeel kwam de overheid in het wetsvoorstel voor de Silicosewet van 1949. In deze raamwet werd voor het eerst de mogelijkheid geboden om met specifieke wettelijke maatregelen het gebruik van asbest te beperken. Definitieve maatregelen waren volgens de overheid nog niet nodig, er zou eerst meer onderzoek moeten worden verricht. De Silicosewet van 1951 was het eerste kantelpunt omdat de wetgever in deze wet erkende dat blootstelling aan asbest tot asbestose kon leiden. Verder schiep de wet voor de Arbeidsinspectie de mogelijkheid om bij bedrijven onderzoek te doen naar het asbestoserisico. In dit kantelpunt was de overheid de dominante factor door de erkenning van asbestose als beroepsziekte en het uitvaardigen van de Silicosewet, terwijl de andere actoren geen rol van betekenis hadden.

Asbestbesluit 1977

Tussen 1951 en 1972 voerde de Arbeidsinspectie drie grote asbestoseonderzoeken uit. Daarbij stelde zij vast dat asbestose voorkwam in bijna alle bedrijfstakken. In dezelfde periode werden twee nieuwe asbestgerelateerde aandoeningen vastgesteld, longkanker en mesotheliom. Uit wetenschappelijk onderzoek bleek dat reeds bij lage blootstelling aan asbest deze kankers konden ontstaan. In 1969 toonde bedrijfsarts Stumphius het optreden van mesotheliom in een Nederlands bedrijf, scheepswerf De Schelde, onbetwistbaar aan. Vanaf 1970 pleitte de vakbeweging voor een asbestverbod. Een jaar

¹ Promotie instituut: Erasmus Universiteit, Rotterdam; promotiedatum: 15 maart 2012

later kondigde de overheid maatregelen aan in de vorm van een asbestbesluit in het kader van de Silicosewet. Het duurde tot 1977 voordat dit besluit tot stand kwam. In die periode heeft de asbestindustrie onder leiding van Eternit haar invloed uitgeoefend. Aanvankelijk door het voeren van medische en technische discussies, later door het economische belang van de bedrijfstak naar voren te brengen. Daarnaast bestonden er goede persoonlijke contacten bij de overheid en verschillende politieke partijen. Het lukte om de invoering van het asbestbesluit sterk te vertragen en de inhoud zodanig aan te passen, dat haar belangen nauwelijks geschaad werden.

Het Asbestbesluit 1977 introduceerde de eerste maatregelen die het gebruik van asbest beperkten. Het effect van dit besluit was echter bescheiden omdat het niet van toepassing was op de belangrijkste toepassing, asbestcementproducten. De gekozen drempelwaarde van acceptabele blootstelling op de werkplek was ontoereikend om het ontstaan van mesothelioom te voorkomen. In 1951 beschikte de overheid nog niet over voldoende harde wetenschappelijke kennis om specifieke maatregelen uit vaardigen. Daarom beperkte zij zich tot een raamwet. In 1977 beschikte de overheid wel over de noodzakelijke kennis, maar nam zij slechts halve maatregelen. In deze fase van het reguleringsproces speelde de industrie een alles overheersende rol. De belangrijkste strategieën van de industrie waren:

- het schrijven van adviezen aan de overheid in officiële ‘onafhankelijke’ adviesorganen,
- het zaaien van twijfel in het wetenschappelijke en maatschappelijke debat,
- het benadrukken van de economische betekenis van asbest, en
- het beïnvloeden van de publieke opinie.

Het Asbestbesluit 1977 betekende een beperkte verandering in het gebruik van asbest. Het belangrijkste asbestproduct, het asbestcement, bleef vrijwel geheel buiten schot. Tegelijk betekende het Asbestbesluit een omslagpunt in het asbestreguleringsproces: de overheid erkende voor het eerst het kankerrisico en zij vaardigde maatregelen uit die beperkingen betekenden voor het gebruik van asbest. In dit kantelpunt bepaalden de overheid en de industrie de uitkomst van de beperkingen in het asbestgebruik en was de invloed van de vakbonden en de asbestslachtoffers van weinig betekenis.

Arrest Janssen/Nefabas 1990

Het tijdvak 1977-1990 betekende in de eerste plaats de ontdekking van het asbestslachtoffer, die te danken was aan een viertal samenhangende ontwikkelingen. De eerste daarvan was de beslissing van de slachtoffers om rechtszaken tegen werkgevers aan te spannen, een voorbeeld van naming, blaming en claiming. Verder brachten de media de tragiek van de slachtoffers indringend in beeld. Daarnaast waren van belang het ontstaan van organisaties van slachtoffers en de toenemende politieke interesse voor de positie van de slachtoffers. Een majeure stap was de strategie om de strijd voor erkenning en genoegdoening naar de rechtszaal te verplaatsen. Deze wending werd mogelijk door de groeiende zelfbewustheid van

de slachtoffers, de opheffing van de Ongevallenwet, het toegenomen inzicht in de aansprakelijkheid en de maatschappelijke ondersteuning door deskundigen op medisch, veiligheidskundig en juridisch terrein.

In de rechtszaal onderbouwden de advocaten van slachtoffers hun vorderingen met een beroep op de schending van de zorgplicht door de werkgever. De oude strategieën van de werkgevers werkten niet bij de rechter. Het grensverleggende arrest Janssen/Nefabas (1990) verlichtte de stelplicht en bewijslast van de werknemer. Volgens de Hoge Raad kon de werknemer volstaan met te stellen dat de werkgever geschreven en ongeschreven regels met betrekking tot de veiligheid had geschonden. Deze benadering betekende in feite een omkering van de bewijslast ten voordele van de werknemer. In de periode 1977-1990 werd het poldermodel van overheid, industrie en vakbeweging ingeruild voor het conflictmodel. Deze bewuste polarisatie was voor de asbestslachtoffers succesvol omdat zij in 1990 wisten aan te tonen dat werkgevers hun zorgplicht hadden geschonden. De dominerende actor in deze fase waren de asbestslachtoffers, die de industrie in de verdediging drongen, terwijl de overheid en de vakbonden een ondergeschikte rol vervulden.

Wet Verjaring Personenschade

De periode tussen 1990 en 2004 liet een aantal veranderingen in het asbestreguleringsproces zien. In 1993 werd het gebruik van asbest verboden. In 1992/1993 wijzigde de overheid de verjaringsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek ingrijpend. Het aanvangsmoment van de verjaringstermijn van 30 jaar kwam te liggen bij de schadeveroorzakende gebeurtenis, terwijl voorheen de verjaring begon te lopen vanaf het moment van het manifest worden van de schade. Deze wijziging betekende een verandering met terugwerkende kracht en had grote gevolgen voor asbestslachtoffers. Zij werden geconfronteerd met het feit dat hun vorderingsrecht al verjaard was op het moment van het optreden van de schade, omdat de gemiddelde latentietijd van de schade meestal ver boven de 30 jaar ligt. Daarmee werd de rechtszekerheid van de asbestslachtoffers ernstig aangetast. Deze wetwijziging riep veel kritiek op. De regering stelde een nadere wijziging voor, die in 2004 leidde tot de Wet Verjaring Personenschade. Die wet repareerde echter niet het nadeel van de eerdere wetwijziging, omdat de in de wet opgenomen opheffing van de objectieve verjaring alleen van toepassing was voor asbestslachtoffers die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet aan asbest waren blootgesteld. Dat had tot gevolg dat veel mesothelioomslachtoffers ook na 2004 tegen het verjaringsverweer bleven oplopen. De Wet Verjaring Personenschade liet ook zien hoe maatschappelijke organisaties invloed weten uit te oefenen op de totstandkoming van wetten. In het verjaringsarrest Van Hese/De Schelde (2000) maakte de Hoge Raad het weliswaar mogelijk om onder bepaalde omstandigheden het verjaringsverweer van de werkgever opzij te zetten, maar dat leverde in de rechtspraak voor de asbestslachtoffers weinig houvast en rechtszekerheid op. Andere belangrijke ontwikkelingen in deze periode waren de oprichting van het Comité Asbestslachtoffers, de politieke aandacht voor de positie van de slachtoffers waarbij de SP een vooraanstaande rol had, de

Regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers, het ontstaan van het Instituut Asbestslachtoffers en de talrijke rechtszaken die slachtoffers tegen werkgevers aanspanden. Een deel van het succes van de slachtoffers in de rechtszaal werd tenietgedaan door de verjaringswetgeving en de Wet Verjaring Persoonschade. Dit kantelpunt laat zien dat vooral de industrie via beïnvloeding van de overheid haar belangen met succes verdedigde ten nadele van de slachtoffers.

Conclusies

Het laatste deel van de samenvatting behandelt de centrale vraag van het proefschrift, nl. hoe zich het asbestreguleringsproces voltrokken heeft tussen 1930 en 2004. De vier fasen van het reguleringsproces heb ik hiervoor reeds beschreven. Hierna vat ik de belangrijkste strategieën van het asbestreguleringsproces en de vier belangrijkste lessen uit het reguleringsproces samen.

Strategieën in het asbestreguleringsproces

Twijfel zaaien

Het asbestreguleringsproces is primair gestuurd door de kennisontwikkeling (en de stand van de wetenschap en techniek) inzake de schadelijke gevolgen van asbest. Het daarop gebaseerde inzicht, eerst alleen in de wetenschap, later ook breed in de samenleving, leverde krachtige argumenten op tegen het gebruik van asbest. Daarom lag het voor de hand dat de asbestindustrie ter bescherming van haar belangen zich in de eerste plaats richtte op die wetenschappelijke kennis. Het belangrijkste middel van de industrie daarbij was het zaaien van twijfel. Vastgesteld kan worden dat deze strategie de industrie goede diensten heeft bewezen. Dat mechanisme faalde echter grotendeels toen de strijd zich verplaatste naar de rechtszaal. Toen werd het debat in termen van zorgplicht gevoerd en baseerde de Hoge Raad zich op de stand van de wetenschap.

Polderen

Tussen het vaststellen van het kankerrisico van asbest in de jaren vijftig en het asbestverbod van 1 juli 1993 lagen bijna 40 jaar. Die aanzienlijke vertraging was voor een belangrijk deel het gevolg van de maatschappelijke en politieke benadering van het gevaar van asbest, die bekend staat als 'polderen'. Daaronder wordt het politieke model verstaan van langdurig overleg tussen alle bij een maatschappelijke probleem of conflict betrokken partijen, waarbij de overheid zich afwachtend opstelt, het initiatief laat aan en de steun zoekt van de marktpartijen en eerst met wetgeving komt als de 'sociale partners' via overleg tot een min of meer gemeenschappelijk standpunt zijn gekomen. Deze benadering heeft in het asbestdossier de volgende vier kenmerken laten zien.

(1) Schadelijke traagheid

In de periode tussen het vaststellen van het kankerrisico van asbest en het verbod op asbest is een aantal typische kenmerken van 'polderen' te vinden. Een eerste treffende voorbeeld is de totstandkoming van het Asbestbesluit 1977. Nadat Stumphius in 1969 met zijn proefschrift het mesotheliom-

risico van asbest had bevestigd gaf de regering in 1971 de Arbeidsinspectie opdracht om een ontwerp-asbestbesluit voor te bereiden. Er volgde een zes jaar durend proces, dat uiteindelijk leidde tot het Asbestbesluit 1977. Vastgesteld kan worden dat het uitstel en de beperkte reikwijdte van het Asbestbesluit 1977 profijtelijk waren voor de industrie, maar een onnodige extra stroom slachtoffers en een aanzienlijke schade voor de volksgezondheid en het milieu heeft opgeleverd.

(2) De vervuiler bepaalt

Een tweede voorbeeld van het polderen was de totstandkoming van het voorlichtingsblad P 116 in 1971, waarmee de TNO-asbestcommissie belast werd. Het ontwerp voor deze publicatie, van de hand van ir. Kolff van Oosterwijk, directeur van het asbestisolatiebedrijf Hertel, was gebaseerd op het voorbeeld van de Engelse asbestindustrie. De publicatie werd in 1971 officieel uitgegeven door het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Het was een voorbeeld niet van de vervuiler betaalt, maar de vervuiler bepaalt de wet!

(3) Ontheffing als regel

Een derde typisch voorbeeld van poldergedrag leverde de toepassing van het Asbestbesluit 1977 op. De ontheffingsmogelijkheid in het besluit van het verbod op crocidoliet leidde tot voortdurende onduidelijkheid en gesjoemel. De Arbeidsinspectie kreeg geen greep op de daadwerkelijke toepassing van crocidoliet en de voorraden aan crocidolietbuizen, en het gevolg was dat er tot 1987 ontheffingen werden verleend op het crocidolietverbod.

(4) Een gewaarschuwd mens

Een soortgelijk proces speelde zich af bij het aanbrengen van waarschuwingsetiketten op asbesthoudende producten. Het eerste voorstel van de overheid dateerde uit 1980, maar werd aanzienlijk vertraagd en beperkt onder invloed van Eternit en het ministerie van Economische Zaken (EZ). Met als resultaat dat het Asbestbesluit Warenwet eerst uitgevaardigd werd in 1983 en het op deze wet gebaseerde Etiketteringsbesluit uit 1984 niet van toepassing werd verklaard op asbestcement. Bovendien zwegen het besluit en de waarschuwingsetiketten over het kankerrisico van asbest.

Collectivering

Een belangrijk aspect van het asbestreguleringsproces was de invloed van belangenorganisaties. Dat fenomeen deed zich zowel voor aan de zijde van de asbestproducenten als aan de zijde van de asbestslachtoffers. De asbestproducenten onderkenden al vroeg de meerwaarde van collectivering en richtten nationale en internationale belangenorganisaties op zoals het SAIACKartel (1929). Ook schakelde de industrie pr-bureaus en mantelorganisaties in. De eerste collectieve activiteit aan de zijde van de asbestslachtoffers was het optreden van de Bedrijfsledengroep van de Industriebonden NVV en NKV bij Eternit in Goor. De meest effectieve bundeling van krachten door asbestslachtoffers is het Comité Asbestslachtoffers

(CAS).. Het CAS speelde en speelt met name een belangrijke rol door haar financiële steun voor asbestslachtoffers in principiële rechtszaken.

Wetgever in de greep van economische belangen

In het asbestreguleringsproces prevaleerden de economische belangen van de industrie steeds boven sociale en gezondheidsbelangen. Treffende voorbeelden van het primaat van de economische belangen zijn het Asbestbesluit 1977 en het Asbestbesluit Warenwet 1983. Na een langdurige discussie over de inhoud van het Asbestbesluit en een mogelijk algemeen asbestverbod werd het besluit in korte tijd sterk uitgedrukt onder druk van de asbestindustrie, die zich beriep op het economisch belang en de werkgelegenheid. In het Asbestbesluit Warenwet werden asbestcementproducten uitgesloten om de belangrijkste asbestindustrie te beschermen. De consequentie van het prevaleren van economische belangen boven de belangen van werknemers, volksgezondheid en milieu was de onevenredig hoge mesotheliomincidentie, die ons land getroffen heeft en nog zal treffen, en die Nederland op wereldschaal een trieste plaats bezorgd heeft in de top vijf van landen qua mesotheliomen. Dit mechanisme laat zien dat de industrie een grote invloed heeft gehad op de wetgever ("regulatory capture").

Civielrechtelijk procederen

Civielrechtelijke procedures van asbestslachtoffers tegen werkgevers hebben een belangrijke rol gespeeld in de geschiedenis van de asbestregulering. In het debat in de rechtszaal stonden twee juridische begrippen centraal: de stelplicht en bewijslast van de werknemer en de werkgever, en de zorgplicht van de werkgever. Op de werknemer rustten de stelplicht en bewijslast ter zake van de kennis van het gevaar van asbest bij de werkgever en diens tekortschieten inzake de veiligheid. In de rechtszaken van de jaren tachtig kregen de asbestslachtoffers de onmisbare steun van wetenschappers, die aantoonde dat het gevaar van asbest al decennia bij werkgevers bekend was. Daarnaast ontmoetten de slachtoffers begrip bij de rechter, die oordeelde dat aan de stelplicht en bewijslast van het asbestslachtoffer geen te hoge eisen mochten worden gesteld, terwijl aan de motivering van de betwisting door de werkgever van de stellingen van de werknemer juist hogere eisen gesteld mochten worden. Dat betekende dat de werkgever diende aan te geven in hoeverre hij onderzoek had ingesteld naar het aan die stof verbonden gevaar en zich tijdig had laten voorlichten over de te treffen voorzieningen. Dat leidde ertoe dat de beproefde argumenten van de werkgevers, zoals het zaaien van twijfel en het ontkennen van het gevaar, faalden. Het mechanisme van de gang naar de rechter en het beroep op het civiele recht bewees zijn effect en veranderde de machtsverhoudingen tussen werknemers en werkgevers. Politiseren: de SP schaakt op verschillende borden Vanaf midden jaren zeventig schaakte de SP in het asbestdossier met succes op verschillende borden. De SP hanteerde een aantal samenghangende methoden om de belangen van de asbestslachtoffers te behartigen: het organiseren van de asbestslachtoffers, het uitbrengen van publicaties, het inschakelen van de media, het verwerven van steun van wetenschappers, het verrichten van

onderzoek, het voeren van rechtszaken (naming, blaming, claiming), het verlenen van financiële en morele steun aan de slachtoffers en het uitoefenen van politieke druk zowel binnen als buiten de gekozen organen. Daardoor slaagde de SP erin de anonieme groep slachtoffers een gezicht te geven, de aanval te openen op de asbestindustrie, het belang van de slachtoffers op de politieke agenda te zetten en te houden, en de positie van de slachtoffers te verbeteren. Bovendien leverde deze aanpak een meerwaarde op in de vorm van ervaring, kennis en slagvaardigheid, die de georganiseerde slachtoffers (CAS) ten goede kwam.

Lessen

De vier belangrijkste lessen uit het asbestreguleringsproces zijn:

- (1) de regulering van de veiligheid van burgers is een publieke taak en vereist een actieve en alerte overheid,
- (2) de ontdekking van het slachtoffer bracht de regulering in een stroomversnelling,
- (3) wetenschappelijke contra-expertise tegenover informatie van de industrie is onontbeerlijk,
- (4) de toegang tot het recht moet laagdrempelig zijn: financiering, stelplicht en disclosure.

(1) De regulering van de veiligheid van burgers is een publieke taak en vereist

een actieve en alerte overheid

Het asbestreguleringsproces heeft Nederland een harde en dure les geleerd. De overheid heeft de grondwettelijke plicht haar burgers veiligheid te bieden, de volksgezondheid te bevorderen, voor het leefmilieu te zorgen en degenen die arbeid verrichten bescherming te bieden. Het overzicht van de kennis van het gevaar van asbest enerzijds en de overheidsmaatregelen anderzijds toont aan dat de overheid onverantwoord lang gewacht heeft met ingrijpen. Indien de overheid wel alert zou hebben gereageerd, dan was er al in de jaren zestig een streng asbestbeleid ingevoerd. Daardoor zouden er vele duizenden asbestslachtoffers minder zijn geweest en zouden er honderden miljoenen aan asbestschade zijn voorkomen.

(2) De ontdekking van het slachtoffer bracht de regulering in een stroomversnelling.

Die positie van de asbestslachtoffers veranderde in de jaren tachtig ingrijpend toen kritische wetenschappers en advocaten de werknemers als 'slachtoffer' gingen benoemen, de werkgevers als 'schadeplichtig' presenteerden in het publieke debat en asbestslachtoffers tot dagvaarding van werkgevers overgingen. De slachtoffers slaagden erin om de werkgevers publiekelijk verantwoordelijk te stellen en lukte het hen om successen te boeken. Het bekende rechtssociologische mechanisme van naming, blaming en claiming kon in dit geval versterkt worden met het organiseren van de slachtoffers. Toch sloegen werkgevers en verzekeraars nog een keer hun slag bij de Wet Verjaring Personenschade (WVP). Het resultaat van de WVP (2004) was teleurstellend, want voor alle asbestslachtoffers, die vóór de inwerkingtreding van de WVP aan asbest zijn blootgesteld, bleef de verjaring gelden. Het asbestreguleringsproces laat zien hoe de asbestindustrie en

haar verzekeraars, dankzij een ouderwetse lobby de WVP wisten te beïnvloeden en hun toekomstige schadelast daardoor sterk kunnen beperken.

(3) Wetenschappelijke contra-expertise tegenover de informatie van de industrie is onontbeerlijk

Verder leert het asbestreguleringsproces dat onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van gevaarlijke stoffen onmisbaar is. Vanaf het moment dat de asbestindustrie wist dat de blootstelling aan asbest tot ziekten kon leiden, heeft de industrie zich ingespannen om de wetenschappelijke kennis van het gevaar van asbest te beïnvloeden. Omdat de overheid niet zorgde voor een herkenbaar tegengeluid kreeg de industrie alle ruimte kreeg om twijfel te zaaien en uitstel te bewerkstelligen. Die situatie veranderde eerst toen kritische wetenschappers zich in de discussie mengden. De ervaringen in de 20e eeuw met asbest, maar ook met andere gevaarlijke stoffen als tabak, lood en vinylchloride, tonen aan dat het maatschappelijk gezien onverantwoord is om de kennis van het gebruik van schadelijke stoffen over te laten aan ondernemingen die deze stoffen op commerciële basis exploiteren. Er zijn goede redenen om bij het gebruik van schadelijke stoffen het proces om te draaien en preventie als richtsnoer te nemen. Die 'omgekeerde' werkwijze is echter alleen mogelijk indien de overheid de randvoorwaarden schept voor onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, dat onderzoek stimuleert en op die manier een actieve rol speelt in de regulering van schadelijke stoffen.

(4) De toegang tot het recht moet laagdrempelig zijn: financiering, stelplicht en disclosure

Juridische bijstand en de mogelijkheid om te procederen zijn voor asbestslachtoffers van groot belang gebleken. Bij de toegang tot het recht zijn vooral van belang de kosten van de rechtsbijstand en de stelplicht en bewijslast. Procederen betekent voor veel asbestslachtoffers een aanzienlijke financiële last vanwege de kosten van de rechtskundige bijstand door advocaten en de kosten bij verlies van de procedure. Vastgesteld kan worden dat die drempel in de onderzochte periode voor een belangrijk deel werd weggenomen door de gefinancierde rechtshulp van de overheid. De tweede belemmering ligt in de stelplicht en bewijslast. Het asbestslachtoffer moet bewijzen hoe destijds de arbeidsomstandigheden waren en dat hij daarbij met asbest in aanraking is gekomen. Die bewijslevering is voor het slachtoffer vaak moeilijk omdat hij nooit geïnformeerd is over gevaar van asbest, niet beschikt over documentatie en geen kennis heeft over het gevaar van asbest. Daardoor is er geen sprake van 'equality of arms'. Die rechtsongelijkheid kan worden opgeheven door de werknemers (en consumenten) het recht te geven op toegang tot alle relevante bedrijfsbescheiden, waarover de werkgever/productent beschikken kan. Het belangrijk daarvan is aangetoond in Amerikaanse rechtszaken op asbestgebied, waarbij 'legal discovery' een grote rol speelt. Die situatie kan in Nederland gerealiseerd worden door de geldende exhibitieplicht uit te breiden op een wijze die overeenkomt met de Amerikaanse 'legal discovery.'