

## Commissie van Advies Volledige Schadevergoeding (CAVS)

2016/112 van 6 november 2016

CAVS: voorzitter: Prof. mr. S.D. Lindenberg; leden: Mr. J.P. de Jong en Dhr. H.J. Kleian

### **Eenzijdig verzoek om advies/ vergoeding kosten van huishoudelijke hulp**

*Het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening van het ministerie van defensie vraagt eenzijdig advies aan de Commissie, zonder dat de wederpartij bij het verzoek is betrokken. De Commissie oordeelt dat een verzoek advies in principe door beide partijen moet worden ondersteund, maar oordeelt desondanks, dat het onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk kan zijn om een eenzijdig aangevraagd advies te geven, met name indien het gevraagde advies het belang van de goede uitvoering van de Regeling dient en het aannemelijk is dat de wederpartij met een dergelijk advies van de Commissie niet in zijn belangen wordt geschaad of wordt beperkt in de te volgen procedure en de vrijheid daarin keuzes te maken.*

*Het ministerie van defensie kan in UVS procedures, waarin wordt verzocht om een vergoeding voor huishoudelijke hulp, niet volstaan met een verwijzing naar de WMO en het in die zaken gegeven oordeel van de gemeente, maar dient voor de beoordeling van een verzoek om een vergoeding voor huishoudelijk hulp aan te sluiten bij wat in de reguliere letselschadepraktijk gebruikelijk is (als ware Defensie aansprakelijk)*

*Om restschade te bepalen wordt de totale waarde van de rechtspositionele aanspraken gekapitaliseerd en afgezet tegen het totale bedrag van een schadevergoeding naar burgerlijk recht. Aldus behoort het per saldo dus niet uit te maken of de volledige schade wordt vergoed op grond van het BW of de Regeling.*

*De Voorzieningenregeling dient weliswaar als volledig schade dekkend te worden beschouwd, zodat er inderdaad geen aanvullende vergoedingen mogelijk zijn, maar aan dit uitgangspunt ligt wel de gedachte ten grondslag dat de regeling de voorziening biedt die de schade naar actuele en maatschappelijk geaccepteerde inzichten kan wegnemen. Waar de Voorzieningenregeling dus bepaalde voorzieningen zoals bijvoorbeeld de vergoeding voor mantelzorg niet kent, ligt het in de rede daarin via de volledige schadevergoeding te voorzien. De volledige schadevergoeding op grond van de regeling is dus een aanvulling op de rechtspositionele voorzieningen, waarbij het overeenkomstig de civiele normen mogelijk kan zijn om in overleg met de belanghebbende(n) over te gaan tot een afkoop van toekomstige kosten voor zover de Voorzieningenregeling daar (nog) niet in voorziet.*

(de onderstaande tekst is geanonimiseerd en bevat niet de woordelijke weergave van de tekst van het advies)

## Advies

inzake een eenzijdig verzoek van het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (CDJDV) namens de Minister van Defensie

### **Het verzoek**

Het verzoek van DCJDV gaat over de vraag of er volgens het Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen en de daarop gebaseerde Uitvoeringsregeling volledige schadevergoeding (hierna: de Regeling) een vergoeding voor huishoudelijke hulp, in casu mantelzorg, moet worden toegekend als de gemeente een aanvraag op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) heeft afgewezen en er voor het ABP als uitvoerder van de Voorzieningenregeling voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers ook geen grond is om zo'n vergoeding toe te kennen. treft

### **Grondslag voor behandeling door CAVS**

Bij besluit van Mindef van 27 november 2015, nr BS2015021472, is per 1 september 2015 ingesteld de commissie van advies volledige schadevergoeding (CAVS), hierna te noemen: de Commissie. Op grond van artikel 3 van voornoemd besluit brengt de Commissie op verzoek van de Minister advies uit over de aan de schadeberekening ten grondslag liggende uitgangspunten, indien de belanghebbende als bedoeld in artikel 1 van de uitvoeringsregeling volledige schadevergoeding en de Minister hieromtrent geen overeenstemming hebben bereikt.

De Commissie stelt vast dat de onderhavige adviesaanvraag niet door beide partijen gezamenlijk is ingediend, maar door DCJDV. De betrokken belanghebbende acht een adviesaanvraag niet opportuun, in plaats daarvan heeft hij het Ministerie van Defensie aansprakelijk gesteld voor de 'boven rechtspositionele schade' (de schade die niet via de Regeling wordt vergoed).

## **2. Overwegingen**

De Regeling gaat ervan uit dat de Commissie een advies aan de minister van Defensie uitbrengt, indien de belanghebbende en de minister samen geen overeenstemming hebben over de vaststelling van de schade en de aan de schadeberekening ten grondslag liggende uitgangspunten. De Regeling geeft de Commissie daarmee als taak te adviseren indien partijen gezamenlijk een geschil over de uitgangspunten voor de schadevergoeding voorleggen. Dit brengt naar de mening van de Commissie mee, dat zij in beginsel niet als taak heeft te adviseren indien één van de partijen (d.w.z. eenzijdig) een advies zou wensen. Evenmin rekent de Commissie het in beginsel tot haar taak om algemene beleidsuitspraken te doen, d.w.z. los van de concrete omstandigheden in een concrete casus. De Commissie zou dus strikt genomen de onderhavige adviesaanvraag niet in behandeling kunnen nemen. De Commissie meent echter dat het desondanks, onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk kan zijn om een eenzijdig aangevraagd advies te geven, met name indien het gevraagde advies het belang van de goede uitvoering van de Regeling dient en het aannemelijk is dat de wederpartij met een dergelijk advies van de Commissie niet in zijn belangen wordt geschaad of wordt beperkt in de te volgen procedure en de vrijheid daarin keuzes te maken.

Voor deze casus ziet de Commissie een dergelijk belang, nu zij begrijpt dat partijen in meerdere zaken geen overeenstemming hebben bereikt over de uitgangspunten voor de vergoeding van bepaalde kostenposten, zoals huishoudelijke hulp. Het lijkt de Commissie een minder wenselijke situatie indien deze onduidelijkheid (in meerdere zaken) zou voortbestaan en ertoe zou leiden dat belanghebbenden er om die reden de voorkeur aan geven Defensie aansprakelijk te stellen en de Regeling niet te benutten. De Regeling geeft partijen immers een volwaardig en efficiënt alternatief voor het indienen van een afzonderlijke en tijdrovende letselschadeclaim. Het toepasselijke normenkader in de Regeling is op het burgerlijk recht gebaseerd, zodat een civielrechtelijke schadeclaim in beginsel niet (meer) hoeft te worden ingediend om de schade volledig vergoed te krijgen. In de onderhavige situatie pakken de door de Commissie gegeven inhoudelijke antwoorden op de door Defensie gestelde vragen niet nadelig uit voor de belanghebbende(n) en stellen de antwoorden, naar de Commissie verwacht, partijen beter in staat het overleg en de onderhandelingen over de volledige schadevergoeding voort te zetten. Om deze redenen acht de Commissie het dus opportuun de minister in de onderhavige casus te adviseren over de voorgelegde vragen.

## ADVIES

3.1 De navolgende vragen zijn aan de Commissie voorgelegd. Per vraag geeft de Commissie hierna haar advies.

- *Kan Defensie in UVS procedures, waarin wordt verzocht om een vergoeding voor huishoudelijke hulp, volstaan met een verwijzing naar de WMO en het in die zaken gegeven oordeel van de gemeente?*

3.2 De Commissie beantwoordt deze vraag ontkennend. Weliswaar is de belanghebbende ten algemene gehouden om de omvang van de schade te beperken en zal hij zich dus voldoende moeten inspannen om een beroep te doen op beschikbare mogelijkheden die ertoe leiden dat de schade wordt beperkt. Voor aanvragen op grond van de WMO geldt echter, dat de wet ervan uitgaat dat de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft om zelf de mogelijkheden te onderzoeken en te benutten die hem in staat stellen om (weer) actief te participeren in de samenleving. Onder dergelijke mogelijkheden moet blijkens jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep het indienen van een schadeclaim tegen een voor schade aansprakelijke partij worden begrepen. Dit brengt naar het oordeel van de Commissie mee dat niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de WMO en het oordeel van de gemeente. De Commissie acht het in het algemeen al geen juiste situatie indien de benadeelde voor het verkrijgen van een vergoeding voor zijn schade als het ware “van het kastje naar de muur” zou kunnen worden gestuurd. De WMO gaat er bovendien van uit dat er alleen dan een rol voor de overheid is weggelegd als de burgers een noodzakelijke voorziening zelf niet kunnen verwezenlijken. Dus pas als dat niet lukt, kan de belanghebbende een beroep doen op de WMO. De schade (in dit geval de kosten van huishoudelijke hulp) zal dus meegenomen moeten worden in de schadeberekening op grond van de Regeling, overeenkomstig de normen van het burgerlijk recht, als ware Defensie aansprakelijk.

- *Of dient Defensie voor de beoordeling van een verzoek om een vergoeding voor huishoudelijk hulp aan te sluiten bij wat in de reguliere letselschadepraktijk gebruikelijk is (als ware Defensie aansprakelijk)?*

3.3 Zie het antwoord op vraag 1.

- *Is voor de beoordeling van een dergelijk verzoek van belang dat de aanspraak van een militair oorlogs- en dienstslachtoffer op een volledige schadevergoeding gebaseerd is op een rechtspositionele regeling en niet op aansprakelijkheid van het Ministerie van Defensie?*

3.4 De Commissie beantwoordt deze vraag ontkennend. De Regeling gaat er immers van uit dat een “volledige schadevergoeding” moet worden vastgesteld. Daarvoor is van belang of er naast de aanspraken op grond van de rechtspositie (de Kaderwet militaire pensioenen (KMP) c.a.) nog materiële restschade bestaat. Om deze restschade vast te stellen wordt een vergelijking gemaakt tussen de schadeloosstelling die een militair op basis van de KMP c.a. ontvangt en de schadevergoeding die naar burgerlijk recht verschuldigd zou zijn (d.w.z. met analoge toepassing van het Burgerlijk Wetboek). De vergelijking wordt gemaakt door de totale waarde van de rechtspositionele aanspraken te kapitaliseren en af te zetten tegen het totale bedrag van een schadevergoeding naar burgerlijk recht. Aldus behoort het per saldo dus niet uit te maken of de volledige schade wordt vergoed op grond van het BW of de Regeling.

- *Staat het in artikel 2 lid 2 van de Uitvoeringsregeling volledige schadevergoeding beschreven uitgangspunt dat de Voorzieningenregeling volledig schade dekkend is en dat daarop geen aanvulling plaatsvindt, eraan in de weg dat er bovenop de in artikel 9 van de Voorzieningenregeling genoemde mogelijkheden voor de toekenning van een vergoeding of tegemoetkoming voor huishoudelijke hulp nog een aanvullende vergoeding kan worden toegekend?*

3.5 De Commissie beantwoordt deze vraag ontkennend. De Voorzieningenregeling dient weliswaar als volledig schade dekkend te worden beschouwd, zodat er inderdaad geen aanvullende vergoedingen mogelijk zijn, maar aan dit uitgangspunt ligt naar de mening van de Commissie wel de gedachte ten grondslag dat de regeling de voorziening biedt die de schade naar actuele en maatschappelijk geaccepteerde inzichten kan wegnemen. Waar de Voorzieningenregeling dus bepaalde voorzieningen zoals bijvoorbeeld de vergoeding voor mantelzorg niet kent, ligt het in de rede daarin via de volledige schadevergoeding te voorzien. De Commissie acht dit overigens verenigbaar met het uitgangspunt in artikel 15 van de Voorzieningenregeling (“In individuele gevallen, waarin de regeling niet of niet in redelijkheid voorziet, kan zo nodig in afwijking van het bepaalde in deze regeling een beslissing worden genomen, voor zover het betreft voorzieningen, die ten tijde van het in werking treden van

deze regeling nog niet bekend zijn dan wel niet voorzienbaar waren en waarvan toevoeging aan deze regeling opportuun wordt geacht.”).

- *Is bij de beoordeling van dergelijke verzoeken de in de Nota van Toelichting bij de RVS (Staatsblad 2014 251, pagina 9) beschreven verzorgingsgedachte, die ten grondslag ligt aan de Voorzieningenregeling van belang? Deze gedachte houdt in dat aan de invalide militair de noodzakelijke voorzieningen in natura worden verstrekt of vergoed. Hierbij worden de daadwerkelijk gemaakte kosten aan de militair vergoed. Er vindt geen afkoop plaats van mogelijke toekomstige kosten of aanspraken.*

3.6 De Commissie verwijst voor een antwoord op deze vraag naar hetgeen over het karakter van de regeling hiervoor bij het antwoord op vraag 3 is gezegd. De grondslagen van het militaire invaliditeitspensioenstelsel werden en worden gevormd door de verzorgingsgedachte. Deze geven invulling aan de zorgplicht van de Staat voor invalide militairen. Dit stelsel is met de Regeling volledige schadevergoeding niet gewijzigd, maar aangevuld voor zover dit stelsel in vergelijking met de civielrechtelijke normen geen volledige schadevergoeding geeft en er dus in civielrechtelijk opzicht sprake is van een restschade. De volledige schadevergoeding op grond van de regeling is dus een aanvulling op de rechtspositionele voorzieningen, waarbij het naar de mening van de Commissie overeenkomstig de civiele normen mogelijk kan zijn om in overleg met de belanghebbende(n) over te gaan tot een afkoop van toekomstige kosten voor zover de Voorzieningenregeling daar (nog) niet in voorziet.