

Commissie van Advies Volledige Schadevergoeding (CAVS)

2022/051 van 1 september 2022

CAVS: voorzitter: Mr. J. Sap; leden: Mr. J.P. de Jong en Dhr. H.J. Kleian

Volledige vergoeding restschade, ondanks mogelijk tweede veroorzakende gebeurtenis Geen verrekening van smartengeldvergoeding met materiële schade

Volledige vergoeding restschade, ondanks mogelijk tweede veroorzakende gebeurtenis

Allereerst is de Commissie van oordeel dat de RVS-procedure zich er niet toe leent om terug te komen op de causaliteitsbeoordeling vastgelegd in onherroepelijke en in rechte vaststaande besluiten. Verder overweegt de Commissie het volgende. Een uitgangspunt van het schadevergoedingsrecht is dat als aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid is voldaan, een benadeelde in beginsel aanspraak kan maken op volledige vergoeding van de werkelijk door hem geleden materiële schade en een naar billijkheid vast te stellen vergoeding voor immateriële schade. Ook al zou, zoals door de Staatssecretaris wordt gesteld, er sprake van zijn dat de latere, tweede gebeurtenis (politie-incident van 25 juni 2015), dezelfde schade (PTSS-klachten) heeft veroorzaakt of verergerd, dan doet dit niet af aan de reeds gevestigde verplichting tot schadevergoeding van de door de eerste gebeurtenis aansprakelijke (i.c. de Minister/Staatssecretaris van Defensie). In een dergelijke situatie zijn zowel de eerste als de tweede veroorzaker hoofdelijk aansprakelijk voor de schade. De Commissie is van oordeel dat belanghebbende ook in de door de Staatssecretaris veronderstelde situatie, de Staatssecretaris op grond van artikel 6:102 BW hoofdelijk kan aanspreken voor de gehele materiële schade.

Geen verrekening van smartengeldvergoeding met materiële schade

De Commissie komt tot de slotsom dat de aard en strekking van de vergoeding van smartengeld als bedoeld in artikel 54a, eerste lid, van het Barp, zoals destijds geïnterpreteerd door de Centrale Raad van Beroep, een vergoeding is voor immateriële schade en daarom niet door de Staatssecretaris kan worden verrekend met de materiële schade.

Advies

nummer: 2022/051

inzake het geschil tussen de heer X (hierna te noemen: belanghebbende), vertegenwoordigd door mr. B. Endeman en de Staatssecretaris van Defensie (hierna te noemen: de Staatssecretaris).

Het geschil

Partijen hebben een verschil van mening over de afwikkeling van de schade, meer specifiek over de vragen:

- dient in deze schadeafwikkeling als uitgangspunt te worden genomen dat de posttraumatische stressstoornis (PTSS), waarvoor de Staatssecretaris dienstverband heeft aangenomen, is veroorzaakt door de uitzendingen en dat dientengevolge door belanghebbende geleden en nog te lijden schade volledig door Defensie dient te worden vergoed; en
- is een op grond van artikel 54a van het Besluit algemene rechtspositie politie (hierna: Barp) door de Politie uitgekeerde smartengelduitkering een zuivere smartengeldvergoeding waardoor deze niet mag worden verrekend met de materiële schade.

Grondslag voor behandeling door CAVS

Bij besluit van de Minister van Defensie van 17 oktober 2020, nr. BS2020019500, is per 28 oktober 2020 de Commissie van Advies Volledige Schadevergoeding (CAVS) ingesteld, hierna te noemen: de Commissie. Op grond van artikel 4 van voornoemd besluit brengt de Commissie op verzoek van de Minister (of Staatssecretaris) van Defensie, advies uit over de aan de schadeberekening ten grondslag liggende uitgangspunten, indien de belanghebbende als bedoeld in artikel 1 van de uitvoeringsregeling volledige schadevergoeding (UVS) en de Minister (of Staatssecretaris) van Defensie hieromtrent geen overeenstemming hebben bereikt. In casu is sprake van een dergelijke situatie.

Beschouwing

1. Inleiding

Belanghebbende was in de periode van 16 september 2002 tot 16 september 2008 werkzaam bij het Ministerie van Defensie. Gedurende zijn militaire loopbaan is hij in totaal twee keer uitgezonden geweest, naar Irak (van 5 november 2003 tot 14 maart 2004) en naar Afghanistan (van 4 augustus 2005 tot 1 november 2005). Belanghebbende is per oktober 2012 in dienst getreden bij de Politie en was daar werkzaam als agent voor 38 uur per week. Tussen 2013 en 2015 heeft belanghebbende verschillende schokkende incidenten meegemaakt tijdens zijn werkzaamheden bij de Politie. Op 24 september 2015 heeft belanghebbende zich vanwege psychische klachten ziek gemeld.

Op 18 januari 2016 heeft belanghebbende verzocht om toekenning van een militair invaliditeitspensioen. In dit kader werd belanghebbende op 15 maart 2016 onderzocht, waarbij de diagnose van een floride verlaet PTSS en ADHD werd gesteld. Voor de PTSS werd een verergerend dienstverband aannemelijk geacht omdat de PTSS een gevolg was van meerdere opgedane traumatische ervaringen tijdens de uitzendingen. Aangaande de ADHD was het aannemelijk dat er geen relatie was met de militaire dienst. Daarnaast was een verergerend dienstverband aannemelijk voor een dubbelzijdige binnenooraandoening. Bij besluit van 13 oktober 2016 wordt het verergerend dienstverband aanvaard voor de PTSS en de dubbelzijdige binnenooraandoening en wordt het invaliditeitspercentage vastgesteld op 11%. Op 27 november 2017 vond er een herkeuring plaats. Bij besluit van 26 januari 2018 is wederom dienstverband aanvaard en werd een invaliditeitspercentage van 23% vastgesteld voor psychische- en gehoorbepkeringen. Tevens werd een medische eindtoestand aangenomen en op grond daarvan een bijzondere invaliditeitsverhoging toegekend van 5%.

Op 7 juni 2016 heeft belanghebbende naar aanleiding van meegemaakte schokkende incidenten bij de Politie een verzoek tot smartengeld op grond van artikel 54a van het Barp bij het Korps Nationale Politie ingediend. Op 13 juli 2017 heeft de landelijke Adviescommissie PTSS Politie geadviseerd dat de gediagnostiseerde PTSS kan worden toegeschreven aan de vorige werkgever (Defensie) en een incident tijdens de werkzaamheden voor de Politie op 25 juni 2015. Ook een geraadpleegde deskundige heeft op 26 april 2018 vastgesteld dat belanghebbende PTSS heeft, waarbij de klachten al langere tijd aanwezig waren en na het incident op 25 juni 2015 zijn verergerd. Bij besluit van 9 juli 2018 is aan belanghebbende een smartengeldvergoeding toegekend op grond van artikel 54a Barp ter grootte van € 131.440,00.

Met ingang van 11 december 2018 is door de Politie aan belanghebbende op medische gronden ontslag verleend.

Per e-mailbericht van 22 november 2019 is namens de Staatssecretaris bevestigd dat belanghebbende voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Regeling volledige schadevergoeding (RVS).

Belanghebbende wil advies van de Commissie over de geschilpunten zoals die aan het begin van dit advies zijn verwoord. Aanvankelijk was er nog een derde geschilpunt. Door een gewijzigde stellingname van de Staatssecretaris in zijn verweerschrift, is dit geschilpunt niet langer aan de orde.

1.1 Standpunten aangaande de vraag of de belanghebbende geleden en nog te lijden schade volledig door Defensie dient te worden vergoed

Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat de Staatssecretaris nu via de RVS-procedure probeert terug te komen op de causaliteitsbeoordeling in reeds onherroepelijke besluiten¹. Belanghebbende verzet zich daartegen. Bij de totstandkoming van deze besluiten heeft er op basis van het PTSS-Protocol reeds een causaliteitsbeoordeling plaatsgevonden en die beoordeling is voor de schadeafwikkeling op grond van de RVS een gegeven. De in de besluiten van de Minister respectievelijk de Staatssecretaris van 13 oktober 2016 respectievelijk 26 januari 2018 vastgestelde dienstverbandaandoeningen en beperkingen dienen als uitgangspunt te gelden voor de schadeafwikkeling volgens de RVS.

Daarnaast is belanghebbende van mening dat de politie-incidenten zijn meegewogen bij de beoordeling van het (militaire) dienstverband. Slechts één incident daarvan (25 juni 2015) voldeed aan het AS-I-criterium en ten tijde van de keuringen waren de gevolgen van dat politie-incident door belanghebbende reeds verwerkt en dus niet meer aan de orde. Alleen al vanwege een gebrek aan klachten kunnen de gevolgen van het politie-incident niet verdisconteerd zijn in het invaliditeitspercentage. Belanghebbende stelt zich dan ook op het standpunt dat de Staatssecretaris de door belanghebbende geleden en nog te lijden schade volledig dient te vergoeden.

Volgens de Staatssecretaris gaat het op basis van de beschikbare stukken en het aanvullende medische advies te ver om de klachten en beperkingen volledig aan Defensie toe te rekenen. De incidenten die belanghebbende tijdens zijn werkzaamheden bij de Politie zijn overkomen, hebben een aandeel gehad in de uitval uit het arbeidsproces en de daaruit voortvloeiende restschade. De Staatssecretaris is evenwel bereid om de regeling volledig op te pakken en (op een later moment in de schaderegeling) met de Politie in overleg te treden over een verrekening.

1.2 Standpunten aangaande de vraag of de op grond van artikel 54a van het Barp door de Politie uitgekeerde smartengeld-uitkering een zuivere smartengeldvergoeding is en daarom niet mag worden verrekend worden met de materiële schade

Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat de uitkering op grond van artikel 54a van het Barp een zuivere smartengeldvergoeding betreft en dat het rechtens niet mogelijk is om een immateriële schadevergoeding te verrekenen met de materiële schade. Uit de nota van toelichting op artikel 54a van het Barp en uit recente uitspraken van de CRvB² en de rechtbank Den Haag³ leidt belanghebbende af dat de vergoeding van smartengeld als bedoeld in artikel 54a van het Barp in zijn geheel moet worden gekwalificeerd als een vergoeding voor immateriële schade. Ook is er geen sprake van een recente standpuntwijziging van de korpschef over de kwalificatie van de uitkering op grond van artikel 54a van het Barp. In voornoemde rechtszaken heeft de korpschef van politie het standpunt ingenomen dat de uitkering op grond van artikel 54a van het Barp werd en wordt aangemerkt als een zuivere smartengeldvergoeding.

Aangaande de door de Staatssecretaris aangehaalde producties is belanghebbende van mening dat deze betrekking hebben op zogenoemd intern beleid voor de afwikkeling van schade door PTSS binnen de Politie. Dit beleid geldt ten aanzien van politiezaken die worden afgewikkeld op basis van de interne richtlijn waarbij zonder werkgeversaansprakelijkheid een compensatie wordt geboden aan de politiemedewerker met PTSS. Dit interne beleid heeft geen enkele waarde in de relatie tussen de

¹ Bedoeld wordt het besluit van de Minister van Defensie van 13 oktober 2016 en het besluit van de Staatssecretaris van Defensie van 21 januari 2016.

² ECLI:NL:CRVB:2021:2227, r.o. 4.3

³ ECLI:RBDHA:2022:563

belanghebbende van een vergoeding op grond van de RVS en defensie.

De Staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de vergoeding die belanghebbende vanuit de Politie heeft ontvangen, geen zuivere smartengeldvergoeding betreft. Op basis van de tekst van de regeling lijkt de vergoeding in eerste instantie een zuivere smartengeldvergoeding, echter in een Kamerbrief van 23 april 2020 schrijft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid dat:

“De smartengelduitkering heeft in het huidige stelsel zowel het karakter van een tegemoetkoming voor gederfde levensvreugde (immateriële schade) als een compensatie in verband met arbeidsongeschiktheid (schade met een materiële component).” Uit deze Kamerbrief volgt volgens de Staatssecretaris dat de smartengelduitkering zowel een immateriële als een materiële component kent.

Verder leidt de Staatssecretaris uit de Kamerbrief van 12 maart 2021 en de brief van 15 februari 2022 over de Richtlijn aanpak dossier restschade van de Politie af, dat de praktijk is dat het deel van de smartengeldvergoeding dat een bedrag van € 75.000,00 overschrijdt, verreken wordt met de materiële schade. Er zijn volgens de Staatssecretaris voldoende aanknopingspunten dat de vergoeding van de Politie niet slechts ziet op immateriële schade en dat het in de rede ligt om de vergoeding in ieder geval deels te verrekenen met de materiële schade. De Staatssecretaris stelt in dit dossier een verrekening van het meerdere van € 75.000,00 voor. Dat is in casu een bedrag van € 56.440,00.

2. Overwegingen

2.1 Overwegingen aangaande de vraag of de belanghebbende geleden en nog te lijden schade volledig door Defensie dient te worden vergoed

In zijn rapportage van 12 september 2016 heeft de verzekeringsarts aangegeven dat belanghebbende lijdt aan een psychische aandoening van traumatische aard en dat het medisch aannemelijk is dat de factoren in de militaire dienst in duidelijke mate van invloed zijn geweest op het tot uiting komen c.q. blijvend verergeren van deze aandoening. Bij besluit van 13 oktober 2016 heeft de Minister van Defensie naar aanleiding van de uitgebrachte rapportage aangegeven dat zij verband aanvaard met de uitoefening van de militaire dienst ten aanzien van een psychische aandoening van traumatische aard en een dubbelzijdige binnenooraandoening ten gevolge van lawaai.

Naar aanleiding van een rapportage van verzekeringsarts in verband met een herkeuring, heeft de Staatssecretaris bij besluit van 26 januari 2018 wederom dienstverband aanvaard ten aanzien van een psychische aandoening van traumatische aard en een dubbelzijdige binnenooraandoening ten gevolge van lawaai.

De besluiten van 13 oktober 2016 en 26 januari 2018 zijn onherroepelijk en staan in rechte vast. In deze besluiten heeft de Minister respectievelijk de Staatssecretaris het causaal verband aanvaard tussen de uitoefening van de militaire dienst en de psychische aandoening van traumatische aard. Deze besluiten en de medische onderzoeken die ten grondslag liggen aan deze besluiten zijn uitgevoerd en genomen na het politie-incident op 25 juni 2015. Dat incident was ook tijdens het onderzoek bekend.

Allereerst is de Commissie van oordeel dat de RVS-procedure zich er niet toe leent om terug te komen op de causaliteitsbeoordeling in voornoemde besluiten.

Verder overweegt de Commissie het volgende. Een uitgangspunt van het schadevergoedingsrecht is dat als aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid is voldaan, een benadeelde in beginsel aanspraak kan maken op volledige vergoeding van de werkelijk door hem geleden materiële schade en een naar billijkheid vast te stellen vergoeding voor immateriële schade. Ook al zou, zoals door de Staatssecretaris wordt gesteld, er sprake van zijn dat de latere, tweede gebeurtenis (politie-incident van 25 juni 2015), dezelfde schade (PTSS-klachten) heeft veroorzaakt of verergerd, dan doet dit niet af aan de reeds gevestigde verplichting tot schadevergoeding van de door de eerste gebeurtenis aansprakelijke (i.c. de Minister/Staatssecretaris van Defensie). In een dergelijke situatie zijn zowel de

eerste als de tweede veroorzaker hoofdelijk aansprakelijk voor de schade. Aangaande de vraag of belanghebbende de Staatssecretaris kan aanspreken voor de gehele schade, wil de Commissie het volgende opmerken. De Commissie is van oordeel dat belanghebbende ook in de door de Staatssecretaris veronderstelde situatie, de Staatssecretaris op grond van artikel 6:102 BW hoofdelijk kan aanspreken voor de gehele schade. Volgens de Hoge Raad⁴ is het in bovengenoemde situatie toegestaan dat belanghebbende de eerste veroorzaker, (i.c. de Staatssecretaris van Defensie) aanspreekt.

Gelet op het voorafgaande is de Commissie van oordeel dat de door belanghebbende geleden en nog te lijden materiële schade volledig door de Staatssecretaris dient te worden vergoed.

Volledigheidshalve wil de Commissie opmerken dat als de Staatssecretaris vindt dat een deel van de schade door de Politie moet worden vergoed c.q. verrekend, dit een zaak is tussen de Staatssecretaris van Defensie en de Politie. Een dergelijke verrekening kan ook zonder bemoeienis van belanghebbende plaatsvinden.

2.1 Overwegingen aangaande de vraag of de op grond van artikel 54a van het Barp door de Politie uitgekeerde smartengelduitkering een zuivere smartengeldvergoeding is en daarom niet mag worden verrekend worden met de materiële schade

Centraal staat de vraag of smartengeldvergoeding op grond van artikel 54a, eerste lid, van het Barp een zuivere smartengeldvergoeding is en indien dit niet het geval is of een deel van de reeds toegekende smartengeld door de Staatssecretaris mag worden verrekend met de materiële schade.

De Commissie overweegt het volgende. Artikel 54a, eerste lid, van het Barp, zoals dat gold in 2018, luidt als volgt: *“In geval van invaliditeit die voortvloeit uit een dienstongeval of een beroepsziekte, wordt aan de desbetreffende ambtenaar smartengeld vergoed tot een netto maximum bedrag van €164.300,-”*

Uit de nota van toelichting behorend bij artikel 54a van het Barp (Staatsblad 1999, nr. 131) volgt dat in dit artikel, uitgaande van de verantwoordelijkheid van de politiewerkgever, een voorziening is getroffen voor het geval een politieambtenaar als gevolg van een dienstongeval invalide raakt of verlies van lichaamsfunctie of ledematen lijdt. In een dergelijk geval kan hij smartengeld tot maximaal f 300.000,- (in 2018: €164.300,00) netto uitgekeerd krijgen. De invoering van artikel 54a van het Barp strekt tot formalisering van een afspraak in het Akkoord arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid sector Politie van 24 februari 1997 voor wat betreft de verantwoordelijkheid van de werkgever voor het financiële risico bij een dienstongeval. Partijen hebben daarbij overwogen, dat het politievak arbeidsomstandigheden met zich brengt die niet door de Arbeidsomstandighedenwet worden gedekt. Ambtenaren van de Politie kunnen bewust in risicovolle situaties worden gebracht, met gevaar voor hun gezondheid en zelfs in situaties die levensbedreigend kunnen zijn. Met het oog op het specifieke risico van het werk is een voorziening getroffen, waarmee de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de ambtenaar van de Politie tot financiële uitdrukking wordt gebracht. Uit de nota van toelichting volgt verder dat de uitkering op grond van artikel 54a van het Barp een op zichzelf staande aanspraak betreft, die aanspraken voortvloeiend uit andere relevante rechtspositionele bepalingen en sociale verzekeringen onverlet laat.

De Centrale Raad van Beroep heeft in zijn uitspraak van 2 september 2021⁵ overwogen dat artikel 54a van het Barp en de daarop gebaseerde nadere regeling voor dienstongevallen, de Regeling smartengeld dienstongevallen politie (hierna: Rsdp), voorzien in een toekenning van smartengeld en daarmee in een vergoeding van immateriële schade. Dat in de Rsdp, maar ook in de Regeling vergoeding beroepsziekten politie (Rvbp), arbeidsongeschiktheid is opgenomen als een criterium op basis waarvan

⁴ HR 7 december 2001, NJ 2002, 567.

⁵ ECLI:NL:CRVB:2021:2227, r.o. 4.3

de hoogte van de uitkering kan worden bepaald, maakt niet dat de uitkering om die reden niet is aan te merken als een vergoeding van immateriële schade.

De Commissie leidt uit de nota van toelichting op artikel 54a van het Barp en voornoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep af dat de vergoeding van smartengeld als bedoeld in artikel 54a, eerste lid, van het Barp in zijn geheel moet worden gekwalificeerd als een vergoeding voor immateriële schade. Anders dan de Staatssecretaris heeft bepleit op grond van de inhoud van de Kamerbrieven van de minister van Justitie en Veiligheid, zijn er geen indicaties voor het oordeel dat in het bedrag tevens een vergoeding voor materiële schade is verdisconteerd, nu het meenemen van de mate van arbeidsongeschiktheid in de berekening van de hoogte van het smartengeld volgens de Centrale Raad van Beroep niet bepalend is voor de kwalificatie van het bedrag. Aanknopingspunten voor het standpunt dat het gaat om een immateriële schadevergoeding kunnen ook worden gevonden in de omstandigheid dat de toekenning van smartengeld is geënt op de aantasting van de lichamelijke integriteit van de politiefunctionaris en niet op compensatie voor financieel verlies, zoals gederfde inkomsten en huishoudelijke hulp. Van politiefunctionarissen wordt verlangd dat zij in alle omstandigheden in actie komen, gevaarlijke en risicovolle situaties met gevaar voor eigen lijf en leden daaronder begrepen. Dat een politiefunctionaris onder deze omstandigheden op grond van het Barp een hoger bedrag aan smartengeld krijgt toegekend dan in de civielrechtelijke schadevergoedingspraktijk gebruikelijk is, is begrijpelijk en te rechtvaardigen. De wetgever heeft in de nota van toelichting de vergoeding van smartengeld op grond van artikel 54a, eerste lid, van het Barp ook expliciet losgekoppeld van eventuele vergoedingen voortvloeiend uit andere relevante rechtspositionele bepalingen en sociale verzekeringen, zoals bijvoorbeeld een vergoeding voor de materiële schade. Hieruit volgt dat niet kan worden aangenomen dat de wetgever bij de vaststelling van de regeling zoals bedoeld in artikel 54a van het Barp heeft bedoeld om dit bedrag tevens aan te merken als (gedeeltelijke) compensatie voor de materiële schade. In dit kader wijst de Commissie erop dat aan uitlatingen van de Minister, anders dan in de totstandkomingsgeschiedenis van de desbetreffende wet of wetsbepaling, geen bijzondere betekenis toekomt⁶.

Het voorgaande leidt de Commissie tot de slotsom dat de aard en strekking van de vergoeding van smartengeld als bedoeld in artikel 54a, eerste lid, van het Barp, zoals destijds geduid door de wetgever en recent geïnterpreteerd door de Centrale Raad van Beroep, een vergoeding is voor immateriële schade en daarom niet door de Staatssecretaris kan worden verrekend met de materiële schade.

3. Advies aangaande de geschilpunten

De Commissie adviseert om in deze schadeafwikkeling als uitgangspunt te nemen dat de PTSS, waarvoor de Staatssecretaris dienstverband heeft aangenomen, is veroorzaakt door de uitzendingen en dat dientengevolge door belanghebbende geleden en nog te lijden materiële schade, binnen de grenzen van de RVS, volledig door de Staatssecretaris dient te worden vergoed.

De Commissie adviseert om de reeds toegekende smartengeld op grond van artikel 54a, eerste lid, van het Barp niet te verrekenen met de materiële schade.

⁶ HR 26 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:335