



Eindrapport Commissie Langlopende zaken Defensie

1) Inleiding

1.1) Aanleiding en doel Commissie

De directe aanleiding voor het instellen van de Commissie langlopende zaken Defensie vormde het rapport van de Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie. In het commissierapport *Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij defensie* wordt de bewindspersonen van het ministerie van Defensie - onder meer geadviseerd - met een frisse blik te kijken naar langlopende kwesties en daarbij oog te hebben voor het vinden van een oplossing, dit in plaats van ernaar te streven gelijk te krijgen.

De bewindslieden van het ministerie van Defensie hebben dit advies opgevolgd en bij besluit van 11 april 2019 is door de staatssecretaris van Defensie de Commissie langlopende zaken Defensie (hierna: de Commissie) ingesteld. De Commissie had als taak met een frisse blik te kijken naar langlopende heikele kwesties op het gebied van sociale veiligheid of integriteit binnen het ministerie van Defensie en over oplossingen hiervan de Staatssecretaris te adviseren. Een kwestie sleept lang indien deze is ontstaan, of bij het ministerie van Defensie gemeld is vóór 15 april 2018.

De Commissie bestaat uit de heer drs. W.J. Deetman (voorzitter) en mevrouw M.A. Berndsen- Jansen (lid). De heer dr. L.M. Raijmakers heeft de Commissie als onafhankelijk secretaris ondersteund, hij is verbonden aan het CAOP. De leden van de Commissie danken de minister en de staatssecretaris van van Defensie voor het in hen gestelde vertrouwen.

Volgens het instellingsbesluit zou de Commissie haar werkzaamheden uitvoeren in de periode 15 april 2019 tot 15 april 2020. Vanwege het grote aantal zaken die aan de Commissie is voorgelegd én als gevolg van de beperkingen die de Commissie heeft ondervonden door maatregelen in verband met het Coronavirus heeft de Commissie de staatssecretaris van Defensie verzocht de werkingsduur van de Commissie te verlengen tot 15 september 2020. De staatssecretaris heeft dit verzoek ingewilligd.

1.2) Werkwijze en taakopvatting Commissie

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de Commissie te werk is gegaan en hoe de Commissie de aan haar opgedragen taak heeft opgevat.

Bij start van haar werkzaamheden heeft de Commissie bij het CAOP een onafhankelijk contactpunt ingesteld, waar personen die een kwestie wilden voorleggen aan de Commissie zich telefonisch of per mail tot konden richten. Voor het contactpunt en de Commissie is een website met informatie en contactgegevens ingericht (www.langlopendezakendefensie.nl). Het bestaan van het contactpunt en de Commissie is kenbaar gemaakt via de reguliere interne communicatiekanalen van het ministerie van Defensie. Na de start van de Commissie in april 2019 is in het najaar van 2019 en begin 2020 door het ministerie van Defensie nogmaals gecommuniceerd over de mogelijkheid tot het voorleggen van een kwestie.

Na de ontvangst van een melding bij het contactpunt is namens de Commissie telefonisch contact gezocht met de melder of diens vertegenwoordiger. In dit gesprek is gevraagd om een nadere duiding van de voorgelegde kwestie en de verwachting die melder heeft ten aanzien van een oplossing. In het gesprek is ook een uitleg gegeven van de werkwijze van Commissie. Tevens is aan melders de gelegenheid geboden om documenten die voor de kwestie van belang zijn aan te leveren bij het secretariaat van de Commissie.

Op basis van de verzamelde informatie heeft de Commissie bepaald of een kwestie ontvankelijk, ten dele niet-ontvankelijk of geheel niet-ontvankelijk is. Bij zaken die door de Commissie ten dele of geheel niet-ontvankelijk zijn verklaard heeft de Commissie grondig onderzocht of de Commissie daadwerkelijk niet bevoegd was. Als er ook maar de minste aanwijzing was dat de Commissie bevoegd zou kunnen zijn, heeft de Commissie een kwestie in behandeling genomen. Alleen als die aanwijzingen er niet waren restte de Commissie geen andere conclusie dan zich niet-bevoegd te verklaren kennis te nemen van het verzoek om hierover te adviseren.

In een beperkt aantal zaken waarin de Commissie zich niet bevoegd achtte, heeft de Commissie wel de vrijheid genomen de staatssecretaris te adviseren om extra zorg of aandacht aan de kwestie te besteden. De Commissie heeft kunnen vaststellen dat de ruime uitleg die de Commissie heeft gegeven aan haar opdracht door het ministerie van Defensie - als opdrachtgever - zonder meer is geaccepteerd.

De Commissie heeft de bij haar aanhangig gemaakte zaken die ontvankelijk zijn verklaard behandeld op basis van de documenten die door de melders en door het ministerie van Defensie ter beschikking zijn gesteld. Waar nodig heeft de Commissie nadere schriftelijke informatie bij partijen opgevraagd en zo nodig zijn gesprekken gevoerd met relevante betrokkenen. Aan de personen die de Commissie heeft gesproken is de gelegenheid geboden zich bij te laten staan door een raadsman of vertrouwenspersoon. Een deel van de gesprekken is fysiek gevoerd. Vanwege de overheidsmaatregelen om de verspreiding van Covid-19 tegen te gaan, heeft de Commissie een deel van de gesprekken telefonisch of via een beeldverbinding gevoerd. Op basis van de aldus verkregen informatie is de Commissie tot een advies gekomen.

Gedurende de uitvoering van haar opdracht heeft de Commissie op een drietal onderwerpen nadere informatie ingewonnen bij ter zake deskundigen. Het gaat om onderwerpen die bij verschillende zaken een rol speelden. Voor het onderwerp 'zorgplicht van de werkgever' heeft de Commissie een informatief gesprek gevoerd met de heer mr. M. Keulaards, advocaat arbeidsrecht en medezeggenschapsrecht. Over het onderwerp 'Posttraumatische stress-stoornis (PTSS)' heeft de Commissie zich laten voorlichten door de heer prof. Dr. B.P.R. Gersons, emeritus hoogleraar psychiatrie. Tot slot heeft de Commissie gesproken met Kapitein ter zee mr. drs. M.M.J. Loof en Kapitein ter zee J.W.A. Scheuer. In dit gesprek is stil gestaan bij de werking van de Veteranenwet en voorzieningen die uit deze wet voortvloeien.

De Commissie heeft als opdracht aanbevelingen te formuleren die kunnen leiden tot een oplossing. De Commissie is dus geen rechtsprekend orgaan maar adviseert de bewindslieden over een oplossing voor een langslpende kwestie. Daarom heeft de Commissie het niet als taak gezien een (juridisch) oordeel te vellen over de voorgelegde kwestie of over de juistheid van de afwegingen van degenen die op een of andere manier betrokken zijn bij de kwestie. De gerichtheid op een oplossing betekent dat de Commissie de tussen partijen doorlopen procedures niet over heeft gedaan, maar juist getracht heeft een resultaat te bereiken waar partijen vrede mee kunnen hebben. Alleen zo kan een langslpende heikele kwestie definitief worden afgesloten. De gerichtheid op een oplossing brengt mee dat de Commissie bij het zoeken naar een oplossing wel de relevante juridische kaders heeft meegewogen maar zich niet beperkt heeft tot uitsluitend de juridische kaders. De Commissie heeft dan ook de vrijheid genomen om de voorgelegde zaken ook vanuit andere gezichtspunten te beschouwen (zoals zorgplicht en personeelsverantwoordelijkheid).

Gelet op de hiervoor beschreven taakopdracht en de uitleg die de Commissie eraan geeft omvat de taak van de Commissie nadrukkelijk niet het uitvoeren of een aanzet geven tot een disciplinair onderzoek naar het gedrag of handelen van medewerkers van het ministerie van Defensie. Een door de Commissie uitgebracht advies kan hier wel de aanleiding voor zijn, maar het behoort niet tot de competentie van de Commissie hierover te adviseren of besluiten. Daarnaast gaat dit naar het oordeel van de Commissie voorbij aan het met de adviezen beoogde leereffect. Ook zou het leiden tot het ongewenste effect dat langlopende zaken nóg langer gaan lopen omdat bij een dergelijk onderzoek verdere informatie moet worden vergaard bijvoorbeeld door betrokkenen (opnieuw) te horen. Dit acht de Commissie niet in het belang van de personen die betrokken zijn bij een kwestie.

De Commissie is zich ervan bewust dat, omdat de behandelde zaken vaak al vele jaren lopen, het moeilijk is om zicht te krijgen op wat zich feitelijk heeft voorgedaan. Herinneringen zijn vervaagd en percepties van wat er is gebeurd, zijn uiteen gaan lopen. De Commissie heeft dit in enkele zaken ook vast kunnen stellen. De Commissie ziet hierin een extra reden om niet alsnog over te gaan tot een disciplinair onderzoek naar het gedrag of handelen van medewerkers van het ministerie van Defensie.

1.3) Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in het volgende hoofdstuk een overzicht gegeven van het aantal aan de Commissie voorgelegde langlopende zaken, het aantal uitgebrachte adviezen en de aard van de voorgelegde zaken. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op patronen die de Commissie ziet in de afdoening van de voorgelegde zaken. Patronen die naar het oordeel van de Commissie bijdragen aan het langslepen van kwesties. Als bijlages zijn bij dit rapport gevoegd de voor de Commissie door het CAOP opgestelde notitie “Zorgplicht, aansprakelijkheid en ontslag: defensie als werkgever bij arbeidsongevallen en beroepsziekten met bijzondere aandacht voor PTSS”, het instellingsbesluit van de Commissie en de brief waarmee de verlengde werkingsduur van het instellingsbesluit is bevestigd.

2) Voorgelegde zaken

2.1) Aantal voorgelegde zaken

De Commissie heeft zoals hiervoor beschreven een contactpunt Langlopende zaken Defensie ingesteld. Dit contactpunt is operationeel geweest van 15 april 2019 tot en met 30 mei 2020. Bij het contactpunt hebben zich in totaal 50 personen gemeld. Eén persoon heeft zich tot het contactpunt gewend maar tegelijkertijd verzocht zijn aangelegenheid niet in behandeling te nemen. Eén persoon heeft of had geen arbeidsrelatie met Defensie en valt daarmee buiten de werkingssfeer van de Commissie. Eén persoon heeft zich tot het contactpunt gewend na 15 april 2020, ook deze persoon heeft of had geen arbeidsrelatie met Defensie en valt daarom buiten de werkingssfeer van de Commissie.

Door 4 personen werd geen schriftelijke toestemming verkregen voor het in behandeling nemen van het verzoek of werd geen informatie aangeleverd. Hierdoor kon niet bepaald worden of de Commissie bevoegd was hun klacht in behandeling te nemen. Aan deze personen is een rappel gestuurd, dit heeft niet tot de gevraagde toestemming of informatie geleid. Een aantal van deze zaken heeft de Commissie, gelet op de aard van het verzoek, aanvankelijk wel in behandeling genomen. Maar door het uitblijven van informatie kon de Commissie de daadwerkelijke behandeling niet voortzetten.

Door het contactpunt Langlopende zaken Defensie zijn 46 dossiers ter behandeling overgedragen aan de Commissie. De personen waarvan zaken in behandeling zijn genomen zijn als volgt over de verschillende dienstonderdelen verdeeld.

Dienstonderdeel / status indiener¹	Aantal voorgelegde zaken
Bestuursstaf	1
Defensie Materieel Organisatie	10
Defensie ondersteuningscommando	1
Koninklijke Landmacht	13

¹ Dit volgens opgave van indiener zelf.

Koninklijke Luchtmacht	7
Koninklijke Marine	4
Koninklijke Marechaussee	6
Post-actief militair	3
Onduidelijk / overig	1
Totaal	46

Voor 15 zaken heeft de Commissie aan de bewindslieden een advies uitgebracht.

Vier personen hebben voorafgaand aan de behandeling of nadat hun verzoek in behandeling is genomen hun verzoek ingetrokken. De behandeling door de Commissie is hierop stopgezet. In één voorgelegde kwestie heeft de melder - ondanks herhaald verzoek van de Commissie - gevraagde informatie niet aangeleverd. De Commissie heeft de behandeling van deze kwestie daarom uiteindelijk beëindigd.

De Commissie heeft 26 zaken niet-ontvankelijk verklaard omdat zij vallen buiten de werking van het instellingsbesluit. Wat betreft de Commissie zijn die zaken daarmee ook afgedaan en vallen zijn niet onder de noemer langlopende kwestie op het terrein van integriteit of sociale veiligheid. In sommige gevallen heeft de Commissie de indruk dat zaken die niet-ontvankelijk zijn verklaard wel extra zorg of aandacht van Defensie nodig kan zijn. Hierop zijn de bewindslieden geattendeerd.

2.2) Duiding van de aard van de zaken waarover advies is uitgebracht

De zaken waarin de Commissie tot een inhoudelijk advies is gekomen (althans voor het gedeelte van de kwestie waarvoor de Commissie zich bevoegd achtte) vallen grofweg volgens de navolgende indeling te duiden naar hun aard en de strekking van het advies. Vanzelfsprekend doet deze grove indeling niet geheel recht aan de nuances van de voorgelegde zaken. Daarnaast is bij een aantal van de voorgelegde zaken sprake van een combinatie. Ook hecht de Commissie eraan op te merken dat het bij de typering gaat om hoe de melder de kwestie heeft ervaren. De Commissie heeft niet noodzakelijk eenzelfde beeld van de kwestie.

Een drietal zaken heeft betrekking op door de melder ervaren benadeling als gevolg van een melding van een misstand. Bij twee meldingen is er sprake van een onveilige situatie als gevolg van seksuele intimidatie of misbruik. Vier meldingen hebben betrekking op pestgedrag en/of ervaren intimidatie. Bij zes meldingen is er sprake van zorgplicht en aansprakelijkheid rondom ziekte, re-integratie en/of PTSS. Eén melding heeft betrekking op nazorg na een vermeend vergrijp.

2.3) Duiding van de aard van de niet-ontvankelijke zaken

Zoals hiervoor gesteld heeft de Commissie zich in 26 zaken niet bevoegd geacht te adviseren. De Commissie is niet lichtvaardig overgegaan tot het zich niet-bevoegd verklaren en heeft bij deze zaken

steeds grondig onderzocht of de Commissie daadwerkelijk niet bevoegd was. De zaken waarin de Commissie tot het oordeel geheel niet-ontvankelijk is gekomen vallen volgens de navolgende indeling te duiden naar hun aard en de aanleiding om de zaak niet in behandeling te nemen.

Bij twintig zaken was er naar het oordeel van de Commissie sprake van een langlopende kwestie over een rechtspositioneel geschil, over arbeidsvoorwaarden of over pensioen. Van deze twintig zaken heeft de Commissie voor veertien zaken geconstateerd dat er geen inhoudelijk aanknopingspunt was bij het instellingsbesluit. Voor twee kwesties heeft de Commissie vastgesteld dat de zaak niet viel onder het begrip 'langlopend'. Bij twee van deze rechtspositionele zaken heeft de Commissie geen aanleiding gezien om een eerder oordeel van een (rechterlijke) instantie te heroverwegen.

Bij de overige zes zaken heeft de Commissie vastgesteld dat er geen inhoudelijk aanknopingspunt was bij het instellingsbesluit en dat de Commissie om die reden niet bevoegd was.

Een groot aantal van de voorgelegde kwestie waarvoor de Commissie zich niet bevoegd heeft verklaard heeft betrekking op een rechtspositioneel geschil tussen werkgever en werknemer. In eerste instantie zou de indruk kunnen bestaan dat dit een hoog aantal is. De Commissie merkt echter op dat het gezien de personele omvang van de organisatie, het gegeven dat de doorstroom van medewerkers bij het ministerie van Defensie constant hoog is en de lange periode waarin de zaken die zijn voorgelegd aan de Commissie zich hebben voorgedaan, dit aantal statistisch verwaarloosbaar is.

3) Observaties naar aanleiding van de voorgelegde zaken

Zoals hiervoor geschetst heeft de Commissie vijftig verzoeken ontvangen om een langlopende kwestie in behandeling te nemen. De Commissie heeft bij de behandeling van deze zaken bekeken of patronen herkenbaar zijn in de afdoening ervan. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. Ook gaat de Commissie in op patronen in de ervaren samenwerking met het ministerie van Defensie. Benadrukt moet worden dat de door de Commissie vastgestelde patronen zijn gebaseerd op de voorgelegde dossiers en dat er voor gewaakt moet worden hierover te generaliserende uitspraken te doen. Wél denkt de Commissie dat het patronen zijn die er mede toe kunnen leiden dat een kwestie – veelal onnodig - langlopend wordt. Omdat de aan de Commissie voorgelegde verzoeken vertrouwelijk zijn, kan de Commissie bij de bespreking van waargenomen patronen niet te diep ingaan op zaken die exemplarisch zijn voor een patroon. Dit betekent dat de duiding ervan niet altijd even concreet is.

3.1) Observaties op basis van de behandelde zaken

Menselijke maat

De Commissie stelt vast dat in een aantal aan haar voorgelegde dossiers fouten tot zeer ernstige fouten zijn gemaakt in de afdoening. Sommige fouten zijn te wijten aan de werknemer, andere aan de werkgever. Maar de Commissie benadrukt hierbij dat de werkgever uiteindelijk verantwoordelijk is voor een correcte afdoening van langlopende zaken. Het is de Commissie opgevallen dat het

ministerie van Defensie bij sommige aangelegenheden weliswaar formeel invulling geeft aan de zorgplicht voor zijn werknemer maar dat dit op een weinig invoelende en onzorgvuldige manier gebeurt. Ook wordt bij het optreden van het ministerie van Defensie het belang van de werknemer niet altijd zichtbaar meegewogen. De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat een gebrek aan inlevingsvermogen hierbij een belangrijk rol speelt. De Commissie heeft in verschillende zaken gezien dat het leidinggevendende ontbreekt aan inlevingsvermogen in ondergeschikten en hun persoonlijke (werk-)omstandigheden.

De Commissie merkt hierover op dat de werkgever vaak meer en beter in positie is op een slepend dossier te bewegen dan dat de werknemer dit kan. Dit alles brengt met zich mee dat van het ministerie van Defensie gevraagd mag worden zich in langlopende aangelegenheden grootmoedig op te stellen. Daarbij adviseert de Commissie oog te houden voor het individu en diens belangen en deze mee te wegen in de besluitvorming.

Combinatie met fysieke en/of psychische problematiek

Ten aanzien van de aan de Commissie voorgelegde casuïstiek merkt de Commissie op dat bij de langlopende zaken er vaak sprake is van uitval van de medewerker vanwege fysieke en/of psychische klachten. De Commissie heeft – net als de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid - vastgesteld dat de mentale en fysieke belasting van medewerkers bij Defensie in de reguliere bedrijfsvoering niet structureel wordt gemeten of gemonitord.

Het ministerie van Defensie heeft als werkgever naast de verplichtingen op grond van de rechtspositionele bepalingen uit de Ambtenarenwet, het Algemeen militair ambtenarenreglement en aanvullende besluiten en regelingen (waaronder het protocol PTSS) als werkgever ook een algemene zorgplicht voor de veiligheid en gezondheid van medewerkers (zie hierover ook bijlage 1 die de Commissie als leidraad heeft gehanteerd bij de beschouwing van voorgelegde zaken). Bij de invulling van deze zorgplicht van het ministerie van Defensie ten aanzien van deze werknemers – die ziek zijn - ziet de Commissie de volgende patronen:

1. Een strikt formele afdoening van kwesties zonder voldoende rekening te houden met de medische situatie waarin melder verkeert en de ontstaansgeschiedenis ervan.
2. Het in strijd met algemene rechtsnormen miskennen van medische feiten en omstandigheden bij individuele rechtspositionele beslissingen.
3. Niet-medisch onderlegde functionarissen - zoals bijvoorbeeld personeelsfunctionarissen of arbeidsjuristen - die zich een medisch oordeel veroorloven.
4. Onzorgvuldigheid in de afdoening wat zich onder meer uit in nodeloos lange doorlooptijden, niet verder willen kijken dan strikt noodzakelijk, het kwijt raken van documenten, het niet vindbaar zijn van stukken en het niet vastleggen van afspraken.
5. Invulling van de *human resource management*-functie met een éézijdige gerichtheid op het belang van de betreffende werkorganisatie waardoor het belang van de medewerker in het geding komt.

6. Het eerder benoemde gebrek aan inlevingsvermogen. Leidinggeven geven de indruk er geen begrip voor te hebben dat mensen mentaal en/of fysiek uit kunnen vallen.

Deze patronen maken dat er bij betrokken medewerkers sterke twijfel ontstaat over de juistheid van het handelen van het ministerie van Defensie. Mede daardoor verworden kwesties tot langlopende zaken.

De Commissie adviseert de bewindslieden dan ook met klem om de afdoening van kwesties waarbij een fysieke en/of psychische problematiek aan de orde is, de afdoening ervan te beleggen bij een eenheid die hierin gespecialiseerd is. Daarbij denkt de Commissie dat het van belang is dat deze eenheid wordt samengesteld uit personen met een achtergrond in de burgerwereld zodat voorkomen wordt dat opgedane kennis en kunde verloren gaat als gevolg van het roulatiesysteem dat geldt voor militairen.

Ontwikkeling HRM-functie leidinggevend

In een aantal van de voorgelegde zaken is naar het oordeel van de Commissie sprake van een onderontwikkeld gevoel voor personeelsmanagement bij leidinggevend. De Commissie sluit zich wat dit betreft aan bij de observaties van de visitatiecommissie Defensie en Veiligheid over leiderschap binnen de Defensieorganisatie over roulatie, ondoorzichtig beleid en leiderschapsontwikkeling.

De visitatiecommissie stelt onder meer vragen bij het effect van het loopbaanbeleid binnen de Krijgsmacht dat gepaard gaat met veel wisselingen. De Commissie stelt vast dat er veel aandacht is voor opleiden maar dat dit - gecombineerd met de snelle wisselingen - het risico met zich mee brengt dat leidinggevend nog niet klaar zijn voor hun nieuwe positie. Dit heeft tot gevolg dat (rechtsponele) besluiten worden genomen die met meer kennis van zaken niet genomen zouden zijn. In enkele zaken heeft de Commissie geconstateerd dat bestaande juridische kaders al dan niet bewust door leidinggevende terzijde zijn geschoven. Dit om een naar het oordeel van betrokken leidinggevende te bereiken doel te realiseren. Zoals de visitatiecommissie vast stelde wordt het 'om de regels heen werken' top-down gestimuleerd. Ook de Commissie heeft gezien dat Opperofficieren het terzijde schuiven van juridische kaders in personele kwesties op zijn minst hebben gedoogd.

De Commissie is er zich van bewust dat er binnen de Krijgsmacht een spanning bestaat tussen de normen van het militaire bedrijf en de normen die gelden in de burgermaatschappij. Maar ook de Krijgsmacht ontkomt er niet aan dat die burgermaatschappij kritisch reflecteert op het handelen van de Krijgsmacht en verwacht dat de Krijgsmacht zich houdt aan maatschappelijk gangbare normen, ook ten aanzien van integriteit, sociale veiligheid en human resource management (HRM). De Commissie adviseert de bewindslieden dan ook kritische actoren binnen te halen en te binden aan de organisatie met als opdracht vrij en onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar het gevoerde personeelsbeleid in al zijn facetten. De Commissie denkt daarbij aan een bedrijfs onderdeel analoog aan een interne audit- of accountantsdienst. De Commissie verwacht dat dit de problemen als gevolg van de inherente

spanning tussen centrale beleidsontwikkeling en decentrale beleidsuitvoering kan ondervangen. Daarbij is het wel van belang dat deze onderzoekers een professionele achtergrond hebben op het terrein van HRM.

Slachtoffers discriminatie en/of pestgedrag

De Commissie heeft verschillende zaken behandeld waarbij is waargenomen dat het aanspreken door leidinggevenden van medewerkers die ongewenst gedrag vertonen niet vanzelfsprekend is. Dit sluit aan bij de constatering van de visitatiecommissie Defensie en Veiligheid dat er binnen de Krijgsmacht een cultuur heerst van “je moet er tegen kunnen” en “we zijn militairen dus je mag best hard zijn tegen elkaar”.

Naar aanleiding van de aan de Commissie voorgelegde zaken kan de Commissie niet uitsluiten dat militairen en in het bijzonder individuele studenten van de Defensieacademie (NLDA) en andere militaire opleidingen als gevolg van discriminatie en/of pestgedrag persoonlijk leed hebben ervaren maar dat zij dit niet kenbaar hebben kunnen of durven maken danwel dat signalen hierover niet of onvoldoende zijn opgepakt door de organisatie. De Commissie geeft de bewindslieden daarom in overweging een met gezag bekleed permanent orgaan in te richten waar deze personen een beroep op kunnen doen om hen genoegdoening te verschaffen voor het door hen op het terrein van sociale veiligheid ervaren leed. De Commissie denkt dat hiermee twee zaken bewerkstelligd kunnen worden. Ten eerste zal er een lerende en daarmee preventieve werking van uit gaan. Daarnaast kunnen toekomstige langlopende zaken hiermee worden voorkomen. De Commissie adviseert daarbij dat deze voorziening proportioneel en laagdrempelig is en gevrijwaard wordt van een teveel aan regelgeving. De Commissie kan zich voorstellen dat dit orgaan wordt gepositioneerd bij de Inspecteur-Generaal Veiligheid.

Oog voor melders van incidenten

De Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie stelde in haar eindrapport vast dat de meldbereidheid bij het ministerie van Defensie laag is en voerde hier een vijftal redenen voor aan. De Commissie wil hier graag een zesde reden aan toevoegen. Bij een aantal van de aan de Commissie voorgelegde zaken is sprake geweest van een melding over integriteit en/of sociale onveiligheid. Het valt de Commissie op dat bij deze kwesties de melder niet de veiligheid wordt geboden waar hij op moet kunnen vertrouwen. Sterker, de Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de melder wordt gecriminaliseerd en dat de door melder beschuldigde/daders er relatief makkelijk mee weg komen. In één kwestie is door de Commissie bijvoorbeeld vastgesteld dat de dader van een vastgesteld vergrijp is bevorderd terwijl het slachtoffer op een zijspoor werd gezet en diens contract uiteindelijk is beëindigd.

Zoals in de inleiding betoogd acht de Commissie het niet zinvol om naar deze en soortgelijke kwesties nu nog een disciplinair onderzoek naar te starten. Wel beveelt de Commissie aan in de toekomst meer en op meer gestructureerde aandacht te hebben voor de positie van de melder, zeker als deze in het gelijk wordt gesteld. De Commissie adviseert dan ook om – analoog aan wat inmiddels in het

strafrecht gebruikelijk is – meer aandacht te hebben voor personen die betrokken zijn bij meldingen op het terrein van sociale veiligheid en/of integriteit. Of het nu gaat om melders of slachtoffers adviseert de Commissie dat deze betrokkenen bij de afdoening van kwesties de gelegenheid wordt geboden desgewenst blijf te laten geven van hun opvattingen en emoties over de kwestie.

Positie Koninklijke Marechaussee

Het is de Commissie opgevallen dat bij een aantal voorgelegde zaken het optreden van de Koninklijke Marechaussee een rol heeft gespeeld bij het escaleren van de kwestie. De Commissie ziet daarbij dat procedures en werkwijze van de Koninklijke Marechaussee een rol spelen in de escalatie. De Koninklijke Marechaussee is volgens de Politiewet bevoegd tot de uitvoering van de politietaken ten behoeve van de strijdkrachten. De Commissie stelt vast dat het ministerie van Defensie daarmee in sommige kwesties in een dubbelrol komt waarbij de organisatie optreedt als werkgever en een organisatieonderdeel optreedt als handhaver van (militaire) tucht en orde. De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit met name knelt als de Marechaussee wordt ingezet bij zaken die zich voordoen in de persoonlijke levenssfeer van de militair. De Commissie beveelt daarom aan tot een bezinning op de rol en positie van de Koninklijke Marechaussee met name in kwesties waarin wordt binnengetrepen in het privéleven en/of de familiesfeer van de militair. Veranderende opvattingen over de vermenging van de persoonlijke levenssfeer en de militaire functie kunnen daarbij meegewogen worden.

3.2) Door Commissie ervaren afdoening van zaken door en samenwerking met het ministerie van Defensie

Het instellen van een onafhankelijk Commissie die richtinggevend adviseert over langlopende zaken is voor veel organisaties een ingrijpende beslissing. Door het instellen van een dergelijke Commissie geeft de organisatie aan externen inzicht in zijn handelen én verliest de organisatie de grip op hoe een kwestie tot een eind wordt gebracht. Beide aspecten kunnen dan ook leiden tot weerstand binnen de organisatie ten opzichte van de Commissie. Dit op zijn beurt geeft informatie over de bereidheid van die organisatie om tot afsluiting te komen. Om die reden vindt de Commissie het van belang om in het eindrapport te reflecteren op de ervaren samenwerking met het ministerie van Defensie.

Allereerst wil de Commissie zijn waardering uitspreken voor Kapitein ter zee mr. drs. M.M.J. Loof en zijn collegae van het Cluster Individuele Casuïstiek van de Hoofddirectie Personeel van het ministerie van Defensie. Het cluster is namens het ministerie opgetreden als centrale aanspreekpunt voor de Commissie en heeft de Commissie gevraagd en ongevraagd informatie over de voorgelegde zaken aangeleverd. Ook heeft het cluster inhoudelijke vragen van de Commissie beantwoord. De Commissie heeft van de medewerkers van het cluster steeds de gevraagde medewerking ontvangen. De Commissie heeft de samenwerking dan ook als goed ervaren. De kritische observaties die hierna volgen hebben dan ook geenszins betrekking op de inzet en het handelen van de medewerkers van het Cluster Individuele Casuïstiek.

De bereidheid tot meewerken die de Commissie kreeg van het Cluster Individuele Casuïstiek heeft zij namelijk niet overal ervaren. Zo heeft een Opperofficier die betrokken is bij één van de behandelde

zaken de Commissie gemeld niet meer mee te willen werken aan de werkzaamheden van de Commissie. Enige maanden later heeft hij deze weigering ingetrokken. Echter dat een hooggeplaatste officier deze stap zet en daarmee ingaat tegen de in het instellingsbesluit vastgelegde verplichting tot medewerking, zegt voor de Commissie veel over de oplossingsgerichtheid van betrokkene.

Verder is het de Commissie opgevallen dat het verkrijgen van informatie vanuit de diverse onderdelen van de Krijgsmacht vaak moeizaam verloopt. Zoals de Raad van State recent opmerkte is “de informatiehuishouding binnen de overheid (...), lang niet altijd op orde²”. Ook de Commissie heeft dit vastgesteld. Personeelsdossiers zijn vanzelfsprekend gebonden aan individuele personen en daarmee voor deze personen van belang. Maar voor elke werkorganisatie zijn personeelsdossiers ook van groot belang voor een deugdelijke bedrijfsvoering. Dat is voor het ministerie van Defensie niet anders. Personeelsdossiers en/of dossiers over personen waren in een aantal van de behandelde gevallen onvolledig of ontbraken zelfs volledig. Het heeft de Commissie in die zaken geholpen dat degenen die een kwestie voorlegden aan de Commissie veelal beschikten over meer informatie en een vollediger dossier dan de werkgever. Ook de lange duur die in veel gevallen nodig was om informatie aan te leveren heeft de Commissie verbaasd. De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het naar boven halen van de gevraagde informatie moeizaam verloopt en sluit niet uit dat dit een reden is voor het ontstaan van langlopende zaken. De Commissie wijst daarom op het grote belang voor werkgever en werknemer dat dossiers met zorg worden behandeld en samengesteld. Zowel de Commissie als het ministerie van Defensie hebben er bij de behandelde zaken last van dat dit niet altijd goed is gegaan. Dit heeft er ook voor gezorgd dat de Commissie-behandeling van kwesties soms onnodig lang heeft geduurd.

De Commissie heeft gezien dat de reactietermijn op door haar uitgebrachte adviezen lang is (en in enkele gevallen is pas na een rappèl gereageerd op uitgebrachte adviezen). De lange reactietermijn lijkt gepaard te gaan met een weinig daadkrachtige besluitvorming. Hierdoor ontstaat de indruk dat er wel met een frisse blik naar langlopende zaken is gekeken maar dat de opvolging niet altijd is gepaard met een dusdanige besluitvorming dat recht wordt gedaan aan de frisheid van de blik.

Tot slot kan de Commissie, op basis van een van het ministerie ontvangen terugkoppeling over de opvolging van de adviezen, vaststellen dat uitvoering is gegeven aan de opvolging van vrijwel alle adviezen. Het resultaat hiervan is dat partijen weer constructief met elkaar in gesprek zijn en zo komen tot de afronding van een langlopend kwestie.

² Raad van State, *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*, Den Haag juni 2020.

Bijlage 1: notitie “Zorgplicht, aansprakelijkheid en ontslag: defensie als werkgever bij arbeidsongevallen en beroepsziekten met bijzondere aandacht voor PTSS”

Zorgplicht, aansprakelijkheid en ontslag: defensie als werkgever bij arbeidsongevallen en beroepsziekten met bijzondere aandacht voor PTSS

CAOP in opdracht van de Commissie Langloperce zaken Defensie – versie 2, februari 2020¹

Inleiding

Dit memo besteedt aandacht aan de zorgplicht die defensie als werkgever heeft tegenover defensiepersoneel, en welke aansprakelijkheid voor kosten en schade eruit voort kan komen als defensiepersoneel in de uitoefening van werkzaamheden schade leidt. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op geestelijke gezondheidsschade/PTSS, en de huidige versie van het daarbij door defensie gehanteerde PTSS-protocol, inclusief een korte beschouwing van het circulaire PTSS Politie. Daarnaast komt aan bod op welke rol verminderde geestelijke gezondheid van ambtenaren en werknemers speelt bij de rechterlijke beoordeling van (straf)ontslag.

Beknopte samenvatting

Defensie heeft als werkgever naast de verplichtingen op grond van de rechtspositionele bepalingen uit de Ambtenarenwet, het AMAR en aanvullende besluiten en regelingen (waaronder het PTSS-protocol) als werkgever ook een algemene zorgplicht voor de veiligheid van medewerkers. Als deze niet is nagekomen is defensie in beginsel aansprakelijk voor de hieruit voortgekomen schade. De ambtenaar kan in dergelijke gevallen schadevergoeding krijgen door een zelfstandig schadebesluit uit te lokken.

De zorgplicht van de werkgever rondom psychisch letsel strekt zich uit tot het voorkomen van psychosociale arbeidshelasting door middel van een proactief beleid, dat de werkgever alert moet zijn op signalen van medewerkers dat zij psychische klachten gaan ontwikkelen door overbelasting, ook als dit niet al te duidelijke signalen betreft. De zorg moet bij defensie (in geval van een uitzending) concreet bestaan uit: voorbereiding op de uitzending, zorg tijdens de uitzending en nazorg.

De zorgplicht wordt nader ingevuld door de laatste stand van de wetenschap over preventie en behandeling. Het PTSS-protocol kan daar ook een rol bij spelen. Uit de rechtspraak blijkt dat een beleid op papier niet voldoende is. De werkgever moet hier aantoonbaar invulling aan geven. Nazorg hoeft volgens de jurisprudentie niet zover te gaan dat sprake is van het opdringen van hulp of behandeling. Het op duidelijke wijze ter beschikking stellen van zorg is voldoende.

Het PTSS-protocol van defensie dateert uit 2008, zodat betwijfeld kan worden of het de laatste stand van de wetenschap weerspiegelt. Het bevat een onderscheid tussen T1- en T-2 PTSS waar in het protocol en de rechtspraak ook vergaande juridische consequenties aan verbonden worden ('nee, tenzij'). In een evaluatie van het Protocol in 2016 kwam naar voren dat het onderscheid tussen deze twee types in de praktijk zeer moeilijk hanteerbaar is. Een ander mogelijk punt van aandacht is dat het Protocol het mogelijk acht dat de verzekeringsarts op basis van de beschikbare gegevens conclusies te trekken rondom een

¹ Belangrijkste wijzigingen t.o.v. versie 1: vermelding Besluit procedure geneeskundig onderzoek blijvende dienstongeschiktheid en pensioenkeuring militairen, recentere versies van psychosociale richtlijnen impact/Trimbos, uitbreiding analyse PTSS-protocol, toevoeging informatie inzake ontslag bij verminderde geestelijke gezondheid.

diagnose. Misschien valt te overwegen om defensie te adviseren standaard een psychiatrische expertise aan te vragen bij een PTSS-gerelateerde melding of claim.

Verminderde geestelijke gezondheid biedt binnen het ambtenarenrecht op zichzelf geen aanleiding om niet tot (straf)ontslag of een andere disciplinaire straf wegens plichtsverzuim over te gaan. Dit is alleen aan de orde als de betrokken ambtenaar de ontoezaamheid van het verweten gedrag onder invloed van de psychische stoornis niet heeft kunnen inzien en niet overeenkomstig dat inzicht heeft kunnen handelen.

Twee grondslagen voor zorgplicht en aansprakelijkheid

Er zijn grofweg twee grondslagen voor de zorgplicht en aansprakelijkheid van de overheidswerkgever. Enerzijds de ambtelijke rechtspositieregeling, die een specifieke eigen verplichting tot het nemen van (voor)zorgsmaatregelen en vergoeding van kosten en schade voor kan schrijven. Anderzijds de algemene zorgplicht van de werkgever voor de veiligheid van de werknemer conform artikel 7:658 BW. De CRVB heeft in 2000 namelijk aangenomen dat de norm van 7:658 BW ook tussen de ambtenaar en diens werkgever geldt, zodat de ambtenaar ook op die grond recht op een schadevergoeding heeft voor zover rechtspositionele regelingen daar niet al in voorzien. Zo'n schadevergoeding kan door de militair worden uitgelokt door om een zelfstandig (zuiver) schadebesluit te vragen.

Hieronder volgt eerst een opsomming van de meest relevante artikelen van de toepasselijke rechtspositionele regelingen. Op de zorgplicht en aansprakelijkheid op grond van artikel 7:658 BW wordt vervolgens iets uitgebreider ingegaan, omdat deze meer verstrekkend (kunnen) zijn.

Rechtspositionele bepalingen bij defensie

[Militaire Ambtenarenwet 1931](#)

Artikel 12h: verplicht de militair ambtenaar om zich tot het aangewezen medisch zorgteam te wenden, om de door de Minister voorgeschreven veiligheidsmaatregelen ter bescherming van de gezondheid in acht te nemen, zich te onderwerpen aan geneeskundig onderzoek. Verder de bepaling dat het medisch zorgteam na overleg met de militair de commandant desgevraagd kan wel op eigen initiatief en ongeacht de toestemming van de militair over diens inzetbaarheid adviseert.

[Algemeen militair ambtenarenreglemen:](#)

Artikel 91 e.v. : bevatten onder meer het recht op geneeskundige verzorging, de verplichting bij ziekte de commandant in kennis te stellen, de verplichting passende arbeid aan te bieden en te aanvaarden, zich periodiek te onderwerpen aan een geneeskundig onderzoek en mee te werken aan onderzoek in verband met vermoedelijke blijvende ongeschiktheid.

Op grond van artikel 147 Amar is de militair verplicht, zodra hij daartoe redelijkerwijs in staat is, kennis te geven aan zijn commandant van een hem in de uitoefening van de dienst is overkomen ongeval.

[Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen](#)

Artikel 2. Arbeidsongeschiktheid en invaliditeit

1 Voor de toepassing van dit besluit wordt onder arbeidsongeschiktheid met dienstverband verstaan: een arbeidsongeschiktheid ten gevolge van ziekten of gebreken, die in overwegende mate hun oorzaak vinden in de aard van de aan de militair opgedragen werkzaamheden of in de bijzondere omstandigheden, waaronder zij moesten worden verricht, en niet aan zijn schuld of onvoorzichtigheid zijn te wijten.

2 Indien ingevolge het eerste lid voor een bepaalde ziekte of gebrek arbeidsongeschiktheid met dienstverband is aangenomen, dan geldt dit eveneens voor een arbeidsongeschiktheid ten gevolge van een andere ziekte of gebrek waarvoor dat verband niet kan worden aangenomen.

()

4 Onder uitoefening van de militaire dienst wordt verstaan:

- a. de uitvoering van expliciet of impliciet gegeven dienstopdrachten of dienstbereien,
- b. het verrichten van handelingen, of activiteiten in het kader van algemene of bijzondere dienstverrichtingen; of
- c. activiteiten, die gezien het daaraan verbonden dienstbelang als uitoefening van die dienst aangemerkt kunnen worden.

Artikel 3. Het arbeidsongeschiktheidspensioen

1 De beroepsmilitair die ter zake van ziekten of gebreken uit zijn militaire betrekking is ontslagen heeft, zolang vanwege die betrekking rechi bestaat op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, recht op een arbeidsongeschiktheidspensioen.

(..)

Artikel 8a. Volledige schadevergoeding

1 De beroepsmilitair die op of na 1 juli 2007 is ontslagen en bij wie een bepaalde mate van invaliditeit met dienstverband is vastgesteld na het bereiken van een medische eindtoestand, heeft recht op een volledige vergoeding van de schade die hij ten gevolge daarvan lijdt. In afwijking van artikel 2, derde lid, is hiervoor niet een mate van invaliditeit van ten minste 10% vereist.

[Voorzieningenregeling voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers:](#)

Deze regeling bevat in aanvulling op het hierboven genoemde besluit rechten op verstrekking van voorzieningen zoals medische hulpmiddelen en vergoeding van kosten in verband met invaliditeit.

[Besluit procedure geneeskundig onderzoek blijvende dienstongeschiktheid en pensioenkeuring militairen](#)

Dit besluit schrijft voor dat uiterlijk in de 26e week na de eerste dag van het arbeidsverzuim een eerste beoordeling dient plaats te vinden omtrent de vraag of de betreffende militair moet worden voorgedragen voor een geneeskundig onderzoek naar blijvende dienstongeschiktheid (artikel 2). Het bestaan van blijvende ongeschiktheid voor het vervullen

van de militaire dienst wordt beoordeeld door een commissie bestaande uit ten minste drie artsen (artikel 3), met inachtneming van het Militair keuringsreglement (artikel 7). Het besluit verwijst verder in het kader van de vaststelling van de mate van invaliditeit naar de War Pensions Committee-schaal (als bijlage bij het besluit opgenomen). Deze schaal bevat onder meer een hoofdstuk over psychische stoornissen met verschillende, uiteenlopende invaliditeitspercentages.

Op grond van artikel 1 van de [Ministeriële regeling van 27 juni 2008](#) moet ter nadere aanvulling van de voorgencemde War Pensions Committee-schaal het [PTSS Protocol](#) worden gehanteerd (bijlage 2 bij deze regeling). Dit betreft een verzekeringsgeneeskundig protocol voor de beoordeling van arbeidsongeschiktheid, dienstverband en invaliditeit bij militairen met een posttraumatische stress stoornis. Het Protocol bevat onder meer statistische informatie over het voorkomen van PTSS na uitzendingen, informatie over de latente aard van PTSS-schade, het belang van vroege signalering van PTSS, en de behandeling van PTSS. Daarnaast bevat het ook enkele uitgangspunten over causaliteit en de aansprakelijkheid van de werkgever. Op dit protocol wordt verderop in dit memo nader ingegaan.

Aansprakelijkheid op grond van artikel 7:658 BW / zuiver schadebesluit (algemeen kader)

In de uitspraak van de [Centrale Raad van Beroep van 22 juni 2000](#) heeft de Raad aansluiting gezocht bij art. 7:658 BW:

'voor zover zulks niet reeds voortvloeit uit op de ambtenaar van toepassing zijnde rechtspositionele voorschriften heeft de ambtenaar recht op vergoeding van de schade die hij lijdt in de uitoefening van zijn werkzaamheden, tenzij het betrokken bestuursorgaan aantoonde dat het zijn verplichtingen is nagekomen de werkzaamheden van de ambtenaar op zodanige wijze in te richten, alsmede voor het vernichten van die werkzaamheden zodanige maatregelen te treffen en aanwijzingen te verstrekken als redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat de ambtenaar in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt, of aantoonde dat de schade in belangrijke mate het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de ambtenaar.'

De ambtenaar kan dus verzoeken om vergoeding voor restschade. Deze kan bestaan uit schade door een verlies aan verdienvermogen (ook uit andere betrekkingen), medische kosten die niet onder een rechtspositioneel voorschrift vallen en immateriële schade (tijdschriftartikel Van Vliet e.a., 'Aansprakelijkheid voor arbeidsongevallen en beroepsziekten, Stand van zaken in het civiele recht en het bestuursrecht', O&A 2012/3, p. 2/18).

Algemeen uitgangspunt zorgplicht en aansprakelijkheid op grond van artikel 7:658 BW: de werkgever dient aan te tonen dat hij zijn zorgplicht is nagekomen, anders is hij aansprakelijk voor de schade geleden in de uitoefening van de werkzaamheden.

Omvang zorgplicht: deze hangt ten eerste samen met bestaande concrete normen, zoals wettelijke voorschriften, arbo convenanten, nader vastgestelde regels in een cao of risiconventarisatie. Daarnaast de algemene zorgvuldigheidsnorm: deze wordt onder meer gevuld met inachtneming van: de voorzienbaarheid van de schade, de kans van de schade en ernst van de schade, de kelderluik criteria, extra zorgplicht bij op initiatief van de

werkgever werken met apparaten waar gevaren aan verbonden zijn, en het ervaringsfeit dat de mate van voorzichtigheid metertijd kan afnemen.

Procedure: de werknemer moet schade stellen en aantonen. Echter hoeft hij slechts tot op redelijk grote hoogte het causaal verband aannemelijk te maken. Vanwege de arbeidsrechtelijke omkeringsregel uit het [arrest Unilever/Dkmans](#) van de Hoge Raad wordt bij aannemelijk gemaakte blootstelling aan gevaarlijke stoffen of een schending van de zorgplicht het causaal verband tussen de werkzaamheden en de schade aangenomen; het is dan aan de werkgever om het tegendeel te bewijzen. Als uitgangspunt is de werkgever die hier niet in slaagt aansprakelijk voor 100% van de schade. Bij beroepsziekten zoals asbestziekten is echter ook wel eens partiële aansprakelijkheid aangenomen. De werknemer hoeft niet aan te tonen hoe het ongeval precies is gebeurd en wat de oorzaak ervan is.

Uitzondering op de aansprakelijkheid 1: bewuste roekeloosheid van de werknemer (bijna nooit aangenomen).

Uitzondering op de aansprakelijkheid 2: de zorgplicht biedt geen absolute waarborg tegen schade. Bij 'normale' werkzaamheden gaat het dan vooral om de categorie 'huis- tuin-en-keuken'-ongevallen, bijvoorbeeld snijden aan broodmes, struikelen of vallen.

Uitzondering op de aansprakelijkheid 3: de werkgever kan aantonen dat de schade niet het gevolg is van het tekortschieten in de zorgplicht en dat deze ook zou zijn ontstaan als hij zijn zorgplicht volledig zou zijn nagekomen.

De schade moet wel zijn geleden in de uitoefening van de werkzaamheden. De CRvB hanteert in deze context wel het begrip dienstongeval (conform artikel 35 ARAR): een ongeval dat in overwegende mate zijn oorzaak vindt in de aard van de aan de ambtenaar opgedragen werkzaamheden, of in de bijzondere omstandigheden waaronder deze moesten worden verricht, en niet aan zijn schuld of onvoorzichtigheid is te wijten. Gezichtspunten hierbij: het werk moet het risico hebben verhoogd t.o.v. de normale risico's in het dagelijks leven, behalve zijn onhandig struikelen of uitglijden geen dienstongeval.

In het bestuursrecht geldt de vrije bewijsleer: de rechter is vrij om in concreto invulling te geven aan het bewijsrecht, tenzij uit de wet anders volgt. De ambtenaar moet aannemelijk maken dat hij schade heeft geleden in de uitoefening van zijn werkzaamheden, conform artikel 4:2 lid 2 Awb, waarin is bepaald dat de aanvrager gegevens en bescheiden dient te verschaffen die voor de aanvraag nodig zijn en waar hij redelijkerwijs over kan beschikken. Op basis van die onderbouwing dient het causaal verband met voldoende mate van waarschijnlijkheid vast komen te staan. Vervolgens moet het bestuursorgaan conform artikel 3:2 Awb ter voorbereiding van het besluit de nodige kennis vergaren en de relevante feiten afwegen om tot een zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd besluit te komen.

Bijzondere jurisprudentie rondom zorgplicht, aansprakelijkheid, geestelijke gezondheidsschade en PTSS

De uitspraak van de Hoge Raad van 11 november 2011, JAR 2011/315 (*Rooyse Wissel*) is interessant omdat hierbij de zorgplicht civiele werkgever werd ingevuld door een vergelijking met de rechtspositie van een ambtenaar op grond van het ARAR: 'Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en billijkheid moet worden gestreefd naar een zo beperkt mogelijk verschil in uitkomst tussen beide gevallen.' Een zelfde soort redenering biedt mogelijk ook aanleiding

om bij defensiepersoneel naar ontwikkelingen bij andere geüniformeerden te kijken, zoals bij Politie. Bij de politie is bijvoorbeeld ook een PTSS-circulaire afgesproken in het arbeidsvoorwaardelijk overleg. Zie daarover nader verderop in dit memo.

De CRvB hanteerde tot enige tijd geleden rondom psychisch letsel het vereiste van het bestaan van *excessieve of buitensporige omstandigheden* (bij de politie bestaat zelfs een Toetsingscommissie Buitensporigheid; zie [deze rechterlijke uitspraak](#)). Dit komt erop neer dat *'het een situatie (betreft) waardoor iedere willekeurige werknemer ernstige psychische klachten zou kunnen ontwikkelen.'* (CRvB 23 maart 2016).

Volgens de CRvB verzet de raad van het militaire bedrijf zich ertegen dat onder oorlogsomstandigheden of in daarmee vergelijkbare situaties genomen operationele beslissingen door de rechter aan de zorgplicht worden getoetst (CRvB 25 maart 2013, r.o. 4.2.5). Dit laat onverlet dat mogelijk onvoldoende aan nazorg wordt gedaan, hetgeen alsnog tot aansprakelijkheid kan leiden.

Sinds 1 januari 2013 geldt bij de politie het 'circulaire PTSS politie' waarin onder meer is bepaald dat voor de beoordeling of de ziekte PTSS als beroepsziekte kan worden aangemerkt het criterium van het bestaan van buitensporige omstandigheden, zoals geformuleerd door de Centrale Raad van Beroep, buiten beschouwing blijft. Mij is niet bekend dat dit vereiste bij defensie ook zou zijn komen te vervallen.

Over de omvang van de zorgplicht rondom psychisch letsel, zie ten eerste vrij uitgebreid het artikel Van Vliet e.a., 'Aansprakelijkheid voor arbeidsongevallen en beroepsziekten, Stand van zaken in het civiele recht en het bestuursrecht', O&A 2012/3, p. 8 e.v. Samengevat komt hieruit naar voren dat volgens de jurisprudentie van de CRvB de zorgplicht van de werkgever ziet op het voorkomen van psychosociale arbeidsbelasting door middel van een proactief beleid, en dat de werkgever alert moet zijn op signalen van medewerkers dat zij psychische klachten gaan ontwikkelen door overbelasting, ook als dit niet al te duidelijke signalen betreft.

Overigens komt uit recentere uitspraken naar voren dat de verantwoordelijkheid niet alleen bij de werkgever ligt: van een ambtenaar mag ook worden verwacht dat hij over (cruggcoördo) PTSS-klachten aan de bo trekt (zie bijvoorbeeld [deze uitspraak](#) van de rechtbank Den Haag inzake een politieambtenaar, met verwijzing naar vaste rechtspraak van de CRvB).

De omvang van de zorgplicht hangt mede samen met de op dat moment geldende stand van de wetenschap omtrent PTSS en de behandeling hiervan. Zie voor een voorbeeld daarvan [deze uitspraak van de CRvB](#) uit 2003, en deze [recentere uitspraak](#). Bij de huidige stand van de wetenschap zal derhalve op zijn minst rekening moeten worden gehouden met het al eerder genoemde [PTSS-protocol](#).

Andere bronnen waaruit geput zou kunnen worden zijn de [Richtlijn psychosociale ondersteuning geüniformeerden](#) (Impact / Trimbos Instituut 2012) en de [Blauwdruk Mentale Zorglijn Politie](#) (Gersons & Burger 2013) en de [Multidisciplinaire richtlijn angststoornissen](#) (Trimbos Instituut, 2013) en de [Multidisciplinaire Richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises](#) (Impact 2014).

Voor een ander sprekend voorbeeld van de verplichting tot nazorg ter voorkoming van PTSS-klachten bij militairen, zie de [uitspraak van de CRvB van 25 maart 2013](#) (met een

interessante noot van P. Berends-Schellekens). Het nazorg-beleid van defensie leek volgens de rechter op papier te voldoen, maar werd in de praktijk niet zorgvuldig uitgevoerd, waardoor de werkgever alsnog aansprakelijk was voor de schade. Uit deze uitspraak kwam ook naar voren dat nazorg niet zover hoeft te gaan dat sprake is van het opdringen van hulp of behandeling. Het op duidelijke wijze ter beschikking stellen hiervan zou voldoende zijn geweest.

Een andere uitspraak ter illustratie, [CRvB 14 december 2015](#) : de zorgplicht voor een naar Libanon uitgezonden militair geldt voorafgaand, tijdens, en na uitzending. Hieronder onder meer inbegrepen voorlichting vooraf en actief contact met betrokkene zoeken achteraf. De Minister heeft slechts aannemelijk gemaakt dat vrij algemene voorlichting is gegeven, en dat bepaalde hulpbronnen beschikbaar waren, maar niet dat deze ook daadwerkelijk aan betrokkene zijn aangeboden, zodat hij in de zorgplicht is tekortgeschoten.

Zie ook een vergelijkbare uitspraak van de [CRvB van 23 jul. 2015](#) inzake een naar het voormalige Joegoslavië uitgezonden militair.

In het kader van causaliteit heeft de CRvB het 'weerlegbaar rechtsvermoeden' geïntroduceerd, grofweg overeenkomstig de omgekeerde bewijslast uit het arbeidsrecht. In de regel zal de ambtenaar trachten het causaal verband tussen zijn schade en de werkzaamheden aannemelijk te maken door een medisch rapport te overleggen waarin is aangegeven dat de klachten (mogelijk, geheel of gedeeltelijk) met die omstandigheden samenhangen. Het ligt voor de hand dat een werkgever dan zal aanvoeren dat de klachten (hoofdzakelijk) zijn veroorzaakt door of samenhangen met persoonsgebonden kenmerken. Zie daarover bijvoorbeeld [deze uitspraak van de rechtbank Den Haag](#), waarbij de werkgever er niet mee weg kwam simpelweg te stellen dat de klachten en gedragingen van de ambtenaar ook op een pre-existente persoonlijkheidsstoornis konden duiden; volgens de behandelende medici konden de klachten ook door PTSS verklaard worden.

Het PTSS-protocol van defensie (en de Circulaire van de Politie)

Het [PTSS Protocol van defensie](#) is in 2007 opgesteld door een arts, psychiater en een verzekeringsarts/bedrijfsarts, verbonden aan het Ministerie van Defensie, het Centraal militair Hospitaal c.q. de Commissie Donner I, Stuurgroep Poortwachter. Daarnaast door externe adviseurs, te weten een hoogleraar psychiatrie verbonden aan het Universitair Medisch Centrum Utrecht en een bedrijfsarts, tevens bijzonder hoogleraar sociale verzekeringsgeneeskunde aan de Universiteit van Amsterdam.

Volgens de eigen tekst dient het PTSS-Protocol te worden gezien als een aanvulling op het WIA-IP protocol 2007 van Defensie. De aanvullingen betreffen voornamelijk de diagnosestelling, de causaliteit en de verzekeringsgeneeskundige onderzoeksbevindingen.

Het protocol vermeldt dat het uitdrukkelijk moet worden gezien als een groeidocument. Voortschrijdend inzicht en med prudentie (praktijk voorbeelden) van het beschreven beoordelingsinstrument dienen te zijner tijd in dit protocol te worden verwerkt. Mij is bekend dat Defensie op dit moment (2020) voornemens is het Protocol te updaten of herzien, maar niet of tussentijds al aanpassingen hebben plaatsgevonden. Wel heeft in 2012 een aanpassing aan de Ministeriële regeling waar het Protocol een bijlage bij vormt plaatsgevonden. Deze ziet vooral op het begrip medische en toestand, hetgeen in het

Protocol ook enkele keren voor komt. Voor nadere toelichting op deze wijziging, zie [hier](#). Verder is de toepasbaarheid van het Protocol in 2016 [geëvalueerd](#).

Zoals reeds vermeld bevat het Protocol onder meer statistische informatie over het voorkomen van PTSS na uitzendingen, informatie over de latente aard van PTSS-schade, het belang van vroege signalering van PTSS, en de behandeling van PTSS. Het gaat voor dit memo te ver om nader in te gaan op elk van deze punten. De Commissie zou eventueel een medisch deskundige kunnen inschakelen om e.e.a. vanuit de huidige stand van de wetenschap te commentariëren. In het navolgende worden met name, vanuit een juridische blik, enkele opvallende passages rondom causaliteit en aansprakelijkheid uit het Protocol geciteerd (onderstreping door CAOP). Daarna volgen enkele commentaren.

- § 2.3.1, laatste alinea, met verwijzing naar het protocol angststoornissen van de Gezondheidsraad: *'Hierin staat dat diverse traumatische gebeurtenissen, waaronder: echtscheiding, arbeidsconflict, plotseling (dreigend) ontslag en overlijden van een dierbare, een PTSS kunnen veroorzaken.'*
- § 2.3.2 e.v.: hierin wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen PTSS: (kortgezegd) naar aanleiding van een enkelvoudige schokkende gebeurtenis (T1) en naar aanleiding van ernstige en/of multipale en/of langdurige schokkende gebeurtenissen (T2) Zie een overzichtelijk schema hierover onder § 2.3.5
- § 4: *'Na een uitzending waarin zich traumatiserende gebeurtenissen hebben voorgedaan, kan PTSS zich bij een percentage van de uitgezonden militairen naderhand op verschillende manieren manifesteren. Opvallend is dat de eerste hulpvrager in deze vaak de partner of de familie is.*

Controleverlies, extreme automedicatie (drugs, alcohol), impulsiviteit, het niet zoeken van adequate hulp met als gevolg verdere sociale en persoonlijke neergang zorgen voor de co-morbiditeit in deze. De tijd speelt hierin een negatieve rol.

Voor een optimale behandeling is het van belang onderscheid te maken tussen pre-existente, luxerende en bestendigende factoren. Al naar gelang de zwaarte van deze factoren kunnen accenten van zorg en behandeling anders zijn. Duurt bijvoorbeeld een posttraumatische stressstoornis langer dan gemiddeld dan is extra aandacht noodzakelijk voor eventueel aanwezige ziektebestendigende factoren. Bij de behandeling is het van groot belang dat alle facetten in kaart zijn gebracht en ook aandacht krijgen. Iemand zonder toekomstperspectief door huizenhoge schulden, geen werk, geen uitkering is in de therapeutische zin niet te behandelen als er niet aan oplossingen wordt gewerkt op de flankerende terreinen. Maatschappelijk werk zal dat deel voor de rekening moeten nemen. Verder moet uitgesloten zijn dat er geen lichamelijke adders onder het gras zitten. Wanneer dan aan As I en II kan worden gewerkt is een goed uitgangspunt te bezien wat zich bewezen heeft als therapeuticum bij PTSS en de co-morbide stoornissen.'

- § 4.2, tweede alinea: *'Het behandeltraject dat na intake dient te worden gevolgd bij deze categorie patiënten, is in eerste instantie gebaseerd op stabilisatie, waarbij erkenning een grote en positieve invloed heeft. Zorg dat de patiënt in behandeling*

blijft en zich serieus genomen voelt en ook wordt en zet daarna een breder beleid uit. Zoals gezegd zijn er vaak grote problemen omheen, zoals relatie/gezinsproblemen, schulden, werkverlies en dergelijke. Dat is een belangrijk aspect in deze stabilisatiefase, die verder medicamenteus ondersteund kan worden, met inbegrip van een zelfhulp- of lotgenotengroep. Het gezin, indien aanwezig, dient bij de behandeling betrokken te zijn.'

- § 4.3, laatste alinea: *'Bij een chronische PTSS (zowel na een T1 als na een T2 trauma) dient altijd een uitgebreid psychiatrisch diagnostisch profiel te worden gemaakt, gevolgd door een multidisciplinaire behandeling. De verzekeringsarts moet dit toetsen. Als diagnostiek alleen in de eerste lijn heeft plaatsgevonden dient een doorverwijzing te volgen naar het Zorgsysteem. Pas na optimale diagnostiek en behandeling kan een beoordeling van de invaliditeit worden gedaan. Zorg gaat voor.'*
- § 6. Causaliteit/dienstverband en chronische PTSS: *'(...) Dit hoofdstuk beperkt zich tot een algemene aanvulling, gefocust op PTSS en op enkele aandachtspunten die specifiek zijn voor PTSS. Los hiervan wordt voor alle duidelijkheid nogmaals gewezen op het feit dat Defensie een zorgplicht heeft voor haar militairen en dat zij zich betrokken en verantwoordelijk voelt voor hen. De militair dient in voorkomende gevallen het voordeel van de twijfel te krijgen.'*
- § 6.1. Algemene uitgangspunten causaliteit bij PTSS: *'In de eerste plaats ligt causaliteit besloten in de naam en de definitie: er moet een zeer schokkende gebeurtenis tijdens de uitoefening van de militaire dienst hebben plaats gevonden, die als traumatisch werd beleefd. Dit eerste criterium moet aanwezig zijn anders is überhaupt geen sprake van causaliteit.*

Een valkuil bij de beoordeling van de causaliteit is te gemakkelijk (ongefundeerd) toeschrijven van klachten, door betrokkene, de omgeving en zelfs de professionals aan de op zich vaak ernstige gebeurtenis. De gebeurtenis neemt in het leven van betrokkene dan niet geleidelijk aan een minder dominante plek in. Dit terwijl het merendeel van de mensen met een ernstig psychotrauma na verloop van tijd hun normale leven weer oppakken zonder beperkende restverschijnselen.

(...).'

- § 6.2. Specifieke aandachtspunten bij PTSS en causaliteit: *'Bij PTSS variëren de volgende onderwerpen specifieke aandacht: Dit betreft de uitspraak oorzakelijk versus verergerend dienstverband en los daarvan in beide gevallen de uitspraak over co-morbiditeit in relatie tot de dienst en de weging van deze co-morbiditeit.'*
- § 6.2.1. Oorzakelijk versus verergerend dienstverband bij PTSS: *'Bij PTSS en andere psychische aandoeningen zijn vaak predisponerende en/of luserende factoren en/of herstelbelemmerende factoren aanwezig. De Gezondheidsraad stelt dat voor PTSS het multicausale verklaringsmodel geldt (zie protocol angststoornissen 2007). Als dat zo is en tevens is vastgesteld dat de PTSS in overwegende mate door de dienst is veroorzaakt, dan spreekt men van een verergerend dienstverband: alle op dat moment bestaande beperkingen, veroorzaakt door de PTSS en de predispositie*

worden verdisconteerd in een IP percentage. Echter verergering in de toekomst door andere oorzaken worden niet gehonoreerd in een hoger IP percentage, evenmin als een verergering van de beperkingen verband houdende met de predisponerende factoren.

Bij een oorzakelijk dienstverband (enkel en alleen het trauma heeft de PTSS en de daaruit voorkomende beperkingen veroorzaakt) zal elke verergering in de toekomst, door welke oorzaak ook, recht geven op een verhoging van het IP.

Regels causaliteit bij PTSS in relatie tot oorzakelijk en verergerend dienstverband

! Het gaat te ver om conform het protocol van de Gezondheidsraad altijd uit te gaan van een verergerend dienstverband bij PTSS. Militairen kunnen worden geconfronteerd met ingrijpende gebeurtenissen waarbij praktisch iedereen een PTSS oploopt. Dit geldt dan met name voor de T2 traumatische gebeurtenissen.

De volgende causaliteit regels worden daarom gehanteerd: Bij T1 PTSS moet worden uitgegaan van een verergerend dienstverband. Alleen gemotiveerd kan hiervan worden afgeweken. Voor de T2 PTSS geldt het omgekeerde: oorzakelijk dienstverband wordt aangenomen, tenzij goede argumenten aanwezig zijn om uit te gaan van een verergerend dienstverband.

- § 6.2.2. Co-morbiditeit bij PTSS en dienstverband: *'Onder co-morbiditeit wordt verstaan het tegelijkertijd voorkomen van diverse aandoeningen die soms wel, soms niet een relatie met elkaar hebben. Ook kan de oorzaak verschillen. PTSS gaat regelmatig gepaard met co-morbiditeit. Het is medisch vaak moeilijk, zeker bij psychische problematiek, een onderscheid te maken tussen co-morbiditeit welke wel en welke géén causaal verband heeft met de dienst. Partiële toerekening behoort(nog) niet tot de wettelijke mogelijkheden, daarom moet toch een 'alles of niets' uitspraak worden gedaan. De co-morbiditeit mag alleen aan de traumatische gebeurtenis worden toegerekend als deze traumatische gebeurtenis wordt geacht in overwegende mate deze co-morbiditeit te hebben veroorzaakt (voor meer dan 50%).*

Regels dienstverband en causaliteit bij PTSS met co-morbiditeit

Allereerst geldt bovenstaande voorwaarde: Alleen toerekening als de traumatische gebeurtenis wordt geacht in overwegende mate een rol te hebben gespeeld bij het ontstaan van de co-morbiditeit. De aanvullende diagnostische omschrijvingen en schema (paragraaf 2.3, met een onderverdeling naar enkelvoudige T1 en complexe T2 traumatische gebeurtenissen) zijn daarnaast richting gevend. Bij een T1 PTSS wordt verergerend dienstverband toegekend aan die co-morbiditeit, welke min of meer gelijk met de PTSS manifest is geworden. Deze regel gaat uiteraard niet op als overtuigende argumenten aanwezig zijn om aan te nemen dat duidelijk andere factoren een overwegende rol hebben gespeeld bij het ontstaan van deze co-morbiditeit. Aan co-morbiditeit welke pas later in het beloop van de T1 PTSS ontstaat wordt in principe geen dienstverband toegekend. Bij T2 PTSS geldt dat voor co-

morbiditeit, direct of later ontstaand, dienstverband wordt aangecomen. Ook hiervoor geldt uiteraard de uitzondering van bovenstaande voorwaarde.

Aan de hand van onderstaande voorbeelden (N.B. deze zijn te uitgebreid hier op te nemen maar wel zeer inzichtelijk) wordt getracht enige verduidelijking te geven. Het betreft casus met een verzoek om een invaliditeitspensioen wegens persisterende langdurige klachten.

(...)

- § 6.2.3. Latente, later manifeste PTSS, verzekeringsgeneeskundige weging

Om de latente, later manifeste PTSS te kunnen classificeren als een dienstverband aandoening dient aan de volgende randvoorwaarden te zijn voldaan:

- *Een causaal verband kan redelijkerwijs slechts worden vastgesteld, indien een deel van de (typische) symptomen zich reeds binnen enkele jaren na de inwerking van het (oorlogs)trauma heeft voorgedaan.*
- *Niet gesteld wordt dat er nooit sprake kan zijn van het ontstaan van een sterk verlate (> 5 jaar) posttraumatische stresstoornis. De kans op dienstverband is dan echter zeer gering. Daarom dient in de oordeelsvorming over causaliteit en dienstverband uitgegaan te worden van het principe **nee tenzij**. De voorwaarden hiervoor zijn:*
 - *Betrokkene voldoet aan de kenmerken van een PTSS.*
 - *Deze klachten nemen een prominente plaats in te midden van cc-morbide klachten.*
 - *Lijdensdruk en verminderd functioneren zijn vanuit de klachten uit rubriek b en c passend bij de posttraumatische stresstoornis in beduidende mate te onderbouwen.*
 - *Vanuit de voorgeschiedenis tussen het moment van het psychotrauma en de doorbraak van de posttraumatische stresstoornis klachten meer dan vijf jaar later, komt een in de jaren consistent beeld naar voren van het ten koste van veel inspanningen verdringen van het psychotrauma.*
 - *Het in de afgelopen jaren veel inspanningen moeten getroost hebben, om maatschappelijk te kunnen hebben functioneren.*
 - *Zie tevens de opmerkingen dit aangaande in paragraaf 2.3.1. en de opmerkingen van de Gezondheidsraad in het protocol angststoornissen 2007. 'Tot de traumatische gebeurtenissen, welke een PTSS kunnen veroorzaken behoren ook: arbeidsconflicten, (dreigend) ontslag, echtscheiding, verlies dierbare'. Deze gebeurtenissen, hoeven niets met het diensttrauma te maken te hebben.'*

- § 6.2.4. Weging beperkingen met en zonder dienstverband

'Het komt voor dat iemand tegelijkertijd diverse aandoeningen heeft met slechts voor één van deze aandoeningen een dienstverband. Deze aandoeningen kunnen soms dezelfde beperkingen geven. Soms is het dan moeilijk te bepalen waardoor de

beperkingen veroorzaakt worden. Dit probleem wordt ook gezien bij PTSS met comorbiditeit. De volgende vraag kan zich hierbij bijvoorbeeld voordoen. Worden de concentratiestoornissen veroorzaakt door de PTSS, door de depressie of door een lichamelijke aandoening (bijvoorbeeld moeheid en concentratiestoornissen na bepaalde ingrepen, na hartinfarct, na hersenbloeding, na chemotherapie, bij gevorderde leeftijd e.a.)? In dit soort casus posities kan voor de volgende oplossing worden gekozen: de beperkingen kunnen 'niet, enigszins, gedeeltelijk (voor meer dan 50%) of grotendeels' aan de dienstverband aandoening worden toegeschreven.

Met de huidige maatschappelijke brede aandacht voor posttraumatische stressstoornissen moet voorkomen worden dat men gaat speuren naar psychotraumatische voorvallen in de voorgeschiedenis en dat men bij het aantreffen daarvan alle stoornissen en beperkingen in die context gaat bezien.'

- § 7.1. Enkele Aspecten van de verzekeringsgeneeskundige oordeelsvorming bij PTSS, vierde alinea: 'Psychiatrische expertise: indien aan de hand van bovenstaande gegevens sprake blijkt te zijn is van een consistent, plausibele en inzichtelijke rapportage die duidelijk leidt naar de conclusies omtrent diagnose, aanpak en herstel gedrag dan is een psychiatrische expertise niet noodzakelijk. Een verzekeringarts zal dus lang niet altijd een expertise aanvragen bij een PTSS claim. Indicaties voor het aanvragen van een psychiatrische expertise kunnen zijn: (...).'
- § 7.1. Enkele Aspecten van de verzekeringsgeneeskundige oordeelsvorming bij PTSS, vierde alinea, laatste streepje en vijfde alinea: 'Van de geraadpleegde psychiater wordt niet gevraagd om een uitspraak te doen over het invaliditeitspercentage. Doet hij/dit toch dan hoeft aan dit oordeel geen beslissende betekenis te worden toegekend. De verzekeringsarts dient op basis van eigen argumenten en onderzoek tot een vaststelling van de beperkingen en een bepaling van het invaliditeitspercentage te komen.
 - Dubbele beoordelingen: Onderzoek door twee verzekeringsartsen kan meerwaarde hebben bij problematische beoordelingen. Indicaties kunnen zijn:
 - claim dienstverband wegens psychische klachten, indien de eerste claim meer dan vijf jaar na het psychotrauma ligt.
 - bij twijfel voor wat betreft de conclusies door de verzekeringsarts zelf
 - bij een claim met co-morbide psychische stoornissen, die waarschijnlijk niet aan de dienst kunnen worden toegeschreven.
 - bij een claim met preëxistente en ziektebestendige factoren'

Opvallende punten en commentaar:

1. De samenstelling van de commissie die het PTSS Protocol heeft vastgesteld is opvallend omdat het Protocol juridisch getinte informatie bevat, waar in de rechtspraak ook consequenties aan worden verbonden (zie ook het navolgende punt 3), zonder dat juristen onderdeel van de commissie hebben uitgemaakt. Het is tevens de vraag of het handig is om in hetzelfde protocol zowel de diagnostiek, omgang met en behandeling van PTSS alsook de juridische beoordeling vast te leggen.

2. De arbeidsconflicten die in sommige zaken bij de Commissie aan de orde zijn kunnen op zichzelf tot een PTSS leiden, of een rol spelen als luxerende (ontlokkende) of herstel belemmerende factor. Het lang laten voortduren van conflicten speelt hierbij een (extra) negatieve rol, evenals wanneer de betrokkene zich niet serieus genomen voelt.
3. Volgens het Protocol dient de militair in voorkomende gevallen het voordeel van de twijfel te krijgen. Het is de vraag in hoeverre dit uitgangspunt in de zaken die bij de Commissie aan de orde gesteld zijn altijd is toegepast.
4. Voor zover mij bekend heeft de Commissie zaken waarin PTSS een rol speelt tot nu toe niet strikt gescheiden in T1- en T2-gevallen. Dit onderscheid en het bijbehorende 'nee, tenzij'-beleid heeft in de rechtspraak echter wel degelijk zijn weerslag gevonden. Zie bijvoorbeeld de [uitspraak van de CRvB van 23 februari 2017](#).
5. In 2016 heeft een [evaluatie](#) van de toepasbaarheid van het Protocol plaatsgevonden. Daarin wordt kritisch gekeken naar het onderscheid tussen T1- en T2 PTSS (zie p. 6 van de appreciatie).
6. In dezelfde appreciatie van de evaluatie (p. 7) komt de volgende belangwekkende aanbeveling naar voren: *'Bij de verzekeringsgeneeskundige beschouwing dient als beleidsuitgangspunt te gelden: "You take the victim as you accepted him". Immers de militair is bij aanneming gekeurd en geschikt bevonden om te dienen bij de Krijgsmacht met inherent daaraan de inzet onder operationele omstandigheden. De conditie van de militair aan het begin van zijn operationele inzet(uitzending) is het uitgangspunt. Predispositie mag gelet hierop in de beschouwing dan ook niet meegewogen worden. Op deze wijze wordt aangesloten bij de civiel gehanteerde systematiek.'* Verder wordt kritisch gekeken naar het beperkte aantal geraadpleegde externe experts en hun onafhankelijkheid (p. 10). Op pagina 11 wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak om recente jurisprudentie van rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep in het Protocol te incorporeren.
7. Het valt te betwijfelen of de aanneming van het protocol dat partiële toerekening (nog) niet tot de wettelijke mogelijkheden behoort, en daarom een 'alles of niets' uitspraak moet worden gedaan, anno 2020 nog juist is. Hoe dit ook zij, de Commissie zou hier mogelijk wel van kunnen afwijken.
8. Hoewel de verzekeringsarts wellicht op basis van de beschikbare gegevens heel goed in staat kan zijn om conclusies te trekken rondom een diagnose, valt misschien te overwegen om defensie te adviseren tóch standaard een psychiatrische expertise aan te vragen bij een PTSS-gerelateerde melding of claim.

Circulaire PTSS Politie

De Circulaire PTSS Politie dat per 1 januari 2013 in werking is getreden beschrijft de manier waarop de erkenning van PTSS als beroepsziekte en de ondersteuning hierbij wordt vormgegeven binnen de politie. Nadrukkelijk gaat de circulaire niet over de wijze waarop smartengeld en/of schadevergoedingen worden toegekend. Overigens bevat de Circulaire wel informatie over causaal verband en het rechtspositioneel erkennen van PTSS als beroepsziekte (hoofdstuk 4).

De Circulaire bevat concrete informatie over preventieve activiteiten bij de Nationale Politie (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 (Beroepsziekte en PTSS inclusief procedure) komt onder meer naar voren dat voor de beoordeling of de ziekte PTSS als beroepsziekte kan worden aangemerkt, het criterium van het bestaan van buitensporige omstandigheden, zoals geformuleerd door de Centrale Raad van Beroep, buiten beschouwing blijft. Voordat op de aanvraag van de ambtenaar wordt beslist, vraagt het bevoegd gezag advies aan de Commissie over het causale verband tussen de PTSS en het beroep en/of de werkomstandigheden (beroepsgerelateerdheid).

Uit hoofdstuk 5 blijkt onder meer dat de Adviescommissie PTSS Politie zelf geen uitspraak doet over de vraag of er sprake is van PTSS. Het antwoord op deze vraag wordt aangeleverd door een erkend diagnostisch instituut.

Zie ook het: [Protocol Adviescommissie PTSS Politie](#), waarin de Adviescommissie zijn werkwijze omschrijft. Aan dit protocol hebben naast een groot aantal medisch experts (waaronder B.G.R. Gersons) ook een aantal juristen meegewerkt. Dit Protocol geeft onder meer belangwekkende aanbevelingen op het gebied van dossiervorming. Onder meer wordt vastgesteld dat van groot belang is dat er in het dossier een heldere tijdlijn is opgenomen vanaf het incident (de incidenten) tot het ontstaan van PTSS en een daarbij behorende beschrijving van de tussenliggende periode inclusief alle aanwezige verschijnselen (p. 13).

Verminderde geestelijke gezondheid en ontslag

Ambtenarenrecht

PTSS kan in theorie geheel of gedeeltelijk aan toerekenbaarheid van gedragingen in de weg staan, zodat dan geen of een andere disciplinaire straf dan strafontslag in het ambtenarenrecht eventueel meer in de rede zou liggen in het kader van de evenredigheid. De maatstaf die hierbij in de rechtspraak wordt aangelegd is de volgende.

'4.1. De vraag of plichtsverzuim is aan te merken als toerekenbaar plichtsverzuim is volgens vaste rechtspraak van de Raad (uitspraak van 25 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY1276) een vraag naar de juridische kwalificatie van het betrokken feitencomplex. Voor de toerekenbaarheid is niet van doorslaggevende betekenis of het gedrag psychopathologisch verklaarbaar is, maar of appellante de ontoelaatbaarheid van het verweten gedrag heeft kunnen inzien en overeenkomstig dat inzicht heeft kunnen handelen.' ([CRVB 8 december 2016](#)).

Ter illustratie enkele uitspraken:

- In de uitspraak van de [CRVB van 25 oktober 2012](#), ECLI:NL:CRVB:2012:BY1276 ging het om een mevrouw werkzaam bij de Gemeente Amsterdam die fraude had gepleegd. Ondanks verminderde toerekenbaarheid volgens een dwangstoornis achtte de CRVB het strafontslag niet onevenredig.
- In de uitspraak van de CRVB van 8 december 2016, [ECLI:NL:CRVB:2016:4691](#) ging het om illegaal wapenbezit en bedreiging. Een medicus oordeelt dat weliswaar sprake is van een obsessieve compulsieve persoonlijkheidsstoornis, maar geen aanwijzing dat appellante ontremd is geraakt als gevolg van de hersenschade die de ambtenaar bij een scooterongeluk had opgelopen. De CRVB acht het strafontslag niet onevenredig.

In de zaak van de CRvB van 9 januari 2020, [ECLI:NL:CRVB:2020:44](#) ging het om een politieambtenaar waarbij PTSS was vastgesteld, die niet op het werk kwam opdagen en zich schuldig maakte aan openbare dronkenschap. Op basis van het advies van een psychiater achtte de korpschef het aannemelijk dat bij deze ambtenaar in enige mate sprake was van een verminderde toerekenbaarheid. Desondanks vloeit naar het oordeel van de korpschef – en de CRvB gaat hierin mee- uit het bewuste handelen en realisatievermogen van de ambtenaar voort dat niet gezegd kan worden dat hij niet in staat was de ontoelaatbaarheid van zijn handelen in te kunnen zien. Mede in ogenschouw genomen dat betrokkene eerder gewaarschuwd was is de Raad van oordeel dat, ook al wordt de verminderde toerekenbaarheid meegewogen, het strafontslag niet onevenredig is aan de aard en ernst van het plichtsverzuim.

Civiel arbeidsrecht

In het 'gewone arbeidsrecht' is verwijtbaarheid strikt genomen geen vereiste om een dringende reden voor ontslag op staande voet op grond van artikel 7:677 jo. 678 BW aan te nemen. Een medische verklaring voor onwenselijk gedrag kan echter wel meewegen bij de beoordeling van de dringendheid van de reden, en de werkgever is ook verplicht om – als concrete aanwijzingen hiertoe bestaan – zorgvuldig onderzoek te doen naar de medische toestand van de werknemer, alvorens tot ontslag op staande voet over te gaan (Hoge Raad 18 januari 2019, [ECLI:NL:HR:2019:55](#)). Als je dezelfde redenering naar het bestuursrecht zou doortrekken zou mogelijk te beargumenteren zijn dat - indien geen zorgvuldig onderzoek is gedaan naar de toerekenbaarheid van betrokkene – het besluit tot het verlenen van strafontslag onzorgvuldig is voorbereid. Dat betekent bestuursrechtelijk natuurlijk niet meteen dat het besluit daarmee geheel zou moeten komen te vervallen.

Bijlage 2: Instellingsbesluit Commissie Langlopende zaken



B52019008516 / 12-4-2019

MINISTERIE VAN DEFENSIE

Instellingsbesluit d.d. 11 april 2019, nr. B52019008516

De staatssecretaris van Defensie

Overwegende:

De aanbeveling uit het rapport "Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie" rondom het instellen van een commissie die met een frisse blik kijkt naar langlopende zaken of heikele kwesties;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepaling

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *aangelegenheid*: een langlopende zaak of heikele kwestie op het gebied van sociale veiligheid binnen Defensie, die is ontstaan als gevolg van een ingediende klacht of melding van een misstand, welke meer dan een jaar geleden is ingediend;
- b. *verzoeker*: een (voormalige) defensiemedewerker die de commissie verzoekt kennis te nemen van en te adviseren over een aangelegenheid;
- c. *betrokkene*: een ander dan verzoeker, maar betrokken bij de aangelegenheid;
- d. *opdrachtgever*: de staatssecretaris van Defensie.

Artikel 2 Instelling en werkingsduur

1. Ingesteld wordt de commissie 'Langlopende zaken Defensie' (hierna: de commissie).
2. De werkingsduur van dit instellingsbesluit is één jaar te rekenen vanaf 15 april 2019. De werkingsduur van dit besluit kan worden verlengd.

Artikel 3 Taak

De commissie heeft de taak om op basis van het verzoek de aangelegenheid met een frisse blik te beoordelen en de opdrachtgever hierover te adviseren. Indien naar het oordeel van de commissie de beoordeling hiertoe aanleiding geeft, kan de commissie de opdrachtgever richtinggevend adviseren over een eventuele oplossingsrichting en betreft daarin, indien mogelijk en gewenst:

- a. de (aanvullende) behoefte aan - door het ministerie van Defensie te verlenen (na)zorg aan verzoeker
- b. aspecten die betrekking hebben op het lerend vermogen van het ministerie van Defensie

Artikel 4 Ontvankelijkheid van het verzoek

De commissie neemt een verzoek van een verzoeker in behandeling indien er naar het oordeel van de commissie:

1. Meer dan een jaar geleden, gerekend vanaf 15 april 2019, een verzoek of klacht is ingediend of een misstand is gemeld, welke heeft geleid tot een aangelegenheid;

2. Over de aangelegenheid geen bindend oordeel is gegeven door een onafhankelijke derde (zoals bijvoorbeeld een rechter, de Nationale ombudsman of het Huis voor klokkenluiders);
3. Over de aangelegenheid geen vaststellingsovereenkomst is gesloten.

De commissie informeert verzoeker en opdrachtgever wanneer het verzoek niet in behandeling wordt genomen.

Artikel 5 Commissie

1. De commissie wordt ingesteld met ingang van 15 april 2019.
2. De commissie bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en een vast lid.
3. De voorzitter en het vaste lid worden door de staatssecretaris van Defensie voor de duur van een jaar benoemd.
4. Indien de eerste beoordeling van een casus daartoe aanleiding geeft, kan in overleg met de voorzitter een onafhankelijk lid met specifieke kennis van de defensieorganisatie aan de commissie worden toegevoegd.
5. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de staatssecretaris van Defensie een nieuw lid benoemen.
6. Indien het aantal ingediende verzoeken hiertoe aanleiding geeft, kan de staatssecretaris van Defensie in overleg met de voorzitter aanvullende leden benoemen.

Artikel 6 Leden

Tot de vaste leden van de commissie worden benoemd.

- a. De heer drs. W.J. Deetman, tevens voorzitter;
- b. Mevrouw M.A. Bermdsen-Jansen, lid.

Artikel 7 Vergoeding

Op de werkzaamheden van de voorzitter en de leden is het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies van toepassing.

Artikel 8 Werkwijze commissie

De commissie kan binnen de kaders van dit besluit nadere werkafspraken maken over zaken die de commissie dienstig acht met het oog op de taakvervulling.

Artikel 9 Inwinnen van inlichtingen

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot defensie-medewerkers en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Het ministerie van Defensie verleent de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van de in artikel 8 bedoelde werkwijze.
3. Medewerkers van het ministerie van Defensie zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun (ambtelijke) taak.

Artikel 10 Secretariaat

1. De commissie wordt bij haar werkzaamheden ondersteund door een secretariaat.
2. Het secretariaat wordt verzorgd door het CAOP.
3. Het secretariaat draagt zorg voor:
 - a. het in ontvangst nemen van de verzoeken;
 - b. het vervaardigen van concepten voor correspondentie, (hoor)verslagen, bevindingen en adviezen, op aanwijzing en onder verantwoordelijkheid van de voorzitter;
 - c. de schriftelijke communicatie tussen de commissie, verzoeker en het in casu bevoegde gezag;
 - d. al het overige dat de commissie met het oog op haar taakvervulling dienstig acht;
 - e. archivering.

Artikel 11 Inrichten contactpunt

Het CAOP draagt zorg voor de inrichting van een contactpunt waar (voormalige) medewerkers van het ministerie van Defensie gedurende 12 maanden gerekend vanaf de inwerkingtreding van dit besluit de commissie kunnen verzoeken een advies te geven over een in artikel 1 beschreven aangelegenheid. De periode van 12 maanden kan worden verlengd.

Artikel 12 Kennisgeving in het licht van gegevensbescherming

1. De opdrachtgever heeft de Functionaris Gegevensbescherming geïnformeerd over de instelling en werkwijze van de commissie. De opdrachtgever zal de kennisgeving aan eventuele betrokkenen verzorgen of gelasten van het feit dat wat in het onderzoek wordt verklaard of overgelegd, met inachtneming van hetgeen gesteld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming, wordt vastgelegd.
2. In een nader document wordt neergelegd hoe de commissie zal omgaan met de overige verplichtingen die volgen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Artikel 13 Geheimhouding

1. De commissie neemt geheimhouding in acht ten aanzien van alle informatie die in het kader van dit besluit bekend wordt en waarvan het karakter als vertrouwelijk is aan te merken.
2. De commissie zorgt er voor dat door een ieder die betrokken is bij de werkzaamheden van de commissie, geheimhouding in acht wordt genomen ten aanzien van alle informatie die in het kader van dit besluit bekend wordt en waarvan het karakter als vertrouwelijk is aan te merken.

Artikel 14 Vrijwaring

Commissieleden worden gevrijwaard voor eventuele aanspraken en claims van verzoekers of betrokkenen en eventuele andere derden, voor zover de aanspraak/claim voortvloeit uit de behandeling van een bij de commissie ingediend verzoek en geen sprake is van handelen of nalaten dat te wijten is aan opzet of grove schuld van het commissielid.

Artikel 15 Archief

1. Het archief van de commissie wordt bij opheffing van de commissie overgebracht naar het archief van het ministerie van Defensie.
2. Het beheer van het archief vindt plaats met inachtneming van de door de onderzoekscommissie in haar werkwijze aangegeven vertrouwelijkheid, waarover de onderzoekscommissie nadere afspraken met het ministerie van Defensie maakt.

Artikel 16 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 15 april 2019. Indien de Staatscourant waarin dit besluit wordt geplaatst wordt uitgegeven na 31 maart 2019, treedt het besluit in werking met ingang van de dag van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst, en werkt het terug tot en met 15 april 2019.

Artikel 17 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit 'Commissie Langlopende zaken Defensie'.

Den Haag, 11 april 2019

DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE



Drs. B. Visser

Bijlage 3: Verlenging werkingsduur



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Aan: de Voorzitter van de Commissie Langlopende Zaken
Dhr. Drs. W.J. Deetman
P/z CAOP
Postbus 556
2501 CN Den Haag

Onderwerp: Verlenging werkzaamheden Commissie Langlopende Zaken

Geachte heer Deetman, beste Wim,

Op 21 april jl. heeft u verzocht om de werkingsduur van de Commissie Langlopende Zaken (hierna: de commissie) te verlengen tot 15 september 2020. Aanleidingen voor deze verlening zijn het aantal zaken dat bij de Commissie is aangemeld en de beperkingen die de Commissie ondervindt van de maatregelen in verband met het Coronavirus.

Ik voldoe graag aan uw verzoek. Onder verwijzing naar artikel 2 van de door mij op 11 april 2019 ondertekende Instellingsbeschikking, verleng ik hierbij de werkingsduur tot 15 september 2020.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,

DE STAATSECRETARIS VAN DEFENSIE,



Drs. B. Visser

Bestuursstaf
Hoofddirectie Personeel

Postadres
MPC 588
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Bezoekadres
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag

Contactpersoon

Datum
13 MEI 2020

Onze referentie
BS2020007840

Bij beantwoording datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden