

Dienstongeval en beroepsincident in relatie tot uw Veilige Publieke Taak

Door J.W.F. Overtoom

INLEIDING

Voor veel ambtenaren zijn het dienstongeval¹ en het beroepsincident opgenomen in de rechtspositionele regelingen. Wat precies de betekenis is van deze begrippen en vooral waarom zij van belang zijn voor de werkgever in relatie tot de Veilige Publieke Taak is echter nog niet wijdverbreid. De onderstaande beschouwing biedt een blik op dienstongeval en beroepsincident in relatie tot de Veilige Publieke Taak, en informeert u over de dienstverlening van BSA op dit gebied.

BESCHOUWING

Situatie voor de inwerkingtreding van het beroepsincident

Tot voor kort was het voor de ambtenaar die in de uitoefening van zijn werkzaamheden bijzondere risico's liep niet zo eenvoudig zijn volledige schade vergoed te krijgen. Het is namelijk zo dat op de aansprakelijkheid van een overheidswerkgever, jegens de ambtenaar met aanstelling, de artikelen 7:658 BW en art 7:615 niet rechtstreeks van toepassing zijn. Om te kijken of een ambtenaar recht heeft op de vergoeding van schade die hij lijdt tijdens de uitoefening van zijn dienst speelt het dienstongeval en de ontwikkelde norm van CRvB een belangrijke rol.

De bestuursrechter sluit in zijn uitspraak van 22 juni 2000² aan bij de norm van artikel 7:658 BW, deze luidt:

“Voor zover dit niet reeds voortvloeit uit de 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 aantoont dat het zijn verplichtingen is nagekomen de werkzaamheden van de ambtenaar op zodanige wijze in te richten, alsmede voor het verrichten 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 aantoont dat de schade in een belangrijke mate het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de ambtenaar”.

Zoals in deze uitspraak is terug te lezen heeft de ambtenaar die een dienstongeval overkomt aanspraak op zijn rechtspositionele uitkeringen. Veel van deze regelingen berusten op een billijkheidsregeling, zoals omschreven in art 69 ARAR. Het toekennen van dergelijke regelingen staat dus vaak ter bepaling van de werkgever. Voor de restschade dient de ambtenaar een aanvraag tot schadevergoeding in te dienen bij het bevoegd gezag, ook wel het uitlokken van een zuiver schadebesluit genoemd. De ambtenaar zal dan moeten aantonen dat hij de schade in de uitoefening van zijn dienst heeft geleden. Daarnaast dient het causaal verband tussen de uitoefening van zijn werkzaamheden en de schade vastgesteld te worden. De werkgever kan aan vergoeding ontkomen door aan te tonen aan zijn zorgplicht te hebben voldaan, overeenkomstig de norm van de CRvB. Tegen het genomen besluit staat weer de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Dat de norm van de CRvB strak wordt toegepast is inmiddels wel gebleken uit vele uitspraken³ waarbij door de werkgever een beroep werd gedaan op het nakomen van zijn zorgplicht. Daarbij is genoegzaam bekend dat de schade van de ambtenaar niet steeds werd toegewezen.

Situatie sinds de inwerkingtreding van het beroepsincident

Op 1 december 2005 is er een wijziging in het ambtenarenrecht opgetreden, zijnde het beroepsincident. Dit betekent in ieder geval voor de rijksambtenaar een belangrijke verandering. De artikelen 35 en 69 ARAR zijn hierdoor gewijzigd⁴. In artikel 35 ARAR, dat een overzicht geeft van begripsomschrijvingen, is het beroepsincident nader omschreven⁵.

“Een dienstongeval of beroepsziekte voortvloeiend uit een gevaarzettende situatie die rechtstreeks verband houdt met de uitvoering van zijn taak waaraan de ambtenaar zich vanwege zijn specifieke functie niet kan onttrekken”.

Het grote verschil met het dienstongeval zoals eerder beschreven zit hem in de gevaarzettende situatie waaraan hij zich vanwege zijn specifieke functie niet kan onttrekken.

1 Artikel 35 sub e ARAR. Definitie dienstongeval: ongeval dat in overwegende mate zijn oorzaak vindt in de aard van de aan de ambtenaar opgedragen werkzaamheden of in bijzondere omstandigheden, waaronder deze moeten worden verricht, en dat niet aan zijn onvoorzichtigheid of schuld is te wijten

2 CRvB 22 juni 2000, TAR 2000

3 O.a. CRvB 19 september 2002, TAR 2003, 26, CRvB 09 december 2004, TAR 2005,33 CRvB 05 januari 2006 JIN, 2006, 268.

4 Besluit 17 november 2005.

5 Art 35 sub f ARAR

Als een situatie aan deze criteria voldoet valt het onder de omschrijving van het beroepsincident. Dit kan volgens de nota van toelichting⁶ behalve een mishandeling ook zijn, de wegwerker van Rijkswaterstaat die wordt aangereden door een automobilist, of een diplomaat die in oorlogsgebied slachtoffer wordt van een bomaanslag.

In dat licht is ook art 69 ARAR gewijzigd, hieraan is lid 2 toegevoegd.

“De ambtenaar en de gewezen ambtenaar die een beroepsincident als bedoeld in artikel 35, onderdeel f, hebben gehad, hebben recht op volledige vergoeding van de schade die zij ten gevolge van dat beroepsincident lijden. In overeenstemming met de ambtenaar kan deze vergoeding mede strekken ter vervanging van de uitkering, bedoeld in artikel 38, zevende lid”.

Wat opvalt is dat de norm van de CRvB geen rol meer speelt, m.a.w. het al of niet voldaan hebben aan de zorgplicht door de werkgever is niet langer relevant. Daarnaast zal de toekenning ambtshalve dienen te gebeuren en hoeft de ambtenaar geen aanvraag tot schadevergoeding meer in te dienen bij het bevoegd gezag. Een ander belangrijk punt dat moet worden aangehaald is dat de ambtenaar die een beroepsincident overkomt 'volledig schadeloos' moet worden gesteld. In de nota van toelichting is terug te lezen dat de gedachte hierachter is dat ambtenaren die gevaarlijk werk doen dit ook moeten blijven doen, en zich niet bij voorbaat laten afschrikken door mogelijke problemen bij de afhandeling van hun schade. Het betreft zoals gezegd de volledige schade. Dit betekent o.a. de loonschade, immateriële schade, vermogensschade en toekomstige schade. Een en ander uiteraard in aanvulling op de artikelen 37 e.v. en art 48 ARAR.

Wel altijd blijft de vraag of er sprake is van schade aan de zijde van de ambtenaar. Volgens de nota van toelichting dient hiervoor zoveel mogelijk aansluiting te worden gezocht bij de afdeling 6.1.10. BW. Zaken als causaal verband, omvang van de schade, eigen schuld en de schadebeperkingsplicht spelen dan een rol.

Wijziging reglementen

We kunnen stellen dat het fenomeen beroepsincident met de daarbij behorende wijzigingen in het ARAR een duidelijke vooruitgang is voor de rijksambtenaar. Echter, nog niet alle rechtspositionele regelingen zijn voor alle ambtenaren in die zin aangepast. We zetten in kader van VPT de belangrijkste organisaties en hun onderhavige regelingen op een rij, de overige organisaties zullen hier buiten beschouwing worden gelaten.

Gemeenten

De term beroepsincident is niet opgenomen in het CAR/UWO⁷. Dit betekent dat het beroepsincident niet van toepassing is op gemeenteambtenaren. In het CAR/UWO zijn wel een aantal rechtspositionele uitkeringen toegekend als er sprake is van 'arbeidsongeschiktheid in en door de dienst'. In art 7:1 lid 1 sub d CAR-UWO valt het dienstongeval onder deze definitie. Dit betekent o.a. aanspraak op doorbetaling van het volledige loon na zes maanden, vergoeding geneeskundige verzorging, een overlijdensuitkering et cetera. Bij geweld tegen gemeenteambtenaren is vaak een protocol van toepassing dat voorziet in nog wat extra ondersteuning zoals bijstand rechtshulp, vergoeding van materiële- en immateriële schade onder voorwaarden. Zie bijvoorbeeld het Protocol Gemeente Rotterdam.

Provincie

Voor ambtenaren die een aanstelling hebben bij de provincie zijn de rechtspositionele regelingen opgenomen in het CAP⁸ en verder uitgewerkt in de uitvoeringsregeling CAP⁹. Deze vallen onder de werking van het dienstongeval, opgenomen in art A.1 CAP. Het beroepsincident is voornamelijk niet opgenomen. Voor de ambtenaren van de provincie geldt dat als er sprake is van een dienstongeval o.a. de noodzakelijk gemaakte kosten van geneeskundige behandeling of verzorging, m.u.v. het eigen risico, worden vergoed, recht op volledige bezoldiging gedurende de eerste twee jaren, eventueel compensatie van inkomensverlies tot 100% bij WIA voor arbeidsongeschiktheid van minder dan 35%, aanvullende uitkering bij overlijden, een aanvulling op de WIA-uitkering en het ABP arbeidsongeschiktheidspensioen.

Politie

De politie kent verschillende rechtspositionele regelingen waarvan de belangrijkste zijn het Barp¹⁰ en het Bbp¹¹. Het beroepsincident zoals in het ARAR omschreven is kent het Barp niet. In het Bbp is het beroepsincident wel opgenomen. Dit betekent dat het beroepsincident voor de politie (nog) niet in zijn volle omvang van toepassing is en slechts geldt voor zover er sprake is van een bepaling uit het Bbp. Dit leidt uitsluitend tot ruimere voorzieningen op het gebied van de bezoldiging. Namelijk bij ziekte die is veroorzaakt door een beroepsincident behoudt de werknemer, ook na de eerste 26 weken, aanspraak op doorbetaling van zijn volledige bezoldiging. Dit is geregeld in artikel 38 lid 2 Bbp. De werknemer hoeft daarvoor geen aanvraag in te dienen en de aanspraak op de volledige bezoldiging wordt derhalve ambtshalve toegekend. Voor de overige rechtspositionele regelingen genoemd in het Barp blijft de politieambtenaar aangewezen op het dienstongeval¹² en de hieraan gekoppelde rechtspositionele uitkeringen.

⁷ Arbeidsvoorwaarden en regeling rechtspositie voor gemeentelijk personeel

⁸ Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling Provincies

⁹ Uitvoeringsregeling CAP, rechten en plichten bij ziekte en arbeidsongeschiktheid krachten art. E.8 CAP

¹⁰ Besluit algemene rechtspositie politie.

¹¹ Besluit bezoldiging politie

¹² Dienstongeval omschreven in art 1 lid 1 sub z Barp

Daarnaast is er bij geweld tegen politieambtenaren de uitvoeringsregeling “Protocol Geweld Tegen Politie Ambtenaren” van toepassing. Dit protocol wijst op de rechtspositionele voorzieningen en voorziet daarnaast in aanvullende ondersteuning voor de ambtenaar zoals bijvoorbeeld hulp bij voeging in het strafproces.

Militairen

De rechtspositie van militairen is geregeld in het Amar¹³. In het Amar is het beroepsincident niet opgenomen. Dit is een bewuste keuze omdat al is onderkend dat het zijn van militair de nodige risico's met zich meebrengt waarin in het Amar is voorzien. Een dergelijke bepaling als het beroepsincident zou overbodig zijn en derhalve geen zinvolle toevoeging.

Onderwijs

In zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs alsmede het middelbaar- en hoger onderwijs komen het fenomeen dienstongeval en beroepsincident thans niet voor¹⁴. Als we inzoomen op de leerkrachten die krachtens een aanstelling als ambtenaar werkzaam zijn, betekent dit dat bij arbeidsongeschiktheid na een ongeval in de uitoefening van de dienst, er geen andere aanspraken bestaan dan die zijn opgenomen in de rechtspositionele regelingen geldend zoals bij iedere andere oorzaak van arbeidsongeschiktheid. Wellicht dat bij volgende CAO onderhandelingen hier aandacht aan besteed wordt maar vooralsnog is daar niets over bekend.

Ook is er nog geen protocol van kracht dat in aanvullende maatregelen voorziet, bij bijvoorbeeld agressie en geweld tegen leerkrachten.

Verhaalsrecht overheidswerkgever krachtens de VOA¹⁵

Krachtens de VOA heeft het lichaam (werkgever) een verhaalsrecht indien en voor zover dit lichaam aan een ambtenaar krachtens diens rechtspositionele regeling¹⁶ uitkeringen of verstrekkingen verleent ter zake van een aan deze overkomen ongeval. De VOA legt het begrip ongeval ruim uit en aangenomen mag worden dat de zaken die in het kader van VPT aangemeld worden hieronder vallen. BSA kan de rechtspositionele uitkeringen, de geleden loonschade en de buitengerechtelijke kosten voor de werkgever verhalen. Voor de rijksoverheid betekent dit op basis van het aanbestedingscontract en voor onder andere de politie, gemeente en provincie op basis van de aangeboden VPT pakketten¹⁷.

CONCLUSIE

Het beroepsincident is een duidelijke versterking van de rechtspositie van de rijksambtenaar. Nimmer is hij afhankelijk van de vraag of zijn volledige schade wel vergoed zal worden, de werkgever het billijk acht zijn schade te vergoeden en of het beroep van de werkgever op het naleven van de zorgplicht zal slagen. Wanneer vastgesteld is dat het een beroepsincident betreft zal de discussie voornamelijk zien op de omvang van de schade. Dit op grond van de afdeling 6.1.10 BW. Ook de vraag naar o.a. de schadebeperkingplicht, eigen schuld en het causaal verband tussen de werkzaamheden en de schade blijft bij het beroepsincident bestaan.

Duidelijk is geworden dat het beroepsincident thans alleen nog opgenomen is in het ARAR en het Bbp. Hierdoor is het alleen (nog) van toepassing op de rechtspositie van de rijksambtenaar en de politieambtenaar. Let wel, voor de politieambtenaar slechts voor het deel dat ziet op de bezoldiging omdat codificatie tot het Bbp beperkt is gebleven.

De overige ambtenaren vallen terug op het dienstongeval of zelfs alleen op de op hen betrekkinghebbende rechtspositionele regelingen. Een en ander aangevuld met voorzieningen uit bijvoorbeeld een geweldprotocol dat van toepassing is.

Tot slot kunnen we opmerken dat de werkgever die een verhaalsrecht heeft krachtens de VOA de rechtspositionele uitkeringen en verstrekkingen die zijn gedaan alsmede de geleden loonschade en buitengerechtelijke kosten kan verhalen op de veroorzaker.

¹³ Algemeen militair ambtenarenreglement

¹⁴ CAO PO, CAO VO, CAO BVE, CAO HBO, CAO NU.

¹⁵ Art. 2 VOA

¹⁶ o.a. art 69 ARAR etc.

¹⁷ Toelichting op het VPT pakket: <http://www.bsabv.nl/home/schade-en-bedrijf/veilige-publieke-taak/>