

Aansprakelijkheid na de schietpartij in Alphen aan den Rijn: hoe onbegrijpelijk kan rechtspraak – en het relativiteitsvereiste – zijn?

Inleiding

Op 4 februari jl. deed de Rechtbank Den Haag uitspraak in de zaak van 51 eisers (slachtoffers en nabestaanden) tegen de Politieregio Holland Midden over de schietpartij in het Alphense winkelcentrum De Ridderhof op 9 april 2011.¹ Daarbij werden 6 personen gedood en 16 personen verwond door dader Tristan van der V., waarna hij zichzelf om het leven bracht. Inzet van de procedure was de mogelijke aansprakelijkheid van de Politieregio, althans de korpschef, in verband met vermeende fouten bij de verlening van de wapenvergunning aan Van der V. Gegeven diens antecedenten had die vergunning, zo stellen de eisers, niet verleend mogen worden. De rechtbank oordeelt dat de politie in strijd met de wet handelde, maar toch niet aansprakelijk is. Die uitkomst roept vragen op.

Onzorgvuldig handelen

In een omvangrijk vonnis bespreekt de rechtbank uitvoerig alle toepasselijke wet- en regelgeving, inclusief circulaire, en alle feiten en omstandigheden die voorafgaand aan en bij de vergunningverlening een rol speelden. De rechtbank concludeert op basis van dat alles in r.ov. 5.23:

'dat het bij de besluitvorming over de vergunningverlening in 2008 buiten beschouwing laten van de weigering van het verlof in 2005 en de BOPZ-mutatie kwalificeert als een handelen in strijd met een wettelijke plicht en daarmee als een onrechtmatige daad van PHM'.

De rechtbank is verder van oordeel dat deze informatie in 2008 'opnieuw tot een voorgenomen weigering van het wapenverlof [had] moeten leiden'. *So far, so good*, voor eisers.

Het relativiteitsvereiste

Vervolgens wordt de vordering echter alsnog afgewezen omdat de relativiteit in de zin van art. 6:163 BW zou ontbreken. Zoals bekend uit het arrest *Duwbak Linda*² en daaropvolgende arresten, komt het bij de vaststelling of is voldaan aan het relativiteitsvereiste aan 'op het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt', zoals de rechtbank ook hier keurig vooropstelt.

De geschonden norm, dus de norm waarvan doel en strekking bepaald moet worden, is in dit geval die van de zorgvuldige besluitvorming bij verlening van

het wapenverlof, aldus de rechtbank. Dat vergt dus studie van het stelsel van vergunningverlening als het om vuurwapens gaat, en die studie neemt de rechtbank vervolgens dan ook ter hand.

Toepassing in het voorliggende geval en kritiek daarop

In r.ov. 5.41 wordt overwogen dat uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat de Wet wapens en munitie (verder: WWM) ziet op 'de bescherming van de veiligheid van burger en staat' alsmede dat illegaal wapenbezit voorkomen moet worden, vanwege de 'ernstige bedreiging voor het leven en de vrijheid van personen'.

'Kat in het bakkie', denkt de advocaat van de eisers dan, maar niets blijkt minder waar, want daarna wordt het oordeel van de rechtbank allengs ongunstiger voor de eisers, en tevens onbegrijpelijker. Ik citeer hierna de cruciale passages uit r.ov. 5.43-5.45 (en r.ov. 5.46, waarin de conclusie van de rechtbank volgt) en voeg daartussen steeds mijn commentaar op die overwegingen:

'5.43. Naar het oordeel van de rechtbank moet onderscheid worden gemaakt tussen deze met de WWM gediende algemene maatschappelijke veiligheidsnorm van bescherming van de veiligheid van de samenleving en de door PHM [de gedaagde politieregio, IG] geschonden norm van onzorgvuldige besluitvorming bij verlening van een wapenverlof.' ...

Dit type onderscheid kennen we uit het arrest *Duwbak Linda*, voornoemd, een arrest dat de rechtbank hier nauwkeurig volgt, maar dat toch echt een ander gevaltype betrof (een onzorgvuldige keuring van een schip is niet hetzelfde als een onzorgvuldig besluit inzake een wapenvergunning), en dat indertijd nogal wat weerstand opriep omdat er vooral verhullend werd geargumenteed; dat belooft wat...

1. Rb. Den Haag 4 februari 2015, ECLI:NL:RBGHA:2015:1061. De eisers hebben aangekondigd in hoger beroep te gaan.
2. HR 7 mei 2004, NJ 2006/281.

... 'Daarmee is echter niet gezegd dat de in de CWM 2005 neergelegde en uit de WWM voortvloeiende eisen van zorgvuldigheid van de besluitvorming over een verlofaanvraag mede strekken ter bescherming van de (vermogens)schade die eisers hebben geleden doordat [V.] wapens waarvoor ten onrechte verlof was verleend, heeft gebruikt bij het schietincident.'

Waarom is dat daarmee niet gezegd? Dat is de cruciale vraag. Want wat we tot nu toe gezien hebben is dat het vergunningstelsel, en dus de besluitvorming omtrent wapenvergunningen, ziet op de bescherming van de veiligheid van de burger. En uit de ook door de rechtbank benutte 'Circulaire wapens en munitie 2005' (verder: CWM 2005) blijkt dat van belang is dat wapens een ernstige bedreiging vormen voor de veiligheid in de samenleving indien zij in verkeerde handen komen, zie r.ov. 3.7 onder 1.2 van het rechtbankvonnis. Hoe kan uit dit type overwegingen iets anders volgen dan dat de WWM nu juist wél strekt ter voorkoming van (letsel)schade als gevolg van misbruik van wapens waarvoor verlof is verleend en de bescherming van burgers daartegen? Dit oordeel van de rechtbank moet dus op iets anders gebaseerd zijn...en dus is het verhullend argumenteren blijkbaar begonnen...

De rechtbank vervolgt:

'5.44. Daar komt bij dat, voor zover misbruik al moet worden gezien als een algemeen voorzienbaar gevolg van onzorgvuldige besluitvorming die leidt tot het ten onrechte verlenen van een wapenverlof, alleen al vanwege de grote verscheidenheid van mogelijke vormen van misbruik met uiteenlopende gevolgen, onzorgvuldige besluitvorming een onbepaalde en in beginsel onbegrensde groep potentiële gelaedeerden raakt, die op niet in algemene zin te voorziene wijze tot velerlei vormen van schade zou kunnen leiden.'

Welke verscheidenheid van vormen van misbruik van wapens (voor)ziet de rechter hier? Vuurwapens zijn om te schieten, toch? Oké, je kunt er ook iemand mee slaan, maar dat is zeker niet het primair beoogde gebruik. En welke uiteenlopende gevolgen bedoelt men? Is een schot in iemands arm of knie misschien iets anders dan een dodelijke verwonding? Ja zeker, maar beide typen 'onveiligheid' beoogt de WWM te voorkomen door wapengebruik in te dammen. Of speelt hier de eventueel uiteenlopende omvang van het drama een rol voor de beoordeling door de rechter? Wordt een incident met bijvoorbeeld twee verwonde slachtoffers dan anders beoordeeld dan een incident waarbij 10 doden te betreuren vallen? Ook dan geldt toch zeker dat de WWM beide typen voorvallen wil voorkomen. Met andere woorden: de concrete voorzienbaarheid (welke persoon kan potentieel slachtoffer worden?)

speelt hier geen rol; de wetenschap dat wapens in het algemeen gevaar opleveren, is voldoende.

De kern is voor de rechtbank, schat ik in, dat onzorgvuldige besluitvorming 'een onbepaalde en in beginsel onbegrensde groep potentiële gelaedeerden raakt'. Dat klopt, want iedereen kan getroffen worden. Maar dat is nu juist zo vreselijk aan het in de maatschappij laten circuleren van (illegale) wapens, en dus moet er, juist omdat een ieder van ons de pechvogel van de dag kan zijn, een robuust vergunningen- en controlesysteem bestaan, gepaard aan sancties als dat systeem faalt. Wat de rechtbank hier verkeerd ziet, is dat in dit geval de onbepaaldheid van de mogelijke groep van slachtoffers juist pleit voor een overheid die een sterk beschermende rol op zich neemt en dat dan zorgvuldig doet. Juist omdat we niet weten wie er eventueel slachtoffer kan worden, dat ligt besloten in de aard van het fenomeen wapenmisbruik, moet de bescherming optimaal en maximaal zijn. Dat ligt normaal bij relativiteitsvragen wellicht anders, omdat de groep mogelijke slachtoffers dan naar haar aard beperkter is, maar die nuance had hier gemaakt moeten worden.

En dat die toevallige personen dan 'op niet in algemene zin te voorziene wijze' verschillende 'vormen van schade' zouden kunnen leiden, is mijns inziens onbegrijpelijk. Misbruik van vuurwapens kan leiden tot letsel, dat is eenvoudig en in zijn algemeenheid te voorzien en dat zulk letsel dan in vele soorten en maten kan optreden (en ook met diverse mogelijke verdere gevolgen: tijdelijke of permanente arbeidsongeschiktheid, immaterieel leed, begrafenkosten, e.d.) is niets nieuws onder de zon. Opnieuw: een kogel in een arm is een ander soort letsel dan een dodelijke kogel in de hartstreek, maar letsel is het in beide gevallen wel degelijk.

'5.45. Verder wijst niets in de totstandkomingsgeschiedenis erop dat met de door PHM geschonden norm is beoogd individuele vermogensbelangen van welke aard dan ook te beschermen.' ...

Dat klopt: er staat nergens in de WWM dat een getroffen burger een claim kan indienen, maar het tegendeel ook niet. En ja, de Hoge Raad wil dat we vooral op zoek gaan naar uitingen die het bestaan van een bepaalde strekking expliciet maken.³ Maar de bescherming van onze veiligheid kan niets anders betekenen dan dat het ook de bescherming van onze vermogensbelangen (die onlosmakelijk aan letsel verbonden zijn) omvat. Of zou de rechtbank gemist hebben (sprekend over 'vermogensbelangen') dat het hier niet om zuivere vermogensschade gaat?

3. Zie HR 10 november 2006, LJN: AY9317; NJ 2008/491 (Astrazaneca/Amicon).

... 'In dit verband acht de rechtbank mede van belang dat het stelsel van rechtsbescherming met betrekking tot verlofverlening in de WWM uitdrukkelijk is beperkt tot de in die wet (in artikel 34) genoemde gevallen. Ook de kring van beroepsgerechtigden is met zoveel woorden beperkt. Daarmee is de kring van belanghebbenden in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht ingrijpend ingeperkt.' ...

Wat is hier de relevantie van het feit dat het bestuursrechtelijke rechtsbeschermingstraject niet op derden, mogelijke slachtoffers, ziet? Dat speelt toch bij elke vergunning? En verlening van een vergunning wil toch niet zeggen dat een derde geen claim heeft als hem of haar in het kader van de activiteiten waarvoor de vergunning verleend is op onrechtmatige wijze schade wordt toegebracht?

... 'De WWM bevat ook anderszins geen bepalingen waaraan de individuele burger rechtstreeks rechten kan ontlenen indien hij vreest dat door het bevoegd gezag toe te staan of toegestaan wapengebruik van een ander gevaar voor zijn veiligheid doet ontstaan. Evenmin voorziet de WWM in een regeling waaraan de individuele burger bescherming kan ontlenen indien zijn veiligheid door het wapengebruik van een ander in gevaar is gekomen en hij daardoor schade heeft geleden.'

Hier wordt de wijze van (doel)redeneren van de rechtbank echt onhoudbaar. De WWM *hoeft* geen aansprakelijkheidsrechtelijke regeling te bevatten, die is er immers al, in ons BW. En als dit soort argumenten mee gaan wegen, dan kan de overheid door geen (of strak afgebakende) compensatie- en klachtregelingen in een wet op te nemen, vorderingen uit hoofde van onrechtmatige daad bij voorbaat uitsluiten of sterk inperken. Willen we dat? De vraag stellen...

'5.46. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de door PHM bij de verlofverlening overtreden norm niet mede strekt ter bescherming van de individuele vermogensbelangen van eisers. De in de WWM met het - zorgvuldig toe te passen - verlofstelsel vormgegeven algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor de veiligheid in de samenleving heeft niet de strekking een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen tegen schade die op veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan indien in strijd met de wet is gehandeld bij verlening van een wapenverlof.'

Het zal niet verbazen dat ik deze louter negatief geformuleerde conclusie van de rechtbank (want wat is dan volgens de rechter *wel* de strekking van deze norm?) in het geheel niet deel. De WMM strekt mede tot bescherming van de burger tegen de

schadelijke gevolgen van gebruik van vuurwapens door personen die daartoe niet bekwaam zijn en dus geen vergunning hadden moeten krijgen.

Afronding

De rechtbank komt tot haar andere oordeel, zo leid ik af uit het voorgaande, uit angst voor een ongehoord groot aantal claims, van grote groepen claimanten, tegen de overheid die daarvoor dan te snel aansprakelijk kan worden gehouden. Maar het is juist de overheid zelf die het in haar macht heeft om die stortvloed aan claims (als de vrees daarvoor feitelijk al gerechtvaardigd is) te voorkomen door de vergunningverlening nauwkeurig en adequaat, op grond van alle beschikbare en relevante informatie, aan te pakken en zo incidenten als in Alphen aan de Rijn te voorkomen, althans minder te 'faciliteren'. Uiteraard realiseer ik me dat de aansprakelijkheid van de overheid een zogenaamde 'afgeleide aansprakelijkheid' is – het was enkel dader Van der V. die de trekker overhaalde – maar dat argument is op zichzelf onvoldoende om aansprakelijkheid af te kunnen wijzen.⁴

Om het allemaal nog erger te maken, wordt vervolgens het subsidiaire beroep op de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van art. 6:162 BW 'afgewimpeld' doordat blijkbaar niet helder zou zijn welk specifiek belang in dit concrete geval kenbaar was voor de politie (r.ov. 5.49), hetgeen dan gebeurt zonder na te denken over de toepassing van de correctie-Langemeijer, wat toch voor de hand lag, terwijl vervolgens ook nog het EVRM (art. 2 en 3 EVRM) wordt weggewuifd alsof het geen enkele invloed zou kunnen hebben (r.ov. 5.50 en 5.53), hetgeen minst genomen discutabel is. Maar tegen die tijd dat ik die rechtsoverwegingen las, was ik al zodanig teleurgesteld in dit vonnis dat ik de pen al had opgepakt om de voorgaande tegenwerpingen op het punt van de relativiteit op te schrijven. Het is bekend dat die relativiteitseis zeer lastig is, maar dit had beter gekund en ontmoeten.

*Prof. mr. I. Giesen**

4. Zie nader I. Giesen, *Toezicht en aansprakelijkheid*, Kluwer 2005, p. 37-45, met verdere verwijzingen, alsmede I. Giesen, *Aansprakelijkheid voor inadequate publieke beveiliging door private actoren*, in: I. Giesen, J.M. Emaus & L.F.H. Enneking (red.), *Verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en privatisering van publieke taken*, Ucall Reeks Deel 1, BJU 2014, p. 81-114.

* Hoogleraar privaatrecht aan het Molengraaff Instituut van de UU en programmaleider van het *Utrecht Centre for Accountability and Liability Law* (www.uu.nl/ucall), vaste medewerker van het WPNR. (I.Giesen@uu.nl) Deze bijdrage verscheen eerder in licht gewijzigde vorm als een Ucall Blog, zie <http://blog.ucall.nl>. Met dank aan Liesbeth Enneking en Elbert de Jong voor het meezielen.