Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie

Chroom-6 bij Defensie
Begrensde ruimhartigheid

Den Haag, november 2022

Samenstelling van de Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie

Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss (voorzitter)
Mr. M. Tj. Bouwes
Dr. B. ter Haar
Prof. mr. C.J.M. Klaassen
VADM b.d. ir. M.A. van Maanen

Ambtelijke ondersteuning is verleend door het CAOP:
F.J.G. Kuijpers MA
L. van Gorkum
F. van Oldeniel

Samenvatting

Naar aanleiding van ophef die is ontstaan over ziekte van Defensiemedewerkers als gevolg van het werken met chroom-6-houdende materialen op de POMS-locaties, heeft het RIVM opdracht gekregen om dit te onderzoeken.
Na een uitvoerig onderzoek heeft het RIVM functies waarin blootstelling heeft plaatsgevonden benoemd en aandoeningen vastgesteld die daaraan gerelateerd kunnen zijn. Op grond van dit onderzoek heeft Defensie erkend dat in het verleden haar medewerkers te weinig bescherming is geboden tegen gevaarlijke stoffen, in het bijzonder chroom-6. In 2018 heeft de staatssecretaris van Defensie in overeenstemming met de vakbonden de Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie in het leven geroepen. Deze voorziet in uitkeringen en voorzieningen ten behoeve van personen die tijdens werkzaamheden voor Defensie zijn blootgesteld aan de gevaarlijke stof chroom-6.

In 2021 is op verzoek van de Tweede Kamer tevens een Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie ingesteld. Aan deze commissie zijn drie opdrachten verstrekt. Deze waren een vervolg op moties vanuit de Tweede Kamer over vragen die herhaaldelijk gesteld werden. Deze vragen leken over meer te gaan dan alleen over Defensie, vandaar dat een commissie is ingesteld.
De eerste opdracht betreft het maken van een vergelijking van de Uitkeringsregeling met het wettelijk kader, vergelijkbare regelingen en het rapport van de Commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten (VSAB). In haar Tussenrapport van september 2021 heeft de Commissie verslag gedaan van de uitvoering van deze eerste opdracht.

In het onderhavige Eindrapport wordt ook gerapporteerd over de twee andere opdrachten. Deze hebben betrekking op de verschillen tussen de POMS-locaties en de overige Defensielocaties en de impact van een eventuele uitbreiding van de regeling.
De Commissie heeft gedurende haar onderzoek met vele betrokkenen gesproken. In dit Eindrapport doet zij daarom ook verslag van haar algemene bevindingen over de toepassing van de regeling en doet een aantal aanbevelingen.

Het Eindrapport heeft als conclusie dat de Uitkeringsregeling als geheel een evenwichtige regeling is. Zij sluit aan bij soortgelijke regelingen en bij het aansprakelijkheidsrecht. Ook de uitbreiding van de regeling naar andere locaties dan de POMS-locaties acht de Commissie gerechtvaardigd.

De lange periode waarin Defensie haar zorgplicht voor de veiligheid bij het werken met gevaarlijke stoffen heeft verwaarloosd en de vervolgens lange duur van het onderzoek hebben begrijpelijkerwijs voor veel onvrede gezorgd onder belanghebbenden. Daarnaast was er teleurstelling over de beperkte reikwijdte van de regeling. Deze is echter niet bedoeld om alle problemen definitief op te lossen. De regeling is erop gericht om snel uitkeringen te verstrekken in duidelijke gevallen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om over hogere of andere vorderingen met Defensie in onderhandeling te treden. Indien over een dergelijke claim geen overeenstemming kan worden bereikt, kan de betrokkene deze zo nodig voorleggen aan de rechter.

Een van de uitgangspunten van de regeling is dat er sprake moet zijn van een causaal verband tussen een opgelopen ziekte en het werk. De Commissie concludeert dat aan dit uitgangspunt dient te worden vastgehouden, ook al is voor de Tilburgse situatie een ruimere regeling getroffen. Het uitgangspunt sluit aan bij de algemene regeling van het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht. Daarnaast valt het loslaten van dit criterium bij Defensie met haar veel grotere personeelsbestand en variëteit aan functies moeilijker te rechtvaardigen. Dit zou talloze nieuwe afbakeningsproblemen en discussies in het leven roepen. Ook zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van andere, soortgelijke situaties en onoverzienbare financiële consequenties kunnen krijgen. De Commissie acht het daarom te billijken dat niet is gekozen voor een veel ruimere regeling waarbij ook uitkering zou worden verstrekt in geval van aandoeningen die geen aantoonbare relatie hebben met chroom-6 of bij blootstelling aan chroom-6 waarbij (nog) geen ziekte is ingetreden.

Daarmee is het laatste woord nog niet gezegd over ziektes als gevolg van het werken met andere gevaarlijke stoffen dan chroom-6. De Commissie stelt vast dat de nieuwe regeling voor beroepsziekten TSB voorlopig weinig zal oplossen voor Defensiemedewerkers. Daarom acht zij het van belang dat opnieuw wordt gekeken naar de gevolgen van het werken met andere gevaarlijke stoffen bij Defensie. Het beleid ten aanzien daarvan behoeft meer uitwerking en meer bekendheid.

Ook over de uitvoering van de Uitkeringsregeling wordt geklaagd. De Commissie besteedt in haar Eindrapport aandacht aan de gang van zaken bij de uitvoering en bij de behandeling van bezwaren. De procedures waarmee beslissingen worden genomen, zijn complex en daardoor weinig inzichtelijk. De Commissie heeft geconstateerd dat bij de toekenning van uitkeringen de regels wel degelijk soepel worden toegepast, maar dat dit onvoldoende kenbaar is. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het weinig toepassen van de op flexibiliteit gerichte bepalingen. Daarnaast is weinig bekend over de wijze waarop naast de Uitkeringsregeling overige schadeclaims worden behandeld.

Concluderend acht de Commissie voor de situaties waarop de Uitkeringsregeling betrekking heeft, de Uitkeringsregeling in de regel voldoende ruimhartig. Die ruimhartigheid is echter wel begrensd, door de beperkingen in reikwijdte en hoogte van de uitkeringen. Ten aanzien van de uitvoering van de Uitkeringsregeling constateert de Commissie dat ook deze ruimhartig is, maar dat dit niet altijd zichtbaar is. Zij doet een aantal concrete aanbevelingen om kleinere knelpunten aan te pakken en de uitvoering transparanter te maken.

Den Haag, november 2022

Voorwoord

De constatering dat binnen het ministerie van Defensie langdurig is gewerkt met de gevaarlijke stof chroom-6 heeft in de afgelopen jaren veel beroering gewekt. Het RIVM heeft uitvoerig onderzoek gedaan naar de gezondheidsaspecten. Het ministerie heeft daarnaast in overleg met de vakbonden een Uitkeringsregeling in het leven geroepen.
Op verzoek van de Tweede Kamer is in 2021 een Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie ingesteld, teneinde aan de hand van een aantal vragen de Uitkeringsregeling nader te bezien.
De Commissie heeft 17 keer vergaderd. Daarnaast heeft zij de relevante stukken bestudeerd en met vele betrokkenen gesproken, zowel belanghebbenden als personen die bij de totstandkoming of de uitvoering van de Uitkeringsregeling betrokken zijn (geweest). Ook heeft zij nadere informatie verzameld over de uitvoering van de regeling.
De Commissie dankt allen die hebben meegewerkt aan haar onderzoek. en van het ministerie van Defensie hebben de Commissie steeds van adequate informatie voorzien. Daarbij werd zij geheel vrij gelaten om haar eigen oordeel te vormen.
In september 2021 heeft de Commissie een Tussenrapport gepresenteerd waarin zij verslag heeft gedaan van de uitvoering van het eerste deel van haar opdracht: de vergelijking van de Uitkeringsregeling met andere regelingen en voorstellen.
In dit Eindrapport doet de Commissie verslag van de resultaten van het gehele onderzoek en geeft zij een algemene beschouwing van haar bevindingen. Dit resulteert in een aantal aanbevelingen aan de staatssecretaris.
De Commissie hoopt dat de publicatie van dit Eindrapport kan bijdragen aan een goede waardering van de Uitkeringsregeling en aan een adequate toepassing ervan.

Guus Heerma van Voss, voorzitter
Den Haag, november 2022

Inhoudsopgave

Samenvatting 5
Voorwoord 9

1 Opdracht en werkwijze van de Commissie 13
1.1 Opdracht Commissie 13
1.2 Werkwijze Commissie 14

2 De voorgeschiedenis van de Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie 16
2.2 Onderzoek RIVM 16
2.3 De Paritaire Commissie chroom-6 Defensie 22
2.4 Reactie Defensie 24

3 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie 27
3.1 Coulanceregeling 27
3.2 Uitkeringsregeling 30

4 Eerste opdracht – vergelijking met andere regelingen 36
4.1 De eerste opdracht 36
4.2 Vergelijking met wettelijk kader 37
4.3 Vergelijking met vergelijkbare regelingen 39
4.4 Vergelijking met rapport Commissie VSAB (Commissie Heerts) 42
4.5 Bijzondere juridische onderwerpen 44
4.6 Slotoverwegingen 45

5 Tweede opdracht – verschillen tussen POMS- en andere Defensielocaties 47
5.1 Geraadpleegde bronnen 47
5.2 Verschillen tussen de POMS- en overige Defensielocaties 49
5.3 Bevindingen van de Commissie 52
5.4 Conclusies 60

6 Derde opdracht – impactanalyse ruimere criteria 61
6.1 Algemeen 61
6.2 Vergoeding zonder ziekte 63
6.3 Ontbreken van relatie met chroom-6 67
6.4 Conclusie 72

7 Algemene beschouwing van de Uitkeringsregeling 75
7.1 Totstandkoming Uitkeringsregeling 75
7.2 Reikwijdte Uitkeringsregeling 80
7.3 Flexibiliteit binnen de Uitkeringsregeling 97
7.4 Bijzondere aspecten 107
7.5 Procedurele aspecten 115
7.6 Conclusie 129

8 Conclusies en aanbevelingen 129
8.1 Algemeen oordeel 131
8.2 Aanbevelingen 134

Bijlage 1 Instellingsbesluit Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie 137
Bijlage 2 lijst van gesprekspartners 141
Bijlage 3 Lijst met afkortingen 143
Bijlage 4 Literatuurlijst 145
Bijlage 5 Processchema behandeling aanvraag Uitkering Chroom-6 Defensie 150
Bijlage 6 Overzicht aanvragen en afhandeling regeling Uitkering chroom-6 Defensie 152
Bijlage 7 Processchema afhandeling bezwaren Uitkering Chroom-6 Defensie 154
Bijlage 8 Statistieken bezwaren Uitkeringsregeling 156
Bijlage 9 Statistieken beroepszaken Uitkeringsregeling 157
Bijlage 10 Statistieken Letselschadeclaims 157
Bijlage 11 Schematisch overzicht van vergelijking regelingen 158

1 Opdracht en werkwijze van de Commissie

1.1 Opdracht Commissie

Aan de Commissie uitkeringsregeling chroom-6 Defensie zijn drie taken toebedeeld.
De toenmalig staatssecretaris van Defensie mevrouw Visser heeft op 22 maart 2021 een Commissie uitkeringsregeling chroom-6 Defensie ingesteld (hierna te noemen: de Commissie).[1] De Commissie doet onderzoek naar de uitkeringsregeling chroom-6 Defensie (hierna te noemen: de **Uitkeringsregeling**).

Volgens de omschrijving van het instellingsbesluit heeft de Commissie de volgende opdrachten:

a Bepaal hoe de Uitkeringsregeling zich verhoudt tot het wettelijk kader, tot regelingen zoals die rijksbreed zijn vastgesteld en betrek hierbij ook het rapport en de aanbevelingen van de Commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten (**VSAB**);
b Onderzoek in hoeverre de arbeidsomstandigheden op de *Prepositioned Organizational Materiel Sites* (**POMS**) van Defensie, zoals Eygelshoven, dermate uniek waren ten opzichte van de arbeidsomstandigheden op andere Defensielocaties

1 Staatsecretaris van Defensie 22 maart 2021, nr. BS2021003252, *Staatscourant* nr 15372 van 25 maart 2021. Zie ook Brief van de Staatssecretaris en de Minister van Defensie van 16 februari 2021, *Kamerstukken II*, 2020 – 2021, 35 570 X nr. 84, p. 2-3.

waar gewerkt is met chroom-6 in genoemde periode, dat het gerechtvaardigd kan zijn alleen voor alle oud-medewerkers van de POMS-locaties een aparte rechtspositionele regeling vast te stellen;

c Voer een impactanalyse uit voor de situatie waarin voor het recht op een uitkering een vergoeding voor iedere werknemer die mogelijk is blootgesteld aan chroom-6/gevaarlijke stoffen als uitgangspunt wordt gehanteerd in plaats van de uitgangspunten zoals gehanteerd bij het opstellen van de Uitkeringsregeling Defensie. Het gaat hierbij om het loslaten van (1) het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van blootstelling en een ziekte of medische aandoening en (2) het bestaan van causaliteit tussen ziekte en blootstelling aan chroom-6 of de gevaarlijke stof op basis van wetenschappelijk onderbouwde criteria waarbij minimaal sprake moet zijn van een ziekte die ervan verdacht wordt veroorzaakt te kunnen zijn door blootstelling aan chroom-6 of de gevaarlijke stof. De analyse moet zich minimaal richten op wat de mogelijke (juridische, maatschappelijke en financiële) consequenties zijn voor Defensie, de Rijksoverheid, het bedrijfsleven en op de betrokken (oud-)medewerkers en nabestaanden.

1.2 Werkwijze Commissie

De rapportage van de Commissie vindt plaats in twee stappen.
Over de eerste van de drie genoemde taken heeft de Commissie gerapporteerd in haar Tussenrapport van september 2021. In dit Eindrapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar alle drie de taken en wordt ook een algemene beschouwing gegeven over de bevindingen van de Commissie met betrekking tot de Uitkeringsregeling.

Teneinde tot een compleet beeld te komen heeft de Commissie uit zo veel mogelijk verschillende bronnen informatie verzameld over de inhoud en de werking van de Uitkeringsregeling.
Ten behoeve van de vervulling van de eerste opdracht heeft de Commissie regelingen verzameld die vergelijkbaar zijn met de Uitkeringsregeling. Daarnaast is een groot aantal rapporten bestudeerd, waaronder die van het RIVM over de chroom-6-problematiek bij Defensie, het advies van de Commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten (Commissie VSAB) en parlementaire discussies over de problematiek.
Vervolgens heeft de Commissie cijfermatige informatie verzameld over de toepassing van de regeling en deze geanalyseerd. Daarbij zijn de aantallen toegekende uitkeringen, de toekenningsgronden en de bezwaar- en beroepsprocedures meegenomen. Ook is inzicht verworven in de omvang en de wijze van afhandeling van overige lopende vorderingen op het gebied van letselschade als gevolg van chroom-6.
Daarnaast heeft de Commissie gesprekken gevoerd met diverse betrokken partijen. Dit betreft zowel bij de beleidsvorming betrokkenen (zoals ambtenaren van het ministerie van Defensie, de Paritaire Commissie chroom-6 Defensie, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM], een onafhankelijke adviescommissie, toxicologen en vakbonden), als ook gedupeerden (zoals [oud-] medewerkers en nabestaanden) en rechtshulpverleners. Een lijst van geraadpleegde personen is als bijlage opgenomen bij dit rapport.

2 De voorgeschiedenis van de Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie

2.1 Aanleiding

Letselschade bij de POMS-locaties leidde tot ophef.
In 2014 ontstond onrust bij (oud-)medewerkers van de *Prepositioned Organizational Materiel Storage* (hierna: **POMS**) locaties van het ministerie van Defensie. Een door een oud-medewerker ingediende claim voor letselschade kreeg veel aandacht in de media. Hierdoor vernamen de (oud-)medewerkers van de mogelijk schadelijke effecten van chroom-6-houdende verf, een product waarmee (ook) op de POMS-locaties werd gewerkt. Daarnaast maakten (oud-)medewerkers van de POMS-locaties melding van het feit dat opvallend veel collega's op relatief jonge leeftijd waren overleden en lieten verscheidene (oud-)medewerkers, die met chroom-6-houdende verf hadden gewerkt, weten dat zij gezondheidsklachten hadden die zij toeschreven aan de blootstelling aan chroom-6.

2.2 Onderzoek RIVM

Het RIVM kreeg opdracht om onderzoek te verrichten.
In maart 2015 heeft minister van Defensie mevrouw Hennis-Plasschaert het RIVM gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijk schadelijke gevolgen voor de gezondheid als gevolg van het werken met chroom-6-houdende verf op zowel de POMS-locaties als de andere Defensielocaties. Dit onderzoek heeft geleid tot de volgende drie rapporten van het RIVM:

1 Het onderzoek naar chroom-6 op de POMS-locaties, voltooid in 2018.[2]
2 Het onderzoek naar hexamethyleen diisocyanaat (hierna: **HDI**) uit CARC op de POMS-locaties, voltooid in 2020.[3]
3 Het onderzoek naar chroom-6 en arbeidsomstandigheden op alle Defensielocaties, voltooid in 2021.[4]

Daarbij betrok het RIVM ook andere instituten.
Het onderzoek is gecoördineerd door het RIVM. Naast het RIVM waren nog een drietal andere onderzoeksinstituten betrokken, te weten: de Universiteit Utrecht (Instituut voor Risk Assessment Sciences – IRAS), TNO en de Universiteit Maastricht.

Daarnaast werd een klankbordgroep ingesteld.
Voor de toetsing van de wetenschappelijke en maatschappelijke kwaliteit van het RIVM-onderzoek is door het RIVM een Inhoudelijke Klankbordgroep Chroom-6 in arbeidssituaties ingesteld, waarin onder anderen wetenschappers, artsen en advocaten zitting hadden. De leden van de Klankbordgroep waren voorgedragen door vakbonden, letselschadeadvocaten, Defensie en het RIVM. Deze inhoudelijke Klankbordgroep heeft de onderzoeksplannen, de resultaten en de conclusies beoordeeld, en de uitvoerders van het onderzoek daarover geadviseerd.

2 RIVM, *Chroom-6 op de POMS-locaties van Defensie: gezondheidseffecten en verantwoordelijkheden Bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen,* RIVM-rapport 2018 – 0061, Bilthoven: RIVM 2018, zie kamerbrief staatssecretaris van Defensie, 4 juni 2018 (Kamerstuk 34 775 X, nr. 126).
3 RIVM, *CARC op de POMS-locaties van Defensie: blootstelling en gezondheidsrisico's Bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen, met speciale aandacht voor het bestanddeel HDI*, RIVM-rapport 2020 – 0017, Bilthoven: RIVM 2020, zie kamerbrief staatssecretaris van Defensie, 6 april 2020 (Kamerstuk 35300 X, nr. 63).
4 M.A.M. Beerlage e.a., *Onderzoek naar blootstelling aan chroom-6 en arbeidsomstandigheden op Defensielocaties Periode 1970-2015,* RIVM-rapport 2021 – 0066, Bilthoven: RIVM 2021, zie kamerbrief staatssecretaris van Defensie 31 mei 2021 (Kamerstuk 355700 X, nr. 92).

Het eerste onderzoek wees op ernstige gevolgen van gebruik van chroom-6 op de POMS-locaties en op schending van de zorgplicht door Defensie.
Samengevat leidde het onderzoek tot de volgende conclusies:[5]

- *(Oud-)defensiemedewerkers op de vijf POMS-locaties zijn blootgesteld aan chroom-6. De mate van blootstelling varieert per functie, de aard van de werkzaamheden en de voor de specifieke werkzaamheden getroffen beheersmaatregelen. Voor een aantal ziekten geldt dat wetenschappelijk is aangetoond dat zij kunnen worden veroorzaakt door blootstelling aan chroom-6. Voor meerdere functies was de blootstelling zodanig dat dit verschillende ziektes kan hebben veroorzaakt, namelijk longkanker, neus- en bijholtekanker, maagkanker, chroom-6-gerelateerd allergisch contacteczeem, allergische astma, allergische rhinitis, sommige chronische longziektes en perforatie van het neustussenschot door chroomzweren. De kans op het optreden van een ziekte neemt in de regel toe als de blootstelling aan chroom-6 intenser was en/of langer heeft geduurd. Hoe lang na blootstelling ziekten zich kunnen openbaren, hangt af van het type aandoening.*

- *Defensie was vanaf 1973 bekend met het feit dat in verfmaterialen die bij Defensie werden gebruikt, stoffen zaten die gezondheidsrisico's met zich brachten. Defensie heeft verzuimd om werknemers te informeren over deze risico's ondanks dat de risico's in verschillende interne documenten en memo's destijds aan de orde zijn gesteld. Defensie heeft eveneens verzuimd om de kennis over de risico's rond het werken met chroom-6 te delen met bedrijfsartsen en arbodiensten en om toezicht te houden op het goed (kunnen) functioneren van deze diensten. Het arbobeleid op de POMS-locaties was, zeker in de eerste jaren, ontoereikend. Tot medio jaren negentig ontbrak het aan tijdige aandacht voor beheersmaatregelen, zorgvuldige registratie van het gebruik van gevaarlijk stoffen, voldoende kwaliteit en beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen, effectief toezicht op naleving van de gebruiksvoorschriften en periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek voor medewerkers die risico's liepen in hun werk. De zorg voor een veilige werkplek voldeed bij Defensie destijds niet aan de wettelijke verplichtingen.*

Wat is chroom-6?

Chroom is een metaal dat als element in verschillende industriële processen wordt gebruikt omdat het verbindingen aan kan gaan met chemische stoffen. Chroom-6 is een vorm van het metaal chroom. Het heeft een roestwerende werking en wordt daarom toegevoegd aan sommige verf. Door zijn sterke vermogen om corrosie te weren, wordt chroom-6 toegevoegd aan grondverven (primers), waarover een topcoating wordt aangebracht. Met name voor toepassingen als grondverf bij vliegtuigen, bruggen en industriële toepassingen is dit bijzonder nuttig. Verder wordt het ook gebruikt voor het verchromen van metalen of kunststof oppervlakken, in houtconserveringsmiddelen en in bepaalde soorten cement. Chroom-6 heeft naast deze positieve eigenschappen ook een keerzijde. Het is een schadelijke stof die kankerverwekkend is. Wie in aanraking komt met een hoge dosering, bijvoorbeeld door het onbeschermd werken met materialen die chroom-6 bevatten, loopt zeer ernstige gezondheidsrisico's. Chroom-6 kan zich verbinden met de cellen in het lichaam die hierdoor kunnen muteren en dergelijke mutaties kunnen kanker veroorzaken. De kans om ziek te worden is afhankelijk van hoe (inademing, huidcontact of inslikken), hoe vaak, hoeveel en hoelang mensen chroom-6 binnenkrijgen. Mensen die werkzaamheden uitvoeren waardoor zij direct met de stof in contact komen, lopen de grootste kans om ziek te worden. Chroom-6 kan een aantal specifieke ziekten veroorzaken.

5 De hier vermelde conclusies van het RIVM die blauw én cursief zijn gedrukt zijn letterlijk aangehaald.

Uit het tweede onderzoek bleek dat ook het gebruik van CARC tot ernstige ziektes bij Defensiemedewerkers kon leiden.
Het tweede RIVM-onderzoek was gericht op CARC (met speciale aandacht voor HDI) op de POMS-locaties. Dit onderzoek heeft (samengevat) geleid tot de volgende conclusies.

- *Werknemers op de POMS-locaties hebben tussen 1984 en 2006 Amerikaans legermaterieel onderhouden. Zij hebben daar onder andere gewerkt met CARC, een beschermende toplaag (coating) voor legervoertuigen. Eén bestanddeel van de coating heeft zeer schadelijke eigenschappen: hexamethyleen di-isocyanaat, afgekort HDI. Tijdens onderhoudswerk kunnen werknemers dit HDI hebben binnengekregen. Hun gezondheid is hierdoor mogelijk geschaad. De kans om ziek te worden is groter naarmate iemand meer, vaker en/of langer aan HDI is blootgesteld. Vooral degenen die de CARC-laag op het materieel spoten, hebben blootgestaan aan HDI. Zij ademden de stof in tijdens het spuiten en hun huid kwam ermee in contact. Werknemers die de verf opbrachten met rollers en kwasten zijn er in mindere mate direct mee in contact gekomen. Dat geldt ook voor werknemers die bezig waren met het schuren, stralen en lassen van geverfde oppervlakten. Degenen die het spuitwerk moesten controleren, de* quality inspectors, *zijn in geringe mate indirect blootgesteld. HDI wordt in verband gebracht met verschillende ziekten: vormen van astma, neus- en oogslijmvliesontsteking, contacteczeem en de longaandoening Hypersensitivity Pneumonitis. Deze ziekten kunnen zijn veroorzaakt door blootstelling aan HDI uit CARC op de POMS-locaties. Er zijn geen aanwijzingen dat HDI kankerverwekkend is. Ziekteverschijnselen treden maximaal binnen een jaar na blootstelling op. Werknemers kunnen dus nu niet meer ziek worden door de eerdere blootstelling aan HDI op de POMS-locaties. Naast de aard van de blootstelling bepalen nog andere zaken of werknemers ziek worden. Zij kunnen bijvoorbeeld aan andere stoffen zijn blootgesteld maar ook persoonlijk gevoelig zijn om een van de ziekten na blootstelling te krijgen.*

Wat is CARC?

CARC staat voor *Chemical Agent Resistant Coating*. Dit wordt gebruikt als de bovenste verflaag op een oppervlak (de topcoating). CARC bestaat uit een bindmiddel, oplosmiddelen, kleurpigmenten en hulpstoffen in wisselende samenstellingen. Het bindmiddel in CARC is een polyurethaan (PU), een polymeer dat ook in autolakken en purschuim zit. Deze polyurethaan is zodanig verweven, dat het een soort net vormt. Dit net is zo gemaakt dat biologische en chemische strijdgassen er nauwelijks in kunnen dringen. De polyurethaan in CARC wordt tijdens de droging gevormd uit onder andere de stof hexamethyleen di-isocyanaat (HDI). Van HDI is bekend dat dit mogelijk tot gezondheidsproblemen kan leiden bij bepaalde blootstelling. HDI kan in het lichaam komen doordat de dampen ingeademd worden en/of de huid in contact komt met kleine druppeltjes HDI. HDI komt voor in onder andere coatings, lijm, isolatiemateriaal en verf.

Uit het derde onderzoek bleek dat ook Defensiemedewerkers buiten de POMS-locaties letsel kunnen hebben opgelopen als gevolg van blootstelling aan chroom-6.
In het derde RIVM-onderzoek stond de vraag centraal of medewerkers van alle Defensielocaties in aanraking kunnen zijn gekomen met chroom-6. Met een online vragenlijst hebben onderzoekers informatie verzameld over 2735 functies die 1566 (oud-)medewerkers van Defensie hadden in de periode 1970 – 2015. In totaal werkten de (oud-)medewerkers op 229 (niet-POMS-)locaties verdeeld over alle Defensieonderdelen. Op basis van deze informatie zijn door het RIVM de volgende conclusies getrokken:

- *Door de hele defensieorganisatie heen kunnen (oud-)medewerkers in aanraking zijn geweest met chroom-6. Dit betreft niet alleen mensen die zelf het onderhoudswerk aan het legermateri-*

eel deden, maar ook personen die regelmatig in de werkplaatsen kwamen, zoals leidinggevenden, schoonmakers en anderen. Dit betekent dat niet alleen op basis van de functie van medewerkers kan worden bepaald of zij aan chroom-6 zijn blootgesteld. Op basis van de daadwerkelijk verrichte werkzaamheden kan worden beoordeeld of iemand ziek kan zijn geworden door blootstelling aan chroom-6. Mensen die in contact komen met chroom-6 hebben een grotere kans om bepaalde ziekten en aandoeningen te krijgen. Dat betekent niet dat iemand die in contact komt met de stof altijd deze ziekten krijgt. De kans is groter naarmate de betrokkene meer, vaker of langer is blootgesteld. Dat geldt vooral voor medewerkers die tijdens hun werk direct blootstonden aan chroom-6 en niet goed beschermd waren. Dit was bijvoorbeeld het geval wanneer zij verflagen spoten of schuurden of aan het lassen of snijbranden waren. Net als op de POMS-locaties blijkt dat medewerkers ook op andere locaties niet altijd en overal genoeg waren beschermd tegen de blootstelling aan chroom-6. Beschermende maatregelen op de werkplek, zoals afgescheiden werkruimten of afzuiginstallaties, werden niet altijd getroffen. Ook waren de persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals stofmaskers, niet altijd aanwezig of effectief genoeg. In de loop van de jaren is hier bij Defensie meer aandacht voor gekomen, vooral vanaf de jaren negentig.

2.3 De Paritaire Commissie chroom-6 Defensie

Ter begeleiding van het RIVM-onderzoek is een paritaire commissie ingesteld.
Het ministerie van Defensie heeft een paritaire commissie ingesteld met als opdracht de RIVM-onderzoeken naar de arbeidsomstandigheden en het gebruik van CARC en chroom-6-houdende verf bij Defensie te begeleiden en de minister van Defensie te adviseren over de consequenties van de uitkomsten. Voor begeleiding door een paritaire commissie is gekozen, omdat het ministerie van Defensie niet alleen opdrachtgever was van het onderzoek, maar ook belanghebbende. Naast dr. R.L. Vreeman als onafhankelijk voorzitter, bestond de Paritaire Commissie uit vertegenwoordigers van enerzijds Defensie en anderzijds de vakbonden, alsmede een onafhankelijke wetenschappelijk expert en een onafhankelijke communicatiedeskundige.

De Paritaire Commissie beval aan een uitkeringsregeling in te voeren en het beleid te verbeteren.
De Paritaire Commissie heeft naar aanleiding van het eerste RIVM-rapport een viertal aanbevelingen gedaan[6]:

1 Een collectieve uitkeringsregeling in te voeren voor (ex-)medewerkers die een ziekte of aandoening hebben of krijgen waarvan het wetenschappelijk onderzoek van het RIVM heeft aangetoond dat deze door werkzaamheden voor Defensie op de POMS-locaties kan zijn veroorzaakt. De regeling moest recht doen aan het leed dat mensen door hun gezondheidsproblemen hebben moeten ondergaan en waarbij ook nadrukkelijk gekeken moest worden naar de belangen van de nabestaanden.
2 Bij de uitvoering van de collectieve regeling goede nazorg leveren.
3 Verbeteren van de manier waarop Defensie met het gebruik van gevaarlijke stoffen omgaat en daarmee meer aandacht besteden aan preventie.
4 Het bestaande onderzoek uitbreiden met twee aanvullende onderzoeken betreffende het gebruik van chroom-6-verf op andere Defensielocaties én het gebruik van CARC op de POMS-locaties.

Naar aanleiding van het derde RIVM-onderzoek, dat betrekking had op alle Defensielocaties, heeft de Paritaire Commissie vijf aanbevelingen gedaan:

6 De hier vermelde aanbevelingen van de Paritaire Commissie die blauw én cursief zijn gedrukt zijn zo goed mogelijk samengevat.

1 De bestaande Uitkeringsregeling uitbreiden, zodat ook de (oud-) medewerkers van alle Defensielocaties en hun nabestaanden hierop aanspraak kunnen maken.
2 Geen verder grootschalig onderzoek op groepsniveau doen naar het gebruik van chroom-6, omdat de verwachting is dat nader onderzoek weinig nieuwe inzichten gaat opleveren. Indien een medewerker te kennen geeft andere taken met mogelijke blootstelling aan chroom-6 te hebben gedaan, lijkt het zinvoller om dit per geval te beoordelen.
3 De nazorg continueren en uitbreiden voor alle (oud-)medewerkers van Defensie.
4 Een nadrukkelijke oproep wordt gedaan om blootstelling aan álle gevaarlijke stoffen zo beperkt mogelijk te maken en de gezondheidsrisico's verder terug te dringen.
5 Aangezien het ondoenlijk is om onderzoeken naar andere gevaarlijke stoffen op dezelfde grootschalige manier als bij chroom-6 te doen, wordt Defensie geadviseerd om voor de benodigde expertise aangaande beroepsziekten en gevaarlijke stoffen aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke initiatieven als resultaat van de aanbevelingen van de Commissie Heerts, zoals het nog op te richten Landelijk Expertise Centrum.[7]

Ten slotte heeft de Paritaire Commissies algemene conclusies en adviezen uitgebracht over de aanpak van de problematiek van chroom-6 en CARC.[8]

2.4 Reactie Defensie

Defensie heeft erkend haar zorgplicht te hebben geschonden.
Op basis van de conclusies van het eerste en het derde RIVM-rapport heeft de toenmalige staatssecretaris van Defensie (mevrouw Visser) erkend dat Defensie ten aanzien van de POMS-locaties respectievelijk ten aanzien van de andere locaties van Defensie haar zorgplicht niet is nagekomen en onvoldoende heeft zorggedragen voor een veilige werkomgeving.[9] Zij heeft hiervoor, in beide gevallen, namens Defensie haar excuses aangeboden. De door de Paritaire Commissie gedane aanbevelingen zijn integraal overgenomen.

Defensie heeft eerst een coulanceregeling en vervolgens een Uitkeringsregeling ingevoerd.
Het ministerie van Defensie heeft, vooruitlopend op de uitkomsten van het RIVM-onderzoek, in 2015 de zogeheten Tijdelijke regeling tegemoetkoming en ondersteuning slachtoffers blootstelling chroom-6-houdende stoffen Defensie (hierna: **Coulanceregeling**) ingevoerd.
Naar aanleiding van het eerste RIVM-rapport is deze Coulanceregeling voor de (oud-)medewerkers op de POMS-locaties in 2018 vervangen door de Uitkeringsregeling. De Uitkeringsregeling was bedoeld als tegemoetkoming voor (oud-)medewerkers die zijn blootgesteld aan chroom-6 op de POMS-locaties en als gevolg daarvan ziek zijn geworden. Voor medewerkers die met chroom-6 hebben gewerkt op andere locaties van Defensie bleef de reeds bestaande Coulanceregeling vooralsnog van toepassing.
Naar aanleiding van het derde RIVM-rapport is in 2021 de werkingssfeer van de Uitkeringsregeling uitgebreid tot alle Defensielocaties, onder intrekking van de Coulanceregeling. De inhoud van beide regelingen wordt besproken in hoofdstuk 3 van dit rapport.

7 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/15/adviesverkenning-kennisinfrastructuur-stoffengerelateerde-beroepsziekten
8 *Conclusies en adviezen van de Paritaire Commissie over de aanpak problematiek chroom-6 en CARC*, Brief van 16 april 2021 aan de staatssecretaris van Defensie.
9 Ten aanzien van de POMS-locaties is dat gebeurd in de kamerbrief van de staatssecretaris van Defensie van 4 juni 2018, *Kamerstukken II* , 2017-2018, 34 775 X, nr. 126. Ten aanzien van de overige locaties is dat gebeurd in de kamerbrief van de staatssecretaris van Defensie van 31 mei 2021, *Kamerstukken II*, 2020-2021, 35 570 X, nr. 92.

Daarnaast is een Informatiepunt Chroom-6 ingesteld.
Het ministerie van Defensie heeft het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP), een onafhankelijk kennis- en dienstencentrum, vanaf het begin van het RIVM-onderzoek aangewezen als informatiepunt, waar (oud-)medewerkers en nabestaanden zich konden registreren en waar documentatie of informatie aangeleverd kon worden voor het onderzoek. Het Informatiepunt Chroom-6 is daarmee hét loket geworden voor de nazorg rondom chroom-6. Het houdt zich bezig met het beantwoorden van vragen, begeleiding en ondersteuning. Belanghebbenden kunnen hier melding maken van de werksituatie, maar zich ook laten registreren om op de hoogte te worden gehouden van het onderzoek.

3 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie

De problematiek rond chroom-6 heeft de bewindslieden van Defensie genoopt twee regelingen te treffen. Aanvankelijk betrof dit de (tijdelijke) Coulanceregeling chroom-6. Deze is later aangevuld met – en uiteindelijk geheel vervangen door – de Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.

Beide regelingen zijn juridisch gebaseerd op artikel 115 Algemeen militair ambtenarenreglement en artikel 88 Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie. Zij zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de vakbonden en worden beschouwd als regelingen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden.

3.1 Coulanceregeling

In 2015 werd de Coulanceregeling ingevoerd als een tijdelijke regeling voor de duur van het RIVM-onderzoek.
In 2014 kwam er – zoals hierboven beschreven – grote aandacht voor de arbeidsomstandigheden zoals die tussen 1984 en 2006 bij de POMS-locaties bestonden en voor het werken met chroom-6 op die locaties. Deze aandacht gaf de minister van Defensie reden om het RIVM te verzoeken onderzoek te verrichten naar deze problematiek. Omdat naar verwachting het onderzoek geruime tijd zou duren, heeft de minister in 2015 een tijdelijke tegemoetkomingsregeling getroffen, de zogeheten

Coulanceregeling.[10] Deze voorzag in het recht van Defensiemedewerkers op een uitkering in het geval van een voorstelbare relatie tussen het werken met chroom-6 en schade van de werknemer. De regeling geeft werknemers met een in de bijlage bij de regeling omschreven functie recht op een gedifferentieerde tegemoetkoming bij bepaalde aandoeningen. Het gaat hierbij om aandoeningen met een aanwijzing[11] dat zij verband kunnen houden met blootstelling aan chroom-6 op de werkplek.

Doel van de regeling was (voormalige) werknemers snel hulp bieden in een schrijnende situatie zonder hen te belasten met een tijdrovend en belastend proces om de schade en de causaliteit tussen blootstelling en schade door een aandoening te bewijzen.
Daarmee werd dus niet voorzien in een volledige schadevergoeding in alle gevallen. De tegemoetkoming gold voor de (ex-) werknemer die in totaal gedurende minimaal één jaar werkzaam was geweest in één of meer bij de regeling omschreven functies of werkzaamheden en die daarnaast daadwerkelijk met chroom-6-houdende stoffen had gewerkt, terwijl hij leed aan één of meer bij de regeling omschreven aandoeningen.[12]
De tegemoetkoming had een immaterieel karakter en de immateriële schade hoefde niet te worden aangetoond. Een parallel is gezocht met de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers. De regeling verschilde in zoverre met de Regeling asbestslachtoffers dat zij in schrijnende situaties ook voorzag in ondersteuning en bijzondere voorzieningen om ernstig ongemak of bijzondere vormen van sleed te verlichten. De regeling kende een hardheidsclausule die de minister de bevoegdheid gaf om van de regeling af te wijken indien de toepassing van de regeling leidde tot onbillijkheden van overwegende aard. In de toelichting werd het voorbeeld genoemd van de situatie dat een aandoening niet op de genoemde lijst staat en de werknemer daardoor bij voorbaat van de regeling is uitgesloten.[13]

De Coulanceregeling is in maart 2015 ingesteld op basis van de toen bekende informatie over welke aandoeningen en ziektes kunnen worden veroorzaakt door blootstelling aan chroom-6. Deze informatie was afkomstig van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (**NCVB**). De aandoeningen waarvoor een tegemoetkoming werd verstrekt, waren ingedeeld naar een – hierboven beschreven – vorm van aanwijzing, die in combinatie met de vervulde functie de hoogte bepaalde van de tegemoetkoming.[14]

In 2018 werd de Coulanceregeling aangepast aan de resultaten van het eerste RIVM-onderzoek.
Het onderzoek naar chroom-6 op de POMS-locaties is in juni 2018 voltooid. Het onderzoek heeft nadere informatie opgeleverd over welke ziektes kunnen worden veroorzaakt door de blootstelling aan chroom-6. De lijst met ziektes uit de Coulanceregeling is op basis van deze geactualiseerde informatie aangepast.[15] Bij deze gelegenheid zijn twee ziektes toegevoegd.[16] Tegelijkertijd is ook een aantal aandoeningen verwijderd uit

10 Tijdelijke regeling tegemoetkoming en ondersteuning slachtoffers blootstelling chroom-6-houdende stoffen Defensie, *Stcrt*. 2015, nr. 6329 (*Coulanceregeling*).
11 Dit betreft ernstige aandoeningen met sterke aanwijzingen, overige aandoeningen met sterke aanwijzingen, ernstige aandoeningen met beperkte aanwijzingen en overige aandoeningen met beperkte aanwijzingen.
12 Deze aandoeningen betreffen longkanker, neuskanker en neusbijholtekanker, maagkanker, allergisch contacteczeem, allergisch astma, allergische rhinitis, perforatie van het neustussenschot door chroomzweren, chronische longziekten (COPD, longfibrose, niet-immunologisch [irritatief] beroepsastma).
13 Zie artikel 5.1 van de Coulanceregeling en de artikelsgewijze toelichting daarbij.
14 Deze bedragen betreffen resp. € 15.000, € 5000, € 7500 en € 3000.
15 Brief staatsecretaris Defensie van 28 februari 2020, *Kamerstukken II*, 2019 – 2020, 35 300 X, nr. 60.
16 Dit betreft (1) neusbijholtekanker en (2) chroom-6-gerelateerde allergische rhinitis.

de regeling, omdat het RIVM-onderzoek voor deze aandoeningen geen relatie liet zien met blootstelling aan chroom-6 bij werkzaamheden bij Defensie.[17] Voor de medewerkers van de POMS-locaties werd de Coulanceregeling in 2018 vervangen door de – hierna te behandelen – Uitkeringsregeling.

De Coulanceregeling is uiteindelijk in 2021 ingetrokken bij de uitbreiding van de werkingssfeer van de Uitkeringsregeling naar alle Defensielocaties.

3.2 Uitkeringsregeling

Voor POMS-medewerkers werd in 2018 een uitkeringsregeling ingevoerd.

De Coulanceregeling is voor de POMS-medewerkers in 2018 opgevolgd door de Uitkeringsregeling.[18] Deze regeling is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- de regeling is gericht op erkenning van het leed van de slachtoffers;
- in verband met objectiviteit en zorgvuldigheid en ter voorkoming van willekeur wordt de regeling gebaseerd op de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek (uitgevoerd door het RIVM);
- de regeling moet passen binnen het Nederlandse schadevergoedingsrecht.

17 Dit betreft (1) gastro-intestinale kanker (met uitzondering van maagkanker), (2) neusseptumperforatie (behalve als deze is veroorzaakt door chroomzweren), (3) nieraandoeningen, (4) aandoeningen van blijvende aard door immunologische aandoeningen (met uitzondering van allergisch contacteczeem, allergische astma en -rhinitis) en (5) chronische longziekten (met uitzondering van COPD, longfibrose en niet-immunologisch (irritatief) beroepsastma).

18 Regeling van de staatssecretaris van Defensie tot een uitkering in verband met blootstelling aan chroom-6, *Stcrt.* 2018, nr. 31510 (*Uitkeringsregeling*).

De Uitkeringsregeling voorziet in een vergoeding die bestaat uit immateriële en materiële delen.

Het recht op een *immaterieel deel* van de vergoeding is gekoppeld aan een nader omschreven functie en aandoening.[19] Afhankelijk van de duur van de blootstelling en de ernst van de aandoening bestaat een recht op een éénmalige immateriële forfaitaire vergoeding van € 5000 tot € 40.000. Het immateriële deel is bedoeld als vergoeding voor bijvoorbeeld verdriet, pijn en verlies aan arbeidsvreugde.

Het materiële deel van de vergoeding betreft een bedrag van € 3850 voor eventueel gemaakte ziektekosten, zoals het eigen risico, vervoerskosten en eventuele andere kosten in verband met de aandoening. Deze kosten behoeven niet te worden aangetoond.

De Uitkeringsregeling kent rechten toe aan nabestaanden van de werknemer.

Het recht op de immateriële uitkering gaat over op de nabestaanden van de werknemer indien de aanvraag is ingediend vóór het overlijden van de werknemer, maar de werknemer is overleden voordat over de aanvraag is beslist. De nabestaande heeft daarnaast recht op een nabestaandenuitkering van € 3850, indien aannemelijk is dat de werknemer is overleden aan long-, neus- , neusbijholte- of maagkanker of aan een chronische longziekte met AMA[20]-klasse 4 en aan de werknemer een uitkering wegens blootstelling aan chroom-6 is of zou worden toegekend.

19 De aandoeningen zijn longkanker, neuskanker en neusbijholtekanker, maagkanker, strottenhoofdkanker, chroom-6-gerelateerd contacteczeem, chroom-6-gerelateerd allergische astma en rhinitis, COPD, longfibrose, niet immunologisch (irritatief) beroepsastma en perforatie neustussenschot door chroomzweren.

20 *American Medical Association.*

De Uitkeringsregeling kent ook een recht op ondersteuning en voorzieningen.
Dit kan bijvoorbeeld betreffen begeleiding bij het aanvragen van een voorziening op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning of op sociale regelingen en aanspraken uit verzekeringen. Los van de regeling kan ook ondersteuning worden geboden door een bedrijfsmaatschappelijk werker van Defensie.

Door het aanvaarden van een uitkering op grond van de regeling doet de werknemer geen afstand van het recht op aansprakelijkstelling van Defensie.
Een eventuele eerder ontvangen vergoeding uit de Coulanceregeling wordt verrekend met de tegemoetkoming onder de Uitkeringsregeling. Toekenning van een uitkering houdt anderzijds geen aanvaarding van aansprakelijkheid door Defensie in. De regeling bepaalt dat het aanvragen van een uitkering de verjaring van de aansprakelijkheidsvordering niet tegenhoudt.

De erkenning van ziektes als gerelateerd aan chroom-6 is gebaseerd op het onderzoek van het RIVM.
Het RIVM heeft op basis van wetenschappelijke studies beoordeeld of een bepaalde ziekte te relateren valt aan chroom-6.[21] Hierbij zijn de ziektebeelden ingedeeld in een van de volgende categorieën:

1 chroom-6 KAN de ziekte hebben veroorzaakt bij mensen;
2 chroom-6 wordt ervan VERDACHT de ziekte te kunnen veroorzaken bij mensen;
3 het is nog ONVOLDOENDE DUIDELIJK of chroom-6 de ziekte kan veroorzaken bij mensen;
4 er zijn GEEN OVERTUIGENDE AANWIJZINGEN gevonden dat blootstelling aan chroom-6 de ziekte kan veroorzaken bij mensen.

21 E.V.S. Hessel e.a., *Rapport Nadelige gezondheidseffecten veroorzaakt door chroom-6*, RIVM-rapport 2020–0019, Bilthoven: RIVM, 2020.

Daarop hebben ministerie en sociale partners besloten de ziektebeelden die vallen onder de categorieën 1 en 2 wel in de Uitkeringsregeling op te nemen en de ziektebeelden die vallen onder de twee overige categorieën niet.

Voor het vaststellen van het uitkeringsrecht wordt tevens aangesloten bij de uitgeoefende werkzaamheden en de mate van blootstelling aan chroom-6.
Voor het vaststellen van een recht op uitkering wordt in de Uitkeringsregeling gebruikgemaakt van een matrix, die een relatie legt tussen functies/werkzaamheden in een bepaalde blootstellingsgroep en aandoeningen. Daarnaast spelen factoren als duur van de blootstelling, aard van de aandoening en risico's in relatie tot multicausaliteit een rol. Wanneer een werknemer een functie heeft vervuld die niet in de regeling is opgenomen, zal aan de hand van de feitelijke werkzaamheden beoordeeld worden in welke blootstellingsgroep de medewerker valt. Als hierover onduidelijkheid bestaat, wordt de zaak sinds 2021 voorgelegd aan een beoordelingspanel. Dit moet bezien in welke blootstellingsgroep de werkzaamheden kunnen worden ingedeeld.
Omdat de ziektebeelden die een gevolg kunnen zijn van CARC vrijwel geheel overeenkomen met de ziektebeelden als gevolg van chroom-6 is in de Uitkeringsregeling niet voorzien in een aparte regeling voor de gevolgen van CARC.

Voor de beoordeling van de gezondheidsschade wordt gebruikgemaakt van objectieve criteria.
De Uitkeringsregeling gaat voor de beoordeling van de gezondheidsschade uit van objectief en zorgvuldig onderzoek. Het Convenant Instituut Asbestslachtoffers heeft hierbij als voorbeeld gediend.[22] Bij de beoordeling van de schade als

22 Uitspraak staatssecretaris van Defensie mevrouw Visser.

gevolg van asbest wordt gebruikgemaakt van een internationaal geaccepteerde indeling van de American Medical Association (AMA)-classificatie (1, 2, 3 of 4). Bij de Uitkeringsregeling en de Regeling vergoeding beroepsziekten Politie wordt dit eveneens gedaan. Voor COPD is in deze bijlage geregeld dat de hoogte van de uitkering afhangt van de vastgestelde ernst van de ziekte. Hiervoor wordt de classificatie van de AMA gebruikt. Wanneer door de (long)arts echter niet de AMA-indeling wordt gebruikt, maar de GOLD-classificering (ook 1, 2, 3 of 4), neemt de uitvoerder deze over en beschouwt deze als een AMA-indeling. Een COPD met GOLD-klasse 3 wordt dus behandeld als AMA-klasse 3.[23]

In 2021 werd de werkingssfeer van de Uitkeringsregeling uitgebreid tot andere Defensielocaties.
De werkingssfeer van de Uitkeringsregeling van 2018 was gekoppeld aan functies op de POMS-locaties. Voor werknemers op de andere Defensielocaties bleef de Coulanceregeling van 2015 van kracht.
Uit het in 2021 gepubliceerde derde RIVM-rapport bleek dat (oud-)medewerkers van Defensie niet altijd en overal voldoende beschermd waren tegen blootstelling aan chroom-6.[24] Daarom is de werkingssfeer van de Uitkeringsregeling in juni 2021 uitgebreid, zodat hierop ook een beroep kan worden gedaan door (oud-)medewerkers van andere Defensielocaties en hun nabestaanden over de periode 1970 – 2015. Daarbij werd tegelijkertijd de Coulanceregeling ingetrokken.

Evenals de Coulanceregeling kent de Uitkeringsregeling een hardheidsclausule.
Volgens deze bepaling is de minister van Defensie bevoegd af te wijken van deze regeling indien de toepassing leidt tot onbillijkheid van overwegende aard.[25] Deze bepaling is als volgt toegelicht: 'In uitzonderlijke gevallen kan de minister van Defensie een uitkering op grond van deze regeling toekennen aan degene die niet of niet volledig voldoet aan de voorwaarden. Van een uitzonderlijk geval is bijvoorbeeld sprake als weigering van de uitkering, de terugvordering of toepassing van een berekeningsregel in dat specifieke geval zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.'

De Uitkeringsregeling geldt voor de periode 1970 tot 2015.
De Uitkeringsregeling is sinds 2021 van toepassing op gedupeerden als gevolg van blootstelling aan chroom-6 in de periode 31 december 1969 tot 1 januari 2015. Voor gedupeerden die blootgesteld zijn geweest aan chroom-6 op of na 1 januari 2015 bestaat geen laagdrempelige collectieve rechtspositionele regeling op grond waarvan de zieke medewerker een uitkering kan aanvragen. De vakbonden en Defensie zijn beide van mening dat dit geen wenselijke situatie is en hebben hierover diverse gesprekken gevoerd. De uitkomst van deze gesprekken is dat Defensie op grond van een individuele beoordeling van de blootstellingsgeschiedenis van de betrokken (oud-)medewerker maatwerk zal leveren, zodat deze situatie niet onbillijk uitpakt voor de medewerker die op of na 1 januari 2015 is blootgesteld aan chroom-6 en als gevolg daarvan ziek kan zijn geworden. Defensie heeft hiervoor een zelfstandige beleidsrichtlijn opgesteld.[27]

23 Toelichting van Bijlage 3 van de Uitkeringsregeling (2021).
24 *RIVM-rapport naar de arbeidsomstandigheden op Defensielocaties in de periode 1970-2015*, RIVM-rapport nr. 2021 – 0066, 2021.
25 Artikel 15 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.
26 *Stcrt*. 2018, nr. 31510, p. 10.
27 Brief Hoofddirecteur Personeel, P.F.M. Reesink van 28 mei 2021, nr. BS20210012209.

4 Eerste opdracht – vergelijking met andere regelingen

4.1 De eerste opdracht

De eerste opdracht van de Commissie luidt:
Bepaal hoe de Uitkeringsregeling zich verhoudt tot het wettelijk kader, tot regelingen zoals die Rijksbreed zijn vastgesteld en betrek hierbij ook het rapport en de aanbevelingen van de Commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten (VSAB).

In haar Tussenrapport van september 2021 heeft de Commissie deze vraag uitvoerig beantwoord. De Commissie herhaalt hier de conclusie van het Tussenrapport en verwijst voor uitvoeriger beschouwingen naar het Tussenrapport.

In het Tussenrapport is geanalyseerd hoe de Uitkeringsregeling zich verhoudt tot een drietal andere (soorten) regelingen, te weten het wettelijk kader, vergelijkbare regelingen en het rapport en de aanbevelingen van de Commissie Vergemakkelijken Schadeafhandeling Beroepsziekten.[28] Ten slotte zijn enkele bijzondere juridische kwesties rond de Uitkeringsregeling besproken. Deze analyse bracht de Commissie tot de volgende conclusies.

28 In bijlage 9 is een vergelijkend schema opgenomen van de onderzochte regelingen.

4.2 Vergelijking met wettelijk kader

De Commissie heeft eerst een vergelijking uitgevoerd van de Uitkeringsregeling met het wettelijke kader van het aansprakelijkheidsrecht.

De Commissie heeft geconstateerd dat Defensie de Arbeidsomstandighedenwet heeft geschonden.
Door het onvoldoende beschermd doen werken met gevaarlijke stoffen, in elk geval chroom-6 en CARC in de periode 1973 – 2015, zijn de normen van de Arbeidsomstandighedenwet ter bescherming van de veiligheid van werknemers overtreden. Onderzoek door het RIVM heeft dit vastgesteld en de staatssecretaris van Defensie heeft dit erkend en daarvoor verontschuldigingen aangeboden.

Daarmee is in beginsel ook schending van de arbeidsrechtelijke zorgvuldigheidsnorm door Defensie als werkgever komen vast te staan.
Ter tegemoetkoming aan gedupeerden heeft Defensie, gezien het collectieve karakter van de hierdoor opgelopen schade een Coulanceregeling en daarna ook een Uitkeringsregeling vastgesteld. Ten opzichte van de normale civiele of bestuursrechtelijke rechtsgang wordt de gedupeerden hiermee de mogelijkheid geboden om een vergoeding te verkrijgen zonder daartoe de (volledige) bewijslast en de procedeerlast te moeten dragen. Dit bespaart hun kosten, tijd en moeite en het risico van het mogelijk vergeefs voeren van procedures. Bovenal biedt dit het voordeel van een snellere betaling. Het betreft hier echter wel een specifieke bestuursrechtelijke voorziening, die losstaat van het civielrechtelijke en algemeenbestuursrechtelijke kader. Dit laatste blijft daarnaast zelfstandig bestaan. Het blijft van belang voor situaties waarin de Uitkeringsregeling niet voorziet.

De Uitkeringsregeling is in sommige opzichten ruimer, maar in andere opzichten ook beperkter dan de algemene regeling van het aansprakelijkheidsrecht.
Ruimer is de regeling omdat de werknemer ten aanzien van de in de Uitkeringsregeling erkende aandoeningen wordt gevrijwaard van de (volledige) bewijslast van het gewerkt hebben met chroom-6 en van het causaal verband tussen de aandoening en chroom-6. Ook wordt geabstraheerd van de individuele situatie en worden leefstijlfactoren niet meegewogen: multicausaliteit blijft buiten beschouwing. Er wordt gekeken of de blootstelling bij de medewerker de betreffende aandoening (mede) heeft kunnen veroorzaken. Er wordt niet naar het individuele causaal verband gekeken.
Zowel beperkter als ruimer is de regeling doordat niet de volledige schade wordt vergoed, maar in plaats daarvan forfaitaire bedragen. Voor hogere schade is de werknemer aangewezen op het indienen van een letselschadeclaim bij Defensie en – indien die niet naar tevredenheid wordt gehonoreerd – zo nodig het procederen bij de rechter. Indien de werkelijke schade lager ligt dan het forfaitaire bedrag is de werknemer beter af dan bij het aansprakelijkheidsrecht.
Een belangrijke begrenzing van de Uitkeringsregeling betreft de reikwijdte van de als zodanig aangewezen aandoeningen waarvan voldoende is aangetoond dat zij kunnen worden veroorzaakt door chroom-6 of waarvoor geldt dat zij ervan verdacht worden te kunnen zijn veroorzaakt door (werkgerelateerde) blootstelling aan chroom-6. Wat betreft de categorie verdachte aandoeningen is dit ruimer dan bij het aansprakelijkheidsrecht. Andere aandoeningen, waarvoor geldt dat het onvoldoende duidelijk is dat chroom-6 de ziekte kan hebben veroorzaakt of waarvoor geen bewijs is dat chroom-6 de oorzaak kan zijn, vallen buiten de Uitkeringsregeling. Hetzelfde geldt voor aandoeningen die een gevolg kunnen zijn van andere gevaarlijke stoffen die buiten het onderzoek van het RIVM vallen. Om in aanmerking te komen voor vergoeding van schade als gevolg van deze aandoeningen dient de werknemer de weg te volgen van het indienen van een letselschadeclaim bij de werkgever, zo nodig gevolgd door een procedure bij de rechter.
In bijlage 11 (blz. 158) is een vergelijkend schema opgenomen van de onderzochte regelingen.

4.3 Vergelijking met vergelijkbare regelingen

In het Tussenrapport heeft de Commissie regelingen geïnventariseerd die vergelijkbaar zijn met de Uitkeringsregeling.
Dit betreft regelingen die voorzien in vergoeding van schade die is opgelopen door gevaarlijke stoffen of andere gevaarlijke omstandigheden, zoals geweld of aardbevingen. De aldus geselecteerde regelingen betreffen de Regelingen asbest en de schildersziekte (OPS), de Regeling tegemoetkoming chroom-6 Tilburg, de Regeling ereschuld Veteranen, de Regeling vergoedingen beroepsziekten Politie, de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts, de Wet schadefonds geweldsmisdrijven en de Tijdelijke wet Groningen.
Na het uitbrengen door de Commissie van het Tussenrapport in 2021 is een publicatie verschenen van de heer Ruppert die nog een groter aantal regelingen voor tegemoetkoming van gedupeerden heeft onderzocht, doch wel op een globalere wijze.[29] Dit rapport leidt niet tot een ander beeld dan dat van de Commissie. Wel betrekt de Commissie de conclusies van de heer Ruppert bij haar algemene beschouwing in hoofdstuk 7 van dit Eindrapport.

De Commissie concludeert op basis van dit onderzoek dat er drie hoofdvormen zijn van dergelijke regelingen.
De volgende drie hoofdvormen kunnen worden onderscheiden:

29 Christiaan Ruppert, Regelingen voor collectieve schade, Den Haag: Boomjuridisch, 2021.

a *Regelingen die alleen immateriële schade vergoeden.*
Voorbeelden hiervan zijn de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts en de Regeling beroepsziekten Politie.

b *Regelingen die immateriële schade én bepaalde vormen van materiële schade vergoeden.*
De Uitkeringsregeling en de Regeling Tilburg vormen hiervan voorbeelden.

c *Regelingen die recht geven op een volledige schadevergoeding volgens het privaatrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht.*
De Tijdelijke wet Groningen geeft via een bestuursrechtelijke regeling recht op een volledige schadevergoeding volgens het privaatrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Het is dus geen tegemoetkomings- of uitkeringsregeling zoals bij de andere onderzochte regelingen.

De relatie tussen de hoogte van de immateriële vergoeding en de ernst van de aandoening verschilt per regeling.
Sommige regelingen kennen als immateriële tegemoetkoming of smartengeld een vast bedrag toe. Voorbeeld zijn de asbestregelingen (voor bepaalde aandoeningen) en de Q-koortsregeling. In andere gevallen wordt de hoogte van de immateriële vergoeding bepaald door de aard, ernst en duur van de blootstelling. De Uitkeringsregeling is daarvan een voorbeeld. De Regeling Tilburg kent een combinatie van beide vormen. De keuze voor de ene of de andere wijze van vaststelling van de hoogte van een immateriële vergoeding is niet afhankelijk van de hiervoor geschetste vorm van de regeling. De Regeling Tilburg is de enige van de onderzochte regelingen die ook een zeker bedrag toekent ongeacht de aanwezigheid van gezondheidsschade, vanwege de specifieke redenen voor die regeling.

Voor alle tegemoetkomings- en uitkeringsregelingen geldt dat voor het slachtoffer naast een beroep op de regeling de weg naar de burgerlijke rechter of bestuursrechter voor volledige vergoeding van de werkelijk geleden schade open blijft staan.
Alle onderzochte regelingen kijken bij de berekening van de vergoeding naar (schade)vergoedingen uit andere bron en verrekenen die eventueel. Het is uiteindelijk aan de rechter om bij een eventuele aansprakelijkheidsprocedure rekening te houden met genoten vergoedingen uit andere bron.[30]

De regelingen kennen uiteenlopende rechten voor nabestaanden.
Nabestaanden worden in de regelingen over het algemeen gedefinieerd als echtgenoten, geregistreerde partners en degenen met wie de overledene in gezinsverband leefde. In grote lijnen geldt het volgende. De nabetaanden hebben meestal een van de overledene afgeleid recht: zij hebben recht op de tegemoetkoming of uitkering indien het slachtoffer de aanvraag heeft ingediend, maar is overleden voordat over de aanvraag is beslist. Dit geldt ook voor de Uitkeringsregeling.
De Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts en de Regeling Tilburg kennen daarentegen aan de nabestaanden een recht op de tegemoetkoming toe, ongeacht of het overleden slachtoffer zelf een aanvraag heeft ingediend.
De Uitkeringsregeling kent – net zoals de Regeling asbest – wel een eigen recht van nabestaanden op een nabestaandenuitkering. De Wet schadefonds geweldsmisdrijven kent aan nabestaanden en naasten (waaronder vooral kinderen vallen) een eigen recht op een uitkering toe in geval van overlijden en ernstig en blijvend letsel van het slachtoffer.
In paragraaf 4.5 wordt uitvoeriger stilgestaan bij de positie van erfgenamen, nabestaanden en naasten.

30 Vgl. art. 6:100 Burgerlijk Wetboek.

4.4 Vergelijking met rapport Commissie VSAB (Commissie Heerts)

In hoofdstuk 6 van haar Tussenrapport heeft de Commissie de Uitkeringsregeling vergeleken met de voorstellen van de Commissie VSAB voor een algemene regeling voor een uitkering bij schade als gevolg van gevaarlijke stoffen.

Het advies van de Commissie VSAB is breder van opzet en bestrijkt de hele problematiek van aanpak van beroepsziekten door gevaarlijke stoffen.
De Commissie constateert dat invoering hiervan ook bij de problematiek als die van chroom-6 bij Defensie en de positie van Defensie ten aanzien van gevaarlijke stoffen in het algemeen van waarde kan zijn.

De door de Commissie vsab voorgestelde tegemoetkoming van gedupeerden is ten aanzien van de hoogte van de toe te kennen bedragen eenvoudiger van opzet dan de huidige Uitkeringsregeling.
Dit is een gevolg van het feit dat dit voorstel uitgaat van een eenvormige uitkering, die niet varieert naar de ernst van de gezondheidsschade. In vergelijking met de Uitkeringsregeling zal dit kunnen leiden tot een hogere dan wel lagere uitkering ten opzichte van de Uitkeringsregeling. Een en ander zal uiteraard afhangen van de uitwerking van het rapport van de Commissie VSAB (zie hierna).

Dit valt te verklaren uit het karakter van de tegemoetkoming.
De tegemoetkoming in het voorstel van de Commissie VSAB heeft vooral een immaterieel karakter. Ook ontbreekt een directe band met de hoogte van de schade. Het voornaamste doel is erkenning en het bieden van snelle hulp. Ook bij deze regeling is sprake van erkenning van de aandoening als gevolg van het uitgeoefende beroep. Deze erkenning vindt plaats door panels, met behulp van een lijst van beroepsziekten, een afwegingskader en een protocol. Wel wordt hierbij rekening gehouden met alle omstandigheden van het individu, zoals ook leefstijlfactoren. Uitgangspunt bij de voorgestelde tegemoetkoming is de voorshandse aannemelijkheid van het causaal verband tussen het letsel en het verrichte werk, zodat de bewijslast wordt verlicht. Bovendien kan de gedupeerde profiteren van de kennis over de materie die aanwezig is in het op te richten expertisecentrum (zie hierna). Voor sommigen zal het bedrag van de tegemoetkoming toereikend kunnen zijn als schadevergoeding en erkenning van het ondervonden leed. Voor anderen zal een hogere schadevergoeding nodig zijn. Voor hen staat dan nog de weg open van een letselschadeclaim en eventueel een gerechtelijke procedure. Daarbij zullen ook zij echter kunnen profiteren van het instituut om ten aanzien van het causaal verband bewijs te kunnen leveren.

Ten opzichte van het door de Commissie VSAB voorgestelde systeem kent de Uitkeringsregeling wel een differentiatie naar de ernst van de aandoening.
In de Uitkeringsregeling kunnen de hoogste bedragen van de uitkering hoger uitvallen dan de tegemoetkoming die is voorzien in het rapport van de Commissie VSAB. Voorts kunnen gedupeerden met zwaardere aandoeningen erkenning van dit zwaardere karakter vinden in de hogere uitkering. Het is ook denkbaar dat in het systeem van de Commissie VSAB personen met lichtere aandoeningen niet in aanmerking komen voor de tegemoetkoming, terwijl dit wel het geval is bij de Uitkeringsregeling. Dit laatste valt nog niet met zekerheid te zeggen, nu het voorstel van de Commissie VSAB nog niet voor de gevolgen van alle gevaarlijke stoffen is uitgewerkt.

De regering heeft inmiddels maatregelen voorbereid ter uitvoering van het rapport van de Commissie VSAB.
In de eerste plaats heeft zij een voorontwerp uitgebracht van een Regeling Tegemoetkoming Stoffengerelateerde Beroepsziek-

ten (**TSB**). De bedoeling is dat deze regeling in 2023 van kracht wordt. Van de drie beroepsziekten die hierbij als eerste tot uitkering kunnen leiden,[31] heeft er echter slechts één een relatie met chroom-6.[32]
Tevens is in vervolg op het rapport van de Commissie VSAB in juli 2022 het Landelijk EXpertiseCEntrum Stoffengerelateerde beroepsziekten (**LEXCES**) opgericht. Dit expertisecentrum richt zich op preventie, onderzoek en het (laten) uitkeren van een tegemoetkoming in geval van beroepsziekte door het werken met een gevaarlijke stof.[33]

4.5 Bijzondere juridische onderwerpen

Nadat de hiervoor genoemde vergelijkingen zijn gemaakt met andere regelingen en voorstellen in algemene zin, heeft de Commissie in haar Tussenrapport nog een aantal typisch juridische aspecten nader onderzocht. Dit betreft de onderwerpen angstschade, rechten van erfgenamen, nabestaanden en naasten en tot slot verjaring.

Ten aanzien van *angstschade* constateert de Commissie dat alleen de Regeling Tilburg hiervoor een algemene regeling kent.
De Uitkeringsregeling voorziet hierin niet, civielrechtelijk is een aanspraak hierop op grond van de jurisprudentie denkbaar.

De Uitkeringsregeling volgt voor de rechten op een immateriele schadevergoeding (smartengeld) van *nabestaanden* (echtgenoot of geregistreerd partner) in belangrijke mate het model in andere vergelijkbare regelingen en van het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht.

31 Dit betreft longkanker door asbest, allergische astma en CSE ('schildersziekte').
32 Allergische astma valt ook onder de Uitkeringsregeling.
33 Zie voor meer informatie de website van het expertisecentrum: www.lexces.nl

Uitgangspunt is dat een nabestaande geen eigen recht heeft op een immateriële schadevergoeding. De nabestaande heeft alleen recht op smartengeld als het slachtoffer voor zijn overlijden een beroep hierop heeft gedaan, in lijn met de Regeling asbest. De Regeling Tilburg is op dit punt in zoverre ruimer dat een nabestaande ook recht heeft op een immateriële schadevergoeding indien het slachtoffer zelf voor zijn overlijden nog geen aanvraag heeft ingediend. De Uitkeringsregeling kent nog een verruiming, namelijk een vergoeding van materiële schade van nabestaanden, in lijn met de regeling voor asbestslachtoffers. Voorts kent de Uitkeringsregeling net als de Regeling asbest een nabestaandenuitkering. De Uitkeringsregeling kent net als de vergelijkbare regelingen geen regeling voor affectieschade. Het BW wel, maar deze regeling geldt pas vanaf 2019.

Voor de *verjaring* van het recht op uitkering volgens de Uitkeringsregeling gaat Defensie uit van de termijn van vijf jaar van de Algemene Wet bestuursrecht.
Voor civielrechtelijke vorderingen geldt de regeling van het BW die uitgaat van vijf jaar na het bekend worden van de schade en de aansprakelijke partij. Daarbij hanteert Defensie op enkele punten een soepel beleid.[34]

4.6 Slotoverwegingen

In het Tussenrapport is de Uitkeringsregeling uitvoerig geanalyseerd op haar juridische inhoud en vergeleken met andere vergoedingsregelingen. Uit het overzicht van dergelijke regelingen blijkt dat er verschillende modaliteiten bestaan. Vergoeding kan worden gegeven voor materiële en/of immateriële schade.

34 De verjaring begint pas te lopen nadat de medewerker bekend is met het feit dat de ziekte is veroorzaakt door werk bij Defensie op het moment dat het voor hem geldende RIVM-onderzoek is voltooid en de regeling is vastgesteld. Daarnaast heeft Defensie toegezegd geen beroep te zullen doen op de absolute verjaringstermijn van 30 jaar.

De schade kan volledig worden vergoed, maar soms worden forfaitaire bedragen verstrekt en deze kunnen weer worden gedifferentieerd in relatie tot de geleden schade. Soms wordt in een regeling expliciet aandacht gegeven aan naasten en/of nabestaanden.
Uitkeringsregelingen zijn altijd bedoeld om sneller tot uitkering te komen dan via een procedure op grond van het aansprakelijkheidsrecht. Als keerzijde van die snelheid wordt de uitkering op een betrekkelijk grofmazige wijze berekend. Dit kan resulteren in een lagere uitkering dan een gerechtelijke procedure zou opleveren. Welke modaliteit wordt gekozen in een specifieke situatie zal in het algemeen afhangen van een weging van alle omstandigheden. Zo zal hoe eenvormiger de geleden schade van de getroffenen is, des te eerder voor een eenvormige forfaitaire uitkering gekozen kunnen worden.

5 Tweede opdracht – verschillen tussen POMS- en andere Defensielocaties

De tweede opdracht van de Commissie luidt:
Onderzoek in hoeverre de arbeidsomstandigheden op de Prepositioned Organizational Materiel Storage Sites (POMS) van Defensie, zoals Eygelshoven, dermate uniek waren ten opzichte van de arbeidsomstandigheden op andere Defensielocaties waar gewerkt is met chroom-6 in genoemde periode, dat het daardoor gerechtvaardigd kan zijn om alleen voor alle oud-medewerkers van de POMS een aparte rechtspositionele regeling vast te stellen.[35]

5.1 Geraadpleegde bronnen

Bij de uitvoering van deze opdracht heeft de Commissie verschillende rapporten bestudeerd.
Het gaat om:

- Het RIVM-rapport uit 2018 over chroom-6 op de POMS-locaties;[36]
- Het WP4-onderzoek uit 2018 inzake het karakteriseren en zo mogelijk kwantificeren van de historische blootstelling

35 Deze vraagstelling is ontleend aan de motie van de Tweedekamerleden Van Helvert en Kerstens van 3 december 2020, *Kamerstukken II*, 2020 – 2021, 35 570 X, nr. 41.
36 RIVM, *Chroom-6 op de POMS-locaties van Defensie: gezondheidseffecten en verantwoordelijkheden*, RIVM-rapport 2018 – 0061, RIVM, 2018.

aan chroom-6 van werknemers die op de POMS-locaties in Nederland werkzaam zijn geweest;[37]
- Het RIVM-rapport uit 2021 over chroom-6 en arbeidsomstandigheden op de overige Defensielocaties;[38]
- De conclusies en adviezen van de Paritaire Commissie over de aanpak van de problematiek met chroom-6 en CARC.[39]

Voorts heeft de Commissie ervaringen met de Uitkeringsregeling uit de door haar gehouden interviews meegewogen.

De rapporten waren aanleiding om de Uitkeringsregeling ook toe te passen op medewerkers van andere Defensielocaties.
Op basis van de genoemde rapporten heeft de staatsecretaris van Defensie in overeenstemming met de vakorganisaties besloten per 31 mei 2021 de bestaande Uitkeringsregeling die alleen betrekking had op de POMS-lokaties met enkele kleine aanpassingen ook van toepassing te verklaren op de overige Defensielocaties waar sprake kon zijn van blootstelling aan chroom-6 in de periode 1970 – 2015. Gelijktijdig werd daarmee de Coulanceregeling, zoals die tot dan toe gold voor de overige Defensielocaties, buiten werking gesteld. Daarmee bestaat er nu geen onderscheid meer in de rechtspositie ten aanzien van het chroom-6-dossier tussen de oud-medewerkers van de voormalige POMS-locaties en (oud-)medewerkers van de overige Defensieonderdelen.

37 Institute for Risk Assessment Sciences (Universiteit Utrecht), Nederlands Kenniscentrum voor Arbeid en Longaandoeningen & PreventPartner, WP4 *Blootstelling, een studie naar de blootstelling aan chroom-6 bij de POMS in de periode 1984 – 2006*, 2018.
38 RIVM, *Onderzoek naar blootstelling aan chroom-6 en arbeidsomstandigheden op Defensielocaties, Periode 1970-2015*, RIVM-rapport 2021 – 0066, RIVM, 2021.
39 *Conclusies en adviezen van de Paritaire Commissie over de aanpak problematiek chroom-6 en CARC*, Brief van 16 april 2021 aan de staatssecretaris van Defensie.

5.2 Verschillen tussen de POMS- en overige Defensielocaties

De volgende informatie is ontleend aan de door de Commissie geraadpleegde RIVM-rapporten.

Op de POMS-locaties werd Amerikaans militair materieel onderhouden.
Voor het herstel van het militaire evenwicht tussen Oost en West besloten de NATO-landen in 1978 Amerikaanse mobilisabele divisies in te stellen, die in een crisissituatie zouden worden ingevlogen. Het benodigde materieel voor deze divisies was dan in West-Europa beschikbaar op zogenaamde POMS-sites, *Prepositioned Organizational Materiel Storage Sites*. Op deze sites vond het beheer, de opslag en het onderhoud plaats van gevechtsklaar Amerikaans materieel dat direct inzetbaar zou zijn in een crisissituatie. Niet alleen voertuigen maar ook noodrantsoenen, keukens, douches, tenten, et cetera. De eerste Nederlandse sites werden geopend in 1984. NL-POMS werd een Nederlands Defensiebedrijf binnen de Koninklijke Landmacht, voornamelijk bestaande uit burgermedewerkers op vaste- en uitzendbasis. Deze ontwikkeling kwam economisch gezien als geroepen; de werkloosheid in Nederland was in die jaren ongekend hoog. Er heerste wereldwijd een ernstige economische crisis, die ook hier goed voelbaar was. Het tekort aan banen bereikte in ons land precies ten tijde van de komst van de POMS-locaties een hoogtepunt. De mensen die afkwamen op de vacatures voor onderhoudswerk bij Defensie waren dan ook zeer gemotiveerd. Naast een militair-strategisch project was 'NL-POMS' dus zodoende ook een werkgelegenheidsproject, dat vanaf 1984 werk bood aan mensen uit het (noord)oosten en zuiden van ons land. Vanaf 1992 vond inkrimping plaats vanwege de veranderde Oost-West-verhoudingen, met geleidelijke sluiting van de vijf sites. Uiteindelijk werd NL-POMS op 1 oktober 2006 opgeheven.

Het reguliere proces op een POMS-locatie bestond uit het ontvangen, beveiligen, opslaan, controleren, onderhouden en uitgeven van materieel conform het logistieke systeem van US Army. Per locatie werd materieel opgeslagen, hetzij voor het vervangen van oorlogsverliezen (zoals in Eygelshoven), hetzij materieel voor specifieke militaire eenheden.

Tussen 1984 en 2006 waren in verschillende perioden in totaal vijf POMS-locaties operationeel.
In Nederland werden vijf POMS-locaties ingericht. In 1983 werden de eerste voorbereidingen getroffen voor de bouw van deze depots. In 1984 werd het Combat Equipment Battalion Northwest (CEBNW) opgericht, met het hoofdkwartier in Coevorden. Van daaruit werden alle Amerikaanse mobilisatiedepots binnen Europa aangestuurd. In Tabel 5.1 is de operationele periode per POMS-locatie aangegeven.

Tabel 5.1. Operationele periode per POMS-locatie

POMS-locatie:	**Operationele periode:**
Brunssum	1 maart 1984 – 1 oktober 2004
Vriezenveen	10 december 1984 – 1 oktober 2004
Ter Apel	10 december 1984 – 1 oktober 1994
Coevorden	21 oktober 1985 – 1 oktober 1998*
Eygelshoven**	26 november 1985 – 1 oktober 2006

* De werkzaamheden liepen nog door in 1999. Ook op de andere sites werd na de formele sluiting vaak nog doorgewerkt.
** Tot 1992 was de site Eygelshoven een Reserve Storage Activity (RSA) Site.

In de periode 1984-2006 verrichtten in totaal tussen de 2000 en 3000 medewerkers van Defensie onderhoudswerkzaamheden aan navo-materieel op deze locaties.
Op de POMS-locaties waren mensen werkzaam in uiteenlopende functies, variërend van administratief medewerker en magazijnbediende tot technisch onderhoudspersoneel. Vanuit Defensie ging het voornamelijk om burgerpersoneel. Maar er waren ook militairen, uitzendkrachten en medewerkers uit andere NAVO-landen op de locaties werkzaam.
Hoewel het Nederlandse ministerie van Defensie als werkgever verantwoordelijk was voor het arbeidsomstandighedenbeleid op de POMS-locaties, lag de verantwoordelijkheid voor het inrichten van de POMS-locaties, inclusief de veiligheidsvoorzieningen voor het gebruik van verf, bij het Amerikaanse ministerie van Defensie. De Amerikaanse veiligheidsvoorschriften voor deze voorzieningen waren leidend, tenzij de Nederlandse wet- en regelgeving strenger was – dan moest deze laatste worden gevolgd. Nederland moest dan in voorkomende gevallen een formeel verzoek voor de financiering van extra maatregelen bij de Amerikanen indienen, onderbouwd met de betreffende wet- en regelgeving.

Na het onderzoek naar chroom-6-blootstelling op de POMS-locaties heeft het RIVM vervolgens onderzoek gedaan naar alle locaties van Defensie die tussen 1970 en 2015 in gebruik waren.
Uit het rapport blijkt dat binnen de hele Defensieorganisatie medewerkers met chroom-6 in contact konden komen.[40] Dit betrof niet alleen de mensen die zelf onderhoudswerk aan het legermaterieel verrichtten, maar ook mensen die regelmatig in de werkplaatsen kwamen, zoals leidinggevenden, schoonmakers en anderen. Dit betekent dat niet alleen op basis van de functie van medewerkers kan worden bepaald of zij aan chroom-6 zijn

40 Zie RIVM 2021 – 0066, p. 4.

blootgesteld. Alleen op basis van de concrete werkzaamheden kan worden beoordeeld of iemand ziek kan zijn geworden door blootstelling aan chroom-6.
Mensen die in contact komen met chroom-6 hebben een grotere kans om bepaalde ziekten en aandoeningen te krijgen. Dat betekent niet dat iemand die in contact komt met de stof altijd deze ziekten krijgt. De kans is groter naarmate de persoon meer, vaker of langer is blootgesteld. Dat geldt vooral voor medewerkers die tijdens hun werk direct blootstonden aan chroom-6 en niet goed beschermd waren. Bijvoorbeeld als zij verflagen spoten of schuurden of aan het lassen of snijbranden waren.

Net als bij de POMS-locaties bleek dat medewerkers ook op andere locaties niet altijd en overal genoeg waren beschermd tegen de blootstelling aan chroom-6.
Beschermende maatregelen op de werkplek, zoals werkruimten afscheiden of afzuiginstallaties, werden niet altijd getroffen. Ook waren de persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals stofmaskers, niet altijd aanwezig of effectief genoeg. In de loop van de jaren is hier bij Defensie meer aandacht voor gekomen, vooral vanaf de jaren negentig.

5.3 Bevindingen van de Commissie

Het rivm-onderzoek was goed opgezet.
Het RIVM-onderzoek had een structuur waarbij een breed samengestelde Paritaire Commissie namens de opdrachtgever het onderzoek inhoudelijk begeleidde. Naast de onderzoeksinstituten is ook een onafhankelijke Klankbordgroep ingesteld die was belast met de toetsing van de wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijke relevantie en zorgvuldigheid van het onderzoek en de resultaten. Deze structuur heeft naar het oordeel van de Commissie goed gefunctioneerd. Deze opzet heeft, ondanks de gevoelde tijdsdruk om de onderzoeken binnen redelijke termijn af te ronden en de soms beperkte beschikbare systematische informatie, ertoe bijgedragen dat een zo goed mogelijk inzicht is verkregen in de jarenlange blootstelling aan chroom-6 op de POMS-locaties en later, voortbouwend op de resultaten van dit onderzoek, ook in de blootstelling aan chroom-6 op de overige Defensielocaties.

Het RIVM heeft bij het onderzoek steeds dezelfde methodiek en uitgangspunten gehanteerd.
Bij het onderzoek naar de chroom-6-blootstelling op de overige Defensielocaties heeft het RIVM er bewust naar gestreefd om zoveel mogelijk dezelfde methodiek en uitgangspunten toe te passen als bij het onderzoek naar de POMS-locaties, teneinde tot vergelijkbare resultaten te komen. Zo sloten de thema's en vragen uit de vragenlijst voor de (oud-)medewerkers van de overige Defensielocaties aan bij de thema's en vragen uit het eerdere onderzoek bij de POMS-locaties.[41] Dit blijkt onder meer uit het feit dat men bij het onderzoek op de overige Defensielocaties op basis van dezelfde 19 taken van (oud-)werknemers van de POMS-locaties de blootstelling heeft geanalyseerd bij de andere Defensielocaties. Daarbij werd aangenomen dat een taak op een POMS-locatie dezelfde blootstellingsintensiteit heeft als diezelfde taak op een andere defensielocatie. Bovendien hanteerde men dezelfde algoritmes voor de semi-kwantitatieve schatting van de (directe) blootstelling en heeft men de invloed van dezelfde soort toegepaste beheersmaatregelen en beschermingsmiddelen onderzocht. Ook is in beide onderzoeken stilgestaan bij de aandacht die er gedurende de gehele periode was bij de betrokken locaties voor arbeidsomstandigheden en veilig werken.

41 Zie RIVM 2021 – 0066, par. 3.1.4, p. 21 en 30.

Niettemin waren er ook grote verschillen tussen beide onderzoeken, met name in schaalgrootte en variëteit.
Bij de vijf POMS-locaties betrof het 2000 à 3000 medewerkers, bij de overige Defensielocaties ging het om meer dan 850.000 medewerkers.[42] Bij de POMS-locaties had het onderzoek betrekking op zo'n 80 functies, bij de overige Defensielocaties om duizenden verschillende functies respectievelijk functiecodes, waarvan bovendien over de jaren heen de namen en functiebeschrijvingen veranderden. Ook de beschouwde periode verschilde: de POMS-locaties waren operationeel tussen 1984 – 2006 en de beschouwde tijdsperiode bij de overige Defensielocaties omvatte de periode 1970 – 2015. Bij het onderzoek bij de overige Defensielocaties was men daarom genoodzaakt soms anders te werk te gaan dan bij het onderzoek bij de POMS-locaties.
Zo eiste de hoeveelheid locaties en de onoverzichtelijkheid van de verrichte werkzaamheden, dat er eerst een verkenning plaatsvond op Defensielocaties waarvan men wist dat er met chroom-6-producten was gewerkt. Aan de hand van die verkenning werd besloten een schriftelijke vragenlijst samen te stellen, waarop in principe iedere (oud-)medewerker van de respectieve Defensieonderdelen kon reageren, maar die natuurlijk het meest relevant was voor hen die onderhoudswerkzaamheden aan materieel verrichtten. Hierbij werd informatie verzameld over in totaal 2735 persoon-functiecombinaties op niet-POMS-locaties, afkomstig van 1566 (oud-)werknemers[43]. Hiermee kwamen gegevens beschikbaar van in totaal 229 geïdentificeerde locaties, verdeeld over alle Defensieonderdelen. Ook bleek dat, in tegenstelling tot de POMS-locaties, bij Defensie geen systematische informatie beschikbaar was over het chroom-6-gehalte in verf, verfstof en geverfd materieel en kon zodoende geen verder onderzoek plaatsvinden naar concentraties chroom-6 waarmee mensen in aanraking kwamen op de overige Defensielocaties.

42 Zie RIVM 2021 – 0066, p. 22.
43 Zie RIVM 2021 – 0066 par. 4.6, p. 48.

In de studies moest een aantal beperkingen in acht worden genomen.
De onderzoeken van het RIVM kenden beperkingen in de beschikbare tijd en het feit dat bepaalde kwantificering niet mogelijk was, omdat geen of onvoldoende systematische informatie (meer) voorhanden was. Ook bleek een epidemiologisch onderzoek bij de POMS-locaties niet uitvoerbaar.
Dit had verschillende oorzaken:

1 een volledig beeld van de chroom-6-blootstelling voor locaties en functies over een relevante periode zou niet beschikbaar komen;
2 De benodigde gegevens ten aanzien van (oud-)medewerkers zouden niet beschikbaar komen;
3 Voor veel ziekten zijn geen systematisch verzamelde gegevens in landelijke registraties aanwezig;
4 Onzeker was of eventuele verbanden met ziekten kunnen worden gerelateerd aan chroom-6;
5 Het zou onduidelijk blijven of gevonden resultaten beïnvloed/veroorzaakt kunnen zijn door andere factoren.

De eindconclusie luidde dat een epidemiologisch onderzoek zeer veel inspanning zou vergen en de resultaten niet binnen redelijke termijn beschikbaar zouden kunnen zijn. Door verschillende beperkingen zouden de resultaten ook moeilijk te duiden zijn en daardoor geen bruikbare informatie opleveren.[44]

Vervolgens is in de studies een aantal aannames gehanteerd.[45] Deze aannames zijn op zichzelf logisch, maar behoeven natuurlijk niet noodzakelijkerwijs altijd correct te zijn. Zo is er de eerder genoemde aanname dat de (semi-kwantitatieve) blootstellingsintensiteit van één bepaalde taak op de POMS-locaties gelijk is aan die bij de overige Defensielocaties.[46] Een andere aanname betreft dat de werkzaamheden daadwerkelijk op alle

44 Eindnotitie Verkenning haalbaarheid epidemiologisch onderzoek chroom-6 Defensie, 17 januari 2020.
45 Zie RIVM 2021 – 0066 par. 3.6, p. 37 e.v.
46 Zie RIVM 2021 – 0066, p. 17.

door de (oud-)medewerker genoemde locaties zijn uitgevoerd en dat de benodigde gedetailleerde informatie over type, de frequentie en de duur van de werkzaamheden en beschermingsmiddelen alleen goed door de (oud-)medewerker zelf kon worden ingevuld.
Alle gedane aannames in de RIVM-rapporten zijn echter eerst vastgesteld na overleg met de Klankbordgroep en uiteindelijk geaccordeerd door de Paritaire Commissie. Bovendien is bij de bepaling van de risicobeoordeling van ziekten uiteindelijk een indirecte kwalitatieve vierdeling van de blootstellingsschatting gebruikt, namelijk direct, achtergrond, incidenteel en verwaarloosbaar.[47]

Het onderzoek beperkte zich tot chroom-6.
Weliswaar is onderkend dat (oud-)werknemers ook mogelijk zijn blootgesteld geweest aan andere gevaarlijke, kankerverwekkende bedrijfsstoffen dan chroom-6, maar de invloed van deze stoffen, al dan niet in samenhang met chroom-6, behoorde niet tot de onderzoeksopdracht en is derhalve niet in de onderzoeken meegenomen.
Bij de POMS-locaties heeft het RIVM ook onderzoek gedaan naar de blootstelling aan CARC/HDI en isocyanaten (zie RIVM-rapport 2020 – 0017). CARC[48] is een verf (topcoating) die specifiek is gebruikt voor Amerikaans materieel en daarmee relevant was voor de POMS-locaties. Voor zover bekend is er geen CARC toegepast op Defensielocaties waar Nederlands materieel werd onderhouden. Dit deel van het onderzoek heeft daarom geen vervolg gehad bij de overige Defensielocaties, mede omdat hierbij geen wezenlijk andere uitkomsten werden verwacht. Het RIVM stelt niettemin dat op andere locaties dan de POMS-locaties wel blootstelling kan zijn geweest aan bepaalde bestanddelen van CARC, waaronder HDI uit andere typen gebruikte verven.

De onderzoekers spraken ook met (oud-)werknemers.
Tijdens de uitgevoerde verkenning hebben de onderzoekers in focus-/functiegroepen gesproken met (oud-)werknemers van elke POMS-locatie, en ook intensieve gesprekken gevoerd met (oud-)medewerkers op een representatief aantal overige Defensielocaties. Zij hebben zodoende, naar het oordeel van de Commissie, een redelijk inzicht kunnen krijgen in de werkzaamheden en arbeidsomstandigheden in relatie tot chroom-6.

Een vergelijking vond plaats met onderhoudsfuncties bij de Koninklijke Landmacht.
Aangezien het hoofdzakelijk als burger aangestelde personeel op de POMS-locaties in dienst was bij de Koninklijke Landmacht, lag een vergelijking tussen deze locaties en locaties met onderhoudsfuncties bij de Koninklijke Landmacht (KL) voor de hand, temeer daar een vergelijking tussen de krijgsmachtonderdelen onderling niet mogelijk was vanwege de ontbrekende systematische informatie over concentraties chroom-6 in verf, verfstof en geverfd materieel.
Qua werkzaamheden waren de POMS-locaties het best te vergelijken met de onderhoudslocaties van de Koninklijke Landmacht (KL).[49] De hoogte van de (gemeten) blootstelling[50] aan chroom-6 op de POMS-locaties was vergelijkbaar met die bij de KL. Uit de studies komt naar voren dat bij de KL de blootstelling zonder Persoonlijke Beschermingsmiddelen (PBM) niet veel varieerde binnen de tijdsperiode en bovendien dat het weinig

47 Schriftelijke beantwoording RIVM, paper ter voorbereiding op het interview met de CUCD gehouden op 4 februari 2022.
48 Overgenomen uit schriftelijke reactie van RIVM, paper ter voorbereiding op het interview met de CUCD gehouden op 4 februari 2022.
49 Zie RIVM 2021 – 0066, p. 72
50 Zie WP4 par. 4.4, p. 52

verschil maakte of de blootstelling in de beginjaren (1956 – 1979) met of zonder de toen toegepaste PBM plaatsvond. Tussen 1970 en 1990 nam de blootstelling door toepassing van PBM wel af, wat in overeenstemming is met het toegenomen gebruik van PBM in die periode. Ook de implementatie van met name lokale afzuiging is sterk toegenomen in de afgelopen vijf decennia. Een vergelijkbaar beeld is te zien bij de POMS-locaties. De bewustwording van personeel op de POMS-locaties van de risico's bij het werken met gevaarlijke stoffen liep in de jaren negentig volgens de onderzoekers echter achter bij de kennis en het besef hiervan bij de KL. Ook is eind jaren tachtig – begin jaren negentig de KL geleidelijk afgestapt van chroom-6-houdende verven, terwijl dit bij de POMS-locaties niet het geval was als gevolg van het moeten werken met door Amerika voorgeschreven producten als primers en topcoatings. Zodoende kon bij met name het schuren, slijpen en lassen van Amerikaans materieel nog langere tijd blootstelling aan chroom-6 optreden in vergelijking met onderhoudslocaties bij de KL.

Blootstelling aan chroom-6 kan op verschillende wijzen plaatsvinden.
De drie relevante routes zijn:
- inhalatoir (via de ademhalingswegen),
- dermaal (via de huid) en
- oraal (via het maag-darmkanaal).

Alle drie de blootstellingsroutes zijn in het onderzoek betrokken.
De onderzoekers hebben zich in de studies vooral gericht op de voornaamste chroom-6-blootstellingsroute, de inhalatoire blootstelling.[51] Bij de blootstellingsbeoordeling is de inhalatoire blootstelling semi-kwantitatief beoordeeld. Niettemin werd met name bij de POMS-locaties blootstelling via de beide andere routes niet uitgesloten, gezien de aard van het werk en het consumeren van eten en drinken op en nabij met chroom-6 verontreinigde afdelingen. De blootstelling via deze routes was voor de onderzoekers echter niet te kwantificeren en is dan ook uitsluitend kwalitatief beoordeeld. Niettemin zijn alle drie de routes meegenomen in de risicobeoordeling.
RIVM verwacht dat ook op de andere Defensielocaties orale blootstelling kan hebben plaatsgevonden. Uit de door de Commissie gevoerde vraaggesprekken is bovendien duidelijk geworden dat eenzelfde aard van vervuiling met chroom-6 als bij de POMS-locaties is gemeten op onder andere de voormalige vliegbasis Soesterberg van de Koninklijke Luchtmacht, waardoor het inderdaad aannemelijk is dat ook op overige Defensielocaties blootstelling via alle drie de routes heeft kunnen optreden.

De mate van blootstelling kon per functie verschillen.
Daarbij gaat het om zowel directe als indirecte blootstelling.[52] In sommige functies was sprake van directe blootstelling, zoals bijvoorbeeld bij een monteur. De onderzoekers taxeerden de blootstelling van een meewerkend voorman (aanwezig op diverse afdelingen) op maximaal 50% van die van de monteur. Daarnaast werden indirect blootgestelde functies onderscheiden, zoals die van *Quality Inspector*. Deze was aanwezig als door anderen taken werden uitgevoerd waarbij chroom-6 kon vrijkomen. Daarnaast werden functies onderkend van personen die slechts incidenteel in de werkplaatsen kwamen, zoals de *Inventory Technician*. Hun blootstelling is volgens de onderzoekers ruim lager geweest dan die van de werknemers die direct werden blootgesteld. Ten slotte was er de groep medewerkers die een verwaarloosbaar geachte blootstelling aan chroom-6 heeft ondergaan, zoals administratief personeel en staffunctionarissen. Deze methode om de kwantificering voor bovengenoemde categorieën af te leiden van de directe blootstelling lijkt internationaal te worden gestaafd.

51 Zie WP4, p. 4.

52 Zie RIVM 2021 – 0066 o.a. p. 79

5.4 Conclusies

De Commissie concludeert aan de hand van bovenstaande bevindingen dat de onderzoeken onder verantwoordelijkheid van het RIVM naar beste vermogen zijn uitgevoerd. Daarbij moest rekening worden gehouden met gegeven beperkingen en moesten soms aannames worden gedaan. Blootstelling aan chroom-6 is via alle drie de routes, te weten inhalatoir, dermaal en oraal, zowel op de POMS-locaties als op andere Defensielocaties voorwerp van onderzoek geweest.
De Commissie onderschrijft derhalve de conclusies van de Paritaire Commissie, als verwoord in haar brief van 16 april 2021. Zij is dan ook van mening dat op basis van de huidige informatie onvoldoende gronden bestaan om alsnog een aparte rechtspositie voor blootstelling aan chroom-6 te rechtvaardigen voor (oud-)medewerkers van de POMS-locaties en hun nabestaanden ten opzichte van de (oud-)medewerkers van de overige Defensielocaties en hun nabestaanden.

6 Derde opdracht – impactanalyse ruimere criteria

De derde opdracht aan de Commissie luidt:
Voer een impactanalyse uit voor de situatie waarin een vergoeding voor iedere werknemer die mogelijk is blootgesteld aan chroom-6/gevaarlijke stoffen als uitgangspunt voor het recht op een uitkering wordt gehanteerd in plaats van de uitgangspunten zoals gehanteerd bij het opstellen van de Uitkeringsregeling Defensie. Het gaat hierbij om het loslaten van (1) het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van blootstelling en een ziekte of medische aandoeningen en (2) het bestaan van causaliteit tussen ziekte en blootstelling aan chroom-6 of de gevaarlijke stof op basis van wetenschappelijk onderbouwde criteria waarbij minimaal sprake moet zijn van een ziekte die ervan verdacht wordt veroorzaakt te kunnen zijn door blootstelling aan chroom-6 of de gevaarlijke stof. De analyse moet zich minimaal richten op wat de mogelijke (juridische, maatschappelijke en financiële) consequenties zijn voor Defensie, de Rijksoverheid, het bedrijfsleven en op de betrokken (oud-)medewerkers en nabestaanden.[53]

6.1 Algemeen

In de derde opdracht aan de Commissie wordt een analyse gevraagd van de opties waarbij een ruimere collectieve rege-

53 Deze vraagstelling is ontleend aan de motie van de Tweedekamerleden Belhaj c.s. van 8 december 2020, *Kamerstukken II*, 2020 – 2021, 35 570 X, nr. 60.

ling zou worden ingesteld dan de huidige. Die grotere ruimte betreft twee mogelijkheden:

- een uitkering, ook al is er geen ziekte opgetreden (deelopdracht 3.1), of
- een uitkering bij een ziekte die niet wetenschappelijk toegeschreven kan worden aan chroom-6 (deelopdracht 3.2).

De formulering van de derde opdracht is letterlijk identiek aan de tekst van een motie van Tweedekamerlid Belhaj c.s.
Als motivering overweegt de motie dat de huidige uitkeringsregeling is gebaseerd op de uitgangspunten dat er sprake moet zijn van een aandoening die, conform het onderzoek van het RIVM, veroorzaakt kan worden door blootstelling aan chroom-6 of hiervan verdacht wordt en dat de aanvrager blootgesteld moet zijn aan chroom-6.
Daarnaast constateert zij dat er een groep oud-medewerkers is die wel zijn blootgesteld, maar geen recht hebben op een uitkering omdat zij geen aandoening hebben die op de ziektelijst staat. Om die reden verzoekt de motie de regering om een externe commissie in te stellen die deze vraagstelling onderzoekt en hierover een advies opstelt.

Het is goed om te bedenken dat deze motie is ingediend voordat de reikwijdte van de Uitkeringsregeling is uitgebreid.
Uit het RIVM-rapport van 2021 is duidelijk geworden dat mogelijke blootstelling aan chroom-6 of andere gevaarlijke stoffen niet alleen is voorgekomen op de POMS-locaties, maar op alle locaties van Defensie. De staatssecretaris heeft naar aanleiding daarvan ook erkend dat op al die locaties mogelijk de zorgplicht van de werkgever is verzaakt. De reikwijdte van de Uitkeringsregeling is hierop reeds uitgebreid tot de andere Defensielocaties.

6.2 Vergoeding zonder ziekte

De eerste deelvraag heeft een breed karakter, namelijk de consequenties van de eventuele keuze voor een vergoeding voor mogelijke blootstelling zonder dat een ziekte is opgetreden.

Hierover overweegt de Commissie het volgende.

Indien een brede vergoeding zou moeten worden aangeboden, dient goed te worden bedacht wat het karakter daarvan is.
De Commissie heeft in haar Tussenrapport (samengevat in hoofdstuk 4) verschillende collectieve vergoedingsregelingen beschreven. Uit dit overzicht valt op te maken dat in bijna alle vergelijkbare regelingen is gekozen voor een vergoedingsmodel dat zo evenredig mogelijk recht doet aan de geleden schade. Collectieve vergoeding wordt ook vrijwel steeds ingesteld om sneller en op een minder belastende wijze een tegemoetkoming te bieden dan zou zijn gebeurd middels een gerechtelijk proces. In de Regeling Tilburg is gekozen voor een vergoeding zonder dat er aantoonbare schade is opgetreden. In het geval van Defensie zou bij de toepassing van zo'n model kunnen worden gedacht aan een vergoeding voor angstschade (dat wil zeggen: de vrees om ziek te worden) of voor een algemene onverplichte tegemoetkoming in verband met het niet nakomen van de zorgplicht van de werkgever bij de omgang met gevaarlijke stoffen, zonder dat een verband met de ondervonden klachten of ziekte is vastgesteld. Deze optie heeft de Commissie nader onderzocht.

De mogelijke omvang van de blootstelling is omvangrijk.
Uit het RIVM-onderzoek uit 2021 blijkt dat mogelijk 850.000 personeelsleden van Defensie in contact zijn geweest met een schadelijke stof.[54] Dit hoge aantal medewerkers, van wie velen

54 Het gaat hier om een ruwe schatting. Het werkelijke aantal is moeilijk te berekenen, gezien het voortdurend wisselende personeelsbestand gedurende een langere periode.

ongetwijfeld nooit daadwerkelijk schade als gevolg van het contact met een schadelijke stof zullen ondervinden, roept de vraag op of een dergelijke grootschalige additionele vergoedingsregeling zich wel laat beschouwen als een voorportaal van een gerechtelijke procedure, die wordt ingezet om tijd en pijn te besparen. Lang niet alle 850.000 medewerkers zullen zich door Defensie 'beschadigd' voelen en menen dat zij daarvoor gecompenseerd dienen te worden. Weinig medewerkers die niet ziek zijn, zullen ooit overwegen om naar de rechter te gaan om vergoeding van schade te claimen. Wanneer een collectieve additionele vergoedingsregeling voor alle Defensiemedewerkers zou worden geopend, zullen zij hier daarentegen waarschijnlijk wel een beroep op doen. De vraag rijst dan ook of invoering van een zo ruime regeling geen gevoelens van onrechtvaardigheid oplevert bij personen buiten het terrein van Defensie die andere mogelijke, maar zeer onzekere nadelen van het overheidsbeleid hebben ondervonden. De vraag zou dan ook kunnen rijzen of dit niet zou nopen tot invoering van een onafzienbare hoeveelheid van dergelijke regelingen op vergelijkbare gebieden. Hiernaast is het denkbaar dat een dergelijke algemene tegemoetkoming als ongerechtvaardigd wordt beschouwd door hen die wel ziek zijn geworden.

De aantallen voor een algemene regeling in aanmerking komende personeelsleden maken het daarnaast ook moeilijk om een genuanceerde additionele vergoedingsregeling in te voeren.
Differentiatie in de uitkering naar de aard en omvang van het contact met een schadelijke stof is met deze aantallen praktisch onuitvoerbaar, gelet op de complexiteit om tot de daarvoor benodigde gegevens te komen. Dat zou anders liggen indien de regeling alleen voor specifieke beroepscategorieën (bijvoorbeeld schilders) zou worden opengesteld, maar ook dit zou tot vragen en bezwaren leiden bij diegenen die buiten zo'n afbakening zouden vallen.

De financiële consequenties van een algemene additionele vergoedingsregeling zijn groot.
Om de financiële consequenties van een algemene additionele vergoedingsregeling te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in (mogelijke) aantallen medewerkers. Het ministerie van Defensie schat dat in de periode 1970 – 2015 circa 850.000 medewerkers bij Defensie hebben gewerkt (van wie een deel nog steeds werkzaam is bij Defensie). Deze personen zijn, volgens het RIVM-onderzoek, allen mogelijk blootgesteld aan chroom-6 en/of een andere gevaarlijke stof. De vraag welke aantallen medewerkers aan welke gevaarlijke stof zijn blootgesteld is moeilijk, zo niet onmogelijk te beantwoorden.
Een tweede noodzakelijke voorwaarde om de gevolgen te kunnen beoordelen, betreft de hoogte van de uitkeringsbedragen. De bedragen die zijn opgenomen in de diverse in het Tussenrapport en hoofdstuk 4 beschreven vergelijkbare regelingen kunnen dienen als vergelijkingsmateriaal. Dit betreft bijvoorbeeld de Uitkeringsregeling chroom-6, waar de hoogte van de uitkeringen is gekoppeld aan ziektes. Een ander voorbeeld betreft de Regeling Tilburg. Hier krijgt elke medewerker die is blootgesteld aan een gevaarlijke stof een standaarduitkering van € 7000. Gaan we uit van de laatste regeling en passen we de hoogte van deze uitkering toe op alle Defensiemedewerkers, dan bedragen de kosten van de regeling: 850.000 x € 7000 = 5,95 miljard euro. Een minder genereuze vergoeding kan worden verkregen door een lager uitkeringsbedrag, of ook door het uitkeringsbedrag afhankelijk te maken van de mate van blootstelling. Dit laatste zou niet onlogisch zijn, maar is, zoals hierboven al is gesteld, gelet op de grote aantallen werknemers en de complexiteit van het onderzoek naar de mate van blootstelling door geen enkele instantie uitvoerbaar.
De financiële impact van een dergelijke algemene vergoedingsregeling is dus groot. Dat geldt voor Defensie, maar zou ook gelden voor alle andere organisaties waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt en waar wellicht niet altijd de zorgplicht

in acht is genomen. De casus bij Defensie leert dat in een organisatie die niet voldoende nauwkeurig met gevaarlijke stoffen omgaat, al gauw heel veel medewerkers ooit enige vorm van contact met een gevaarlijke stof hebben gehad.

Juridisch gezien zou een algemene vergoedingsregeling zich verre moeten houden van de volgens het aansprakelijkheidsrecht geldende verplichtingen.
De juridische impact van een generieke additionele vergoedingsregeling betekent dat de regeling zich distantieert van de gevolgen die naar burgerlijk recht aan schending van de zorgplicht door een werkgever zijn verbonden. Ook naar burgerlijk recht is een vergoeding voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen zonder dat al fysieke schade is geleden niet uitgesloten. Deze is denkbaar in de vorm van een vergoeding voor angstschade. Maar hierbij wordt dan wel vereist dat het bestaan van de angst concreet kan worden gemaakt. Een zo onbeperkte regeling als een vergoeding voor alle Defensiemedewerkers kan rechtsongelijkheid in het leven roepen ten opzichte van situaties bij andere werkgevers, die – zoals vermeld – weer onvrede bij anderen oproept.

De situatie in Tilburg waar wel een algemene vergoeding is toegekend vertoont belangrijke verschillen met die van Defensie.
In de Tilburgse situatie werd wel een algemene uitkering in het leven geroepen, maar hier geldt als belangrijk verschil dat de daar werkzame groep een groter aanwijsbaar risico op schade had gelopen. Deze groep was mede door de naar verhouding beperkte omvang duidelijker afgebakend. Daarbij gold nog als extra argument dat deze medewerkers niet vrijwillig werkten in de functie met de daaraan verbonden risico's van blootstelling aan gevaarlijke stoffen, maar dat hun dit werk was opgedragen als tegenprestatie voor een bijstandsuitkering. Gevoelens van rechtsongelijkheid ten opzichte van deze groep leven – zo is de

Commissie gebleken – wel bij sommige (oud-)medewerkers van Defensie, maar er zijn toch ook wel verschillen die maken dat voor de Tilburgse regeling een aparte rechtvaardiging bestaat.

De maatschappelijke consequenties van een uitkering voor iedereen die bij Defensie mogelijk is blootgesteld aan chroom-6 zijn ook aanzienlijk.
Het feit dat ook werknemers die niet daadwerkelijk zijn blootgesteld aan chroom-6 voor een uitkering in aanmerking zouden komen wijkt af van de meeste andere regelingen op dit gebied. Dat geldt ook voor medewerkers die beperkt zijn blootgesteld aan chroom-6 en geen schadelijke gevolgen hebben ondervonden. De toekenning van een uitkering aan allen zal – mede gezien de omvang van de bedragen die hiermee gemoeid zullen zijn – wellicht in de samenleving worden gezien als onrechtvaardig. Wanneer gekozen wordt voor een uitkering die meer gericht is op specifieke groepen, die in hogere mate aan chroom-6 of andere gevaarlijke stoffen zijn blootgesteld, kan dit effect uiteraard worden verkleind. Maar voor de afbakening van die groepen ontbreekt een duidelijk criterium. Het vaststellen van een dergelijke grens zal een arbitrair karakter krijgen. Ook dat kan daarom weer leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid, ook bij degenen die net niet in aanmerking komen voor een uitkering.

6.3 Ontbreken van relatie met chroom-6

De tweede deelopdracht betreft de gevallen waarbij mogelijke blootstelling aan chroom-6 of andere gevaarlijke stoffen wel gepaard gaat met ziekte, maar die ziekte niet valt te relateren aan de blootstelling aan chroom-6.
Bij deze opdracht kan worden gedacht aan twee situaties: enerzijds het na blootstelling aan chroom-6 optreden van een

ziekte waarvan niet vaststaat of deze door chroom-6 is veroorzaakt en anderzijds ziektes die zijn veroorzaakt door het werken met andere gevaarlijke stoffen dan chroom-6.

Hierover overweegt de Commissie het volgende.

Bij de blootstelling aan chroom-6 richt deze vraagstelling zich vooral op de ziektes uit categorie 3.
Ten aanzien van de eerste situatie (blootstelling aan chroom-6) geldt dat het RIVM een onderverdeling heeft gemaakt in vier categorieën. Bij de eerste twee categorieën (zeker verband en waarschijnlijk verband) kent de Uitkeringsregeling een uitkering toe. Op de vierde categorie (geen enkel verband) heeft deze opdracht geen betrekking. Dan blijft categorie 3 over, waaronder de ziektes vallen waarvan het nog onvoldoende duidelijk is of chroom-6 deze kan veroorzaken.

De ziekten die bij categorie 3 (actualisatie van 2020) horen, zijn de volgende:
1 dunnedarmkanker
2 mondholtekanker
3 pancreaskanker
4 prostaatkanker
5 blaaskanker
6 nadelige effecten op de voortplanting en de prenatale ontwikkeling
7 immunologische aandoeningen met auto-immuunziekten, zoals:
   - reuma
   - psoriasis
   - diabetes type I
   - multiple sclerose
8 sarcoïdose (longziekte)

Door andere gevaarlijke stoffen kan een groot aantal andere ziektes zijn veroorzaakt.
Ten aanzien van de tweede situatie (ziektes veroorzaakt door andere gevaarlijke stoffen) heeft de Commissie in een aantal van de door haar gehouden vraaggesprekken kennis kunnen nemen van schrijnende ziektesituaties die onder deze categorie zouden kunnen vallen. Uit door de Commissie gehouden vraaggesprekken blijkt ook in het algemeen ongenoegen over de beperking van de regeling tot de gevaarlijke stof chroom-6 (en daarmee ook CARC). Het bezwaar houdt in dat bij Defensie ook met andere ziekteverwekkende stoffen is gewerkt, soms in combinatie met chroom-6.

De voorziene Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten biedt hierbij op korte termijn geen oplossing.
Bij de uitvoering van het rapport van de Commissie VSAB is door het ministerie van SZW inmiddels een conceptregeling ontworpen, gericht op het toekennen van tegemoetkomingen aan slachtoffers van stoffengerelateerde beroepsziekten. Het is de bedoeling dat de Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepziekten op 1 januari 2023 van kracht wordt. De regeling zal in eerste instantie tegemoetkomingen bieden voor drie beroepsziektes: longkanker door asbest, allergische astma en CSE, ook wel schildersziekte genoemd. De lijst met ziektes wordt de komende jaren verder uitgebreid. Op korte termijn zal alleen voor de drie genoemde ziektes dus een aanvullende regeling beschikbaar komen.
Tevens is op 1 juli 2022 het Landelijk EXpertiseCEntrum Stoffengerelateerde beroepsziekten (LEXCES) van start gegaan. Dit centrum zal zich bezighouden met de beoordeling van aanvragen voor de uitkeringen op grond van de nieuwe regeling. Daarnaast zal het centrum zich inzetten voor preventie van beroepsziekten in de toekomst.

De Commissie stelt vast dat de invoering van de nieuwe Regeling en de oprichting van het centrum van groot belang zijn voor de toekomstige bescherming tegen beroepsziekten en behandeling van aanspraken op dit gebied. Op korte termijn bieden zij echter geen oplossing voor de meeste personen die schade hebben geleden als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen bij Defensie en die buiten het bereik vallen van de Uitkeringsregeling.

Het vaststellen van een causaal verband tussen de overige gevaarlijke stoffen en geconstateerde ziektes is ondoenlijk.
Een belangrijk probleem bij de erkenning van ziektes als gevolg van andere gevaarlijke stoffen dan chroom-6 en CARC is de vaststelling van het causaal verband. Hierbij is lang niet altijd duidelijk door welke werknemers met welke gevaarlijke stoffen is gewerkt. Gelet op de omvang, complexiteit en duur van het RIVM-onderzoek naar blootstelling aan chroom-6 en CARC lijkt het ondoenlijk om hiernaar een soortgelijk uitvoerig onderzoek in te stellen. Los daarvan speelt nog het feit dat het hierbij nogal eens gaat om multi-causale aandoeningen. Dit betekent dat het ontstaan van de ziekte ook andere oorzaken kan hebben, zoals de leefstijl. Om te voorkomen dat steeds individueel onderzoek moet plaatsvinden wordt hiermee geen rekening gehouden in de uitkeringsregeling. Naarmate het causaal verband minder duidelijk is, krijgt dit aspect echter ook meer gewicht.

Wellicht is er wel een beperkte inventarisatie mogelijk.
Er bestaat wel een 'voorlopige lijst ernstige stoffengerelateerde beroepsziekten' die voorjaar 2022 is opgesteld door het NCVB. Daarin worden 15 beroepsziekten geïdentificeerd die in het buitenland veelal ook als zodanig zijn erkend. Interessant is bijvoorbeeld dat blaaskanker daarin voorkomt (ook een ziekte in categorie 3 bij chroom-6) als gevolg van dieseluitlaatgassen. Daarom zou kunnen worden bezien of in samenwerking met het nieuwe expertisecentrum LEXCES op basis van informatie uit andere landen zulke verbanden kunnen worden vastgesteld en tot een tegemoetkoming kunnen leiden. In hoofdstuk 7 doet de Commissie hiertoe een aanbeveling.

De financiële consequenties van een regeling die zou voorzien in een uitkering in de beide door de motie bedoelde gevallen zijn moeilijk te begroten.
Deze hangen af van de factor waarmee het aantal rechthebbenden zou worden vergroot ten opzichte van het aantal rechthebbenden op de thans geldende uitkering.
Om deze te kunnen berekenen, zou dienen te worden bezien of te achterhalen valt hoeveel medewerkers een functie hebben vervuld, die beschreven is in bijlage 1 van de Uitkeringsregeling (versie van 28 mei 2021, bijlage 1). Dit aantal medewerkers zal naar verwachting beduidend lager zijn dan de eerder genoemde 850.000. De analyse om welke aantallen het hierbij gaat is echter complex. Er bestaat immers geen registratie van het aantal medewerkers dat dergelijke functies heeft vervuld, nog afgezien van mogelijke anderen, zoals uitzendkrachten. Ook een benadering aan de hand van het aantal ziektegevallen is moeilijk te maken, omdat het aantal ziektegevallen gerelateerd aan mogelijke blootstelling aan gevaarlijke stoffen evenmin is geregistreerd. Een onderzoek hiernaar zou theoretisch kunnen worden uitgevoerd door een oproep aan (oud-)medewerkers met dergelijke ziektes om zich te melden. Een dergelijke oproep zou echter de verwachting wekken dat degenen die zich melden serieus kans maken op een uitkering. In de praktijk zal het dan echter in veel gevallen moeilijk zijn vast te stellen in hoeverre een verband aannemelijk is tussen de blootstelling en de ziekte. Er zal dan een criterium moeten worden gevonden voor de ernst van de ziekte die voor vergoeding in aanmerking komt. Onvermijdelijk zal dan weer de vraag rijzen naar het causaal verband tussen de gevaarlijke stof en de ontstane ziekte.

Juridisch zou het de vraag zijn of voor een ruimere regeling een rechtvaardiging bestaat.
Indien ervoor zou worden gekozen de Uitkeringsregeling te verruimen, zou dit net als de huidige Uitkeringsregeling leiden tot een ruimere regeling dan de nieuwe Regeling TSB. Gelet op het bestaan van een nieuwe, algemene Regeling TSB is het de vraag of voor zo'n ruimere regeling een rechtvaardigingsgrond bestaat. Het ligt verder in de rede dat een dergelijke regeling met terugwerkende kracht wordt ingevoerd omdat het probleem al lang speelt. Dit maakt het voor Defensie en de betrokken werknemers moeilijk te achterhalen wie met welke andere gevaarlijke stoffen heeft gewerkt en in welke mate. Dit probleem speelt in zekere zin ook wel bij de huidige Uitkeringsregeling en de Regeling TSB. In de Uitkeringsregeling maakt de functie-indeling op basis van RIVM-onderzoek dit echter gemakkelijker.

Ook hier zijn de maatschappelijke consequenties vermoedelijk nauw verbonden aan de financiële en juridische aspecten. Daarnaast houden deze verband met een analyse in hoeverre de zorgplicht bij de omgang met gevaarlijke stoffen in alle werksituaties bij Defensie is geschonden.

6.4 Conclusie

Gelet op de tekortschietende zorgvuldigheid ten aanzien van het werken met gevaarlijke stoffen in het verleden zou gekozen kunnen worden voor een hogere tegemoetkoming dan in andere gevallen van schade. Goed werkgeverschap kan zich uitstrekken tot ruimhartigheid in individuele schrijnende gevallen. De maatschappelijke betekenis van een dergelijke ruimhartigheid kan daarbij positief worden gewaardeerd, terwijl ook de reputatie van de werkgever hierdoor kan worden verbeterd. De Commissie constateert evenwel dat voor een ruimere collectieve regeling, op grond waarvan in ruimere mate uitkering zal moeten worden verleend, voldoende duidelijke criteria ontbreken.

De commissie constateert:
a Er leeft nog de nodige onvrede bij (oud-)medewerkers/nabestaanden vanwege de keuze om de uitkeringsregeling alleen te koppelen aan chroom-6.
b Binnen Defensie is met meer dan 5000 soorten gevaarlijke stoffen (waaronder carcinogene, mutagene en reprotoxische stoffen) gewerkt.
c Er is in de afgelopen jaren onderzoek verricht naar chroom-6/CARC.
d Daarnaast is een groot aantal ziekten gemeld die (vooralsnog) geen relatie hebben met chroom-6/CARC.
e Er is reden om te overwegen aan te sluiten bij het gedachtegoed van de Commissie Heerts en een uitkering te verstrekken aan medewerkers van wie voorshands aannemelijk is dat zij (disfunctioneel) ziek zijn geworden van de omgang met een gevaarlijke stof bij hun werk bij Defensie. De nieuwe Regeling TSB biedt daartoe echter nog geen mogelijkheid.
f Het is moeilijk om onderscheidende criteria vast te stellen voor een algemene uitbreiding van het recht op uitkering bij beroepsziekten als gevolg van het werken met andere gevaarlijke stoffen bij Defensie of het oplopen van ziekten die door gedupeerden worden toegeschreven aan chroom-6/CARC, maar waarvan het causaal verband wetenschappelijk niet is aangetoond.
g De financiële implicaties van een dergelijke verruiming van de regeling zijn moeilijk te berekenen. De juridische en maatschappelijke implicaties zijn eveneens lastig te concretiseren.

Met het bovenstaande is een indicatie gegeven van de effecten van het loslaten van de twee essentiële criteria uit de Uitkeringsregeling.

De commissie zal in het volgende hoofdstuk nog nader ingaan op overwegingen voor het al dan niet aanpassen of aanvullen van de regeling.

7 Algemene beschouwing van de Uitkeringsregeling

De Commissie heeft zich niet beperkt tot de uitvoering van de drie door de Sstaatssecretaris van Defensie aan haar gegeven concrete opdrachten.
Teneinde een goed inzicht te krijgen in de werking van de Uitkeringsregeling, zoals deze wordt toegepast en ervaren, heeft de Commissie gesprekken gevoerd met vele betrokkenen, onder wie (oud-)medewerkers. Daarnaast is kennisgenomen van de discussies in de Tweede Kamer, van publicaties op het terrein van de regeling en van documentatie die is verschaft door de gesprekspartners.
De Commissie heeft voorts eigen onderzoek verricht naar de procedures bij de toekenning van uitkeringen en het maken van bezwaar tegen beslissingen. Tot slot heeft zij het aantal feitelijke beslissingen in kaart gebracht.
In dit hoofdstuk bespreekt de Commissie de belangrijkste hierbij naar voren gekomen discussiepunten en geeft daarover haar oordeel. Waar nodig worden die gevolgd door aanbevelingen om op onderdelen verbetering te brengen in de Uitkeringsregeling of de toepassing ervan.

7.1 Totstandkoming Uitkeringsregeling

Het werken met gevaarlijke stoffen bij Defensie, waaronder chroom-6, heeft veel schade veroorzaakt.
Velen hebben moeten werken onder gevaarlijke omstandigheden, met onvoldoende beschermingsmiddelen en onvoldoende

aandacht voor de risico's bij leidinggevenden. Dit betreft niet alleen de werkzaamheden waarbij chroom-6 is gebruikt. Er werd ook gewerkt met andere gevaarlijke stoffen. Vragen en klachten hierover werden onvoldoende serieus genomen. Daarnaast hebben velen lichamelijke klachten gekregen en gehoord van anderen die die klachten hadden. Sommige aandoeningen zijn terug te leiden tot de stoffen waarmee gewerkt is. Ook zijn er ziekten waarvan niet vaststaat dat die zijn veroorzaakt door het werk bij Defensie, maar die wel ongebruikelijk zijn en die volgens sommige (oud-)medewerkers opvallend vaak voorkomen onder (oud-)medewerkers. Naast de lichamelijke klachten heeft dit ook geleid tot onzekerheid en angst bij collega's.
De Commissie is in gesprekken met gedupeerden onder de indruk geraakt van de ernstige gevolgen van het werken met chroom-6 en andere gevaarlijke stoffen bij Defensie.

De zorg voor een veilige werkplek en de bedrijfsgeneeskundige zorg binnen Defensie schoot in de periode 1984 – 2006 tekort.
Veel onvrede van belanghebbenden valt te verklaren uit het feit dat Defensie onvoldoende zorg heeft besteed aan dit onderwerp. Die kritiek is terecht. Het eerste RIVM-rapport dat in juni 2018 is gepubliceerd, had als belangrijke conclusie dat het arbeidsomstandighedenbeleid in de genoemde periode niet voldeed aan de wettelijke eisen.[55] Tot medio jaren negentig ontbrak het aan tijdige aandacht voor beheersmaatregelen, zorgvuldige registratie van het gebruik van gevaarlijke stoffen, voldoende kwaliteit en beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen, effectief toezicht op naleving van de gebruiksvoorschriften en periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek voor

55 RIVM, *Chroom-6 op de POMS-locaties van Defensie: gezondheidseffecten en verantwoordelijkheden, Bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen*, RIVM-rapport 2018 – 0061, Bilthoven: RIVM, 2018, p. 30.

medewerkers die risico's liepen in hun werk.[56] Defensie heeft destijds ook verzuimd werknemers te informeren over deze risico's en toereikend toezicht te houden op het goed functioneren van bedrijfsartsen en arbodiensten terzake. Ook is onvoldoende gereageerd op signalen en meldingen van medewerkers over de tekortkomingen van de arbeidsomstandigheden. Bovendien is met klachten niet op de juiste wijze omgegaan.

De schending van de zorgplicht door Defensie is erkend door de staatssecretaris.
Defensie heeft zich verschillende malen verontschuldigd voor de schending van haar zorgplicht. Zij heeft verklaard zich verantwoordelijk te achten voor de gevolgen hiervan.[57] In dit kader past ook de invoering van de Uitkeringsregeling om gedupeerde medewerkers tegemoet te komen.
De commissie acht de erkenning van het tekortschieten in het verleden een belangrijk feit. Weliswaar is het menselijk leed van slachtoffers van deze schendingen vaak niet meer te herstellen, maar de erkenning van dit tekortschieten is belangrijk voor alle gedupeerden. Ook het vaststellen van een Uitkeringsregeling past hierbij.

Sinds 2006 heeft Defensie wel een degelijk arbeidsomstandighedenbeleid ontwikkeld.
Daarbij is chroom-6 veelal de aanleiding geweest voor een bredere aanpak, gericht op gevaarlijke stoffen in het algemeen, aansluitend aan het algemene arbeidsomstandighedenbeleid. Er is voorzien in terugdringing van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen, die waar mogelijk zijn vervangen door andere stoffen.

56 Brief staatssecretaris Defensie 4 juni 2018, *Kamerstukken II* 34 775 X, nr. 126.
57 Brief staatssecretaris Defensie van 5 maart 2019, nr. BS2018011121.

Daarnaast wordt het gebruik van gevaarlijke stoffen geïnventariseerd. Er is sprake van toezicht door twee instanties. Een auditsysteem is ingericht als onderdeel van het veiligheidsmanagement. Transparantie voor de medewerkers wordt bevorderd via de website. En er is een systeem van nazorg ingericht voor medewerkers met gezondheidsklachten als gevolg van blootstelling aan chroom-6. Daar waar personeelsinformatie uit het verleden ontbreekt, wordt coulant omgegaan met geloofwaardige verklaringen van (oud-)medewerkers.
De Commissie constateert dat de nieuwe aanpak van Defensie de problematiek op een goede en systematische wijze heeft aangepakt.

Het onderzoek en de totstandkoming van de Uitkeringsregeling hebben veel tijd gekost.
De Commissie stelt vast dat de lange duur van de totstandkoming van de Uitkeringsregeling tot veel frustratie heeft geleid. Gedupeerden hebben lang moeten wachten op dit gebaar van de werkgever. De oorzaak hiervan ligt vooral in de duur van het voorafgaande RIVM-onderzoek. De lange periode die dit in beslag nam, moet worden toegeschreven aan het gebrek aan onderzoek in Nederland op het gebied van beroepsziekten in het algemeen en naar de gevolgen van chroom-6 in het bijzonder. Het ontbreken van expertise met betrekking tot beroepsziekten deed zich hierbij gevoelen. Hierbij moet worden aangetekend dat een oppervlakkiger en sneller onderzoek ook kritiek zou hebben opgeroepen. Daarbij sluit de gemaakte keuze wel aan bij het door de Commissie gewaardeerde uitgangspunt van Defensie dat de regeling, in verband met objectiviteit en zorgvuldigheid en ter voorkoming van willekeur, gebaseerd moet zijn op de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek.
De Commissie constateert tot slot dat door de oprichting van het expertisecentrum LEXCES en de ontwikkeling van de Uitkeringsregeling TSB, beide naar aanleiding van het rapport van de VSAB, de kennis en expertise op het gebied van beroepsziekten nu beter worden georganiseerd, zodat problemen op dit gebied in de toekomst sneller kunnen worden aangepakt.

De Uitkeringsregeling is opgesteld in overleg met de relevante vakorganisaties.
Verschillende gedupeerden verklaarden tegenover de Commissie zich onvoldoende gehoord te voelen bij de totstandkoming en te weinig zijn betrokken bij het ontwerp van de Uitkeringsregeling. Geklaagd werd dat het overleg met name heeft plaatsgevonden met vakorganisaties, waarvan vele (oud-)medewerkers geen lid (meer) zijn.
De Commissie heeft geconstateerd dat de regelingen inderdaad zijn besproken in het reguliere overleg tussen Defensie als werkgever en de Centrales van Overheidspersoneel als vertegenwoordiging van de (oud-)medewerkers die hun belangen inbrengen en behartigen. De belangen van de (oud-)medewerkers waren volgens Defensie voldoende bekend bij de Centrales van Overheidspersoneel en bij Defensie.

De Commissie ziet goede redenen waarom Defensie de regeling tot stand heeft gebracht in overeenstemming met de vakorganisaties.
Deze vormen de belangrijkste georganiseerde groep van deskundige belangenbehartigers. Daarnaast betreft een vergoedingsregeling voor beroepsziekten ook de arbeidsvoorwaarden, een onderwerp waarover vakbonden wettelijk een onderhandelingsrecht hebben. In dit overleg kan ook een afweging worden gemaakt tussen de verschillende belangen van alle (oud-) medewerkers.

Al zijn er mogelijkheden geboden aan belanghebbenden voor betrokkenheid, de communicatie had beter gekund.
Het belang van betrokkenheid van slachtoffers bij de totstandkoming van een regeling als de Uitkeringsregeling dient niet te worden onderschat. Dit is ook een conclusie van het onderzoek

naar Regelingen voor collectieve schade van Christiaan Ruppert. Die betrokkenheid wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de erkenning van de slachtoffers.[58]
Defensie heeft wel mogelijkheden geboden voor betrokkenheid van (oud-)medewerkers buiten de vakorganisaties om. Zo hebben (oud-)medewerkers vragen kunnen aandragen die zij beantwoord wilden zien in het RIVM-onderzoek. Daarnaast hebben zij zich kunnen aanmelden bij het informatiepunt chroom-6. Hier konden zij alle informatie waarvan zij meenden dat deze relevant kon zijn voor het onderzoek inbrengen. Verder hebben (oud-)medewerkers ook deelgenomen aan individuele gesprekken en groepsgesprekken met de onderzoekers van het RIVM. Gedurende het onderzoek zijn (oud-)medewerkers en nabestaanden geïnformeerd over de voortgang en (tussen) resultaten van het onderzoek via onder andere nieuwsbrieven en voorlichtingsbijeenkomsten.
De Commissie schrijft het gedurende langere tijd uitblijven van informatie over de vorderingen vooral toe aan de duur en omvang van het onderzoek van het RIVM. Zij onderschrijft wel dat achteraf gezien meer tussentijdse communicatie wenselijk was geweest, hetgeen onvrede hierover had kunnen voorkomen.

7.2 Reikwijdte Uitkeringsregeling

Voor de reikwijdte van de Uitkeringsregeling zijn drie grenzen vooral van belang: de eis van een causaal verband tussen aandoening en het werk, de beperking tot de gevaarlijke stof chroom-6 en de uitsluiting van aandoeningen in de zogeheten categorie 3.

58 Christiaan Ruppert, *Regelingen voor collectieve schade, Geef slachtoffers erkenning*, Den Haag: Boomjuridisch, 2021, par. 6.3.

Het causaal verband

Gezondheidsschade dient aantoonbaar het gevolg te kunnen zijn van blootstelling aan chroom-6.
Dit is de eis van het 'causaal verband'. Veel commentaren op de Uitkeringsregeling wijzen erop dat de regeling in dit opzicht afwijkt van met name de Regeling Tilburg. Deze laatste kent namelijk naast een vergoeding in geval van daadwerkelijke ziekte ook een algemene uitkering toe aan allen die in de Tilburgse situatie tijdens hun werk mogelijk zijn blootgesteld aan chroom-6. Mede in verband met de tekortschietende zorgplicht van Defensie in het verleden, de lange periode die is voorafgegaan aan het vaststellen van de Uitkeringsregeling en de nadelen die zijn verbonden aan het indienen van letselschadeclaims (onder meer door de duur van procedures), wordt door critici betoogd dat Defensie in dit opzicht ruimhartiger zou moeten zijn.

De Uitkeringsregeling is gebaseerd op de aansprakelijkheid van Defensie naar burgerlijk recht.
De reden hiervoor is dat bij arbeidsongevallen en beroepsziekten in het Nederlands recht de vergoeding van schade in beginsel afhankelijk is van de aanwezigheid van causaliteit tussen blootstelling aan chroom-6 en schade. Defensie heeft zich bij dit uitgangspunt aangesloten, omdat een andere regeling onvrede zou kunnen oproepen bij personen met soortgelijke schades in andere werksituaties die niet worden vergoed. De Commissie onderschrijft dit uitgangspunt. Een andere aanpak zou meebrengen dat dit stelsel als geheel ter discussie zou worden gesteld. Daarmee zou de aanpak een verdergaande strekking krijgen dan de problematiek van chroom-6 bij Defensie.

Wel zijn daarbinnen keuzes mogelijk ten aanzien van de verdeling van de bewijslast van het causaal verband.
In beginsel ligt in het burgerlijk recht de bewijslast voor het causaal verband tussen de schade en de oorzaak van de schade bij degene die schade heeft geleden. In het arbeidsrecht is deze bewijslast verlicht door de bewijslast bij de werkgever te leggen. De werkgever moet aantonen dat deze zijn zorgplicht is nagekomen. De tekortkomingen in de zorgplicht door de werkgever is door Defensie in dit geval erkend. Het RIVM-onderzoek heeft aangetoond dat bij bepaalde functies en ziekten het causaal verband tussen het werken met chroom-6 en de desbetreffende aandoening aannemelijk is. Deze schending van de zorgplicht door Defensie heeft ertoe geleid dat in de Uitkeringsregeling in die gevallen het causaal verband wordt verondersteld. De medewerker is in die gevallen dus ontheven van de plicht om het causaal verband aan te tonen.

De Uitkeringsregeling sluit in dit opzicht aan bij vergelijkbare regelingen.
Uit het Tussenrapport van de Commissie, samengevat in hoofdstuk 4 van dit Eindrapport, blijkt dat de gekozen benadering van de Uitkeringsregeling aansluit bij die van de meeste vergelijkbare regelingen. Dit geldt ook voor die van de nieuwe Regeling Tegemoetkomingsregeling Stoffengerelateerde Beroepsziekten (TSB).

De Regeling Tilburg is de enige ruimere regeling, maar die heeft betrekking op een andere situatie.
De Regeling Tilburg veronderstelt reeds een causaal verband ten behoeve van een basisuitkering voor alle medewerkers die bepaalde werkzaamheden hebben verricht, ongeacht de vraag of zij schade hebben geleden. Daarbij is echter van belang dat de groep van betrokkenen in Tilburg een in omvang overzichtelijke groep personen betrof, van wie de blootstelling aan chroom-6 onderling betrekkelijk vergelijkbaar was. Daarnaast gold in de Tilburgse situatie als extra rechtvaardiging dat degenen die de

werkzaamheden in Tilburg uitvoerden dit deden op grond van een verplichting die hun werd opgelegd als voorwaarde voor hun uitkering op grond van de Wet werk en bijstand. Zij hadden dus in mindere mate vrijwillig gekozen voor het uitoefenen van hun functie.

De situatie bij Defensie wijkt in verschillende opzichten af van die in Tilburg.
Een groot verschil tussen de situatie bij Defensie en die in Tilburg betreft de grote variëteit in functies bij Defensie waarin in meer of mindere mate blootstelling aan chroom-6 mogelijk is geweest.
Een tweede verschil betreft de omvang van de groep die mogelijk is blootgesteld. Uit de uitkomsten van de tweede aan de Commissie verstrekte opdracht, zoals gegeven in hoofdstuk 5 van dit Eindrapport, blijkt dat er onvoldoende gronden zijn om verschil te maken tussen de blootstelling aan chroom-6 op de POMS-locaties enerzijds en op de overige Defensielocaties anderzijds. Dit zou betekenen dat indien een algemene uitkering naar het voorbeeld van Tilburg ook bij Defensie zou worden verstrekt, het recht hierop zou moeten worden toegekend aan medewerkers op alle Defensielocaties. Ook in dit opzicht is sprake van een duidelijk andere situatie dan in Tilburg. Daar betrof het uitkeringsrecht, zoals vermeld, een veel kleinere en duidelijker afgebakende groep personen.
Uit het resultaat van de derde aan de Commissie gegeven opdracht, zoals weergegeven in hoofdstuk 6 van dit Eindrapport, blijkt dat het (gedeeltelijk) loslaten van de causaliteitseis en het derhalve toekennen van een uitkering aan eenieder die mogelijk is blootgesteld aan chroom-6 bij Defensie (zoals is gebeurd in de Regeling Tilburg) onoverzienbare consequenties zou hebben, gelet op het grote aantal medewerkers van Defensie. Een dergelijke ruime regeling zou ook onrechtvaardig kunnen overkomen, omdat niet ieder lid van het Defensiepersoneel in dezelfde mate bij de problematiek is betrokken. Ook is het niet mogelijk om een beperkte groep binnen Defensie te definiëren en te onder-

scheiden van andere medewerkers die niet of beduidend minder zouden zijn blootgesteld aan chroom-6.

De keuze voor het uitgangspunt van de eis van een causaal verband acht de Commissie daarom juist.
De keuze voor de eis van een causaal verband tussen schade en blootstelling aan chroom-6 voor de toekenning van een uitkering is volgens de Commissie voor de veelsoortige problematiek bij Defensie op juiste gronden gemaakt en behoeft niet te worden herzien. Hetzelfde geldt voor het baseren van het causaal verband op de uitkomsten van het onderzoek van het RIVM. Dit staat los van de problematiek van de mogelijke angstschade, die hierna apart zal worden besproken.

Wel is het mogelijk om in individuele gevallen de nodige souplesse te betrachten.
Binnen het uitgangspunt van een vereist causaal verband kunnen individuele gevallen wel individueel worden beoordeeld. Daarbij kan dan, gelet op de concrete omstandigheden het causaal verband in sommige gevallen voldoende aannemelijk worden geacht in gevallen waarin dit niet automatisch uit de regeling volgt.[59] Zo nodig kan daarbij een beroep worden gedaan op de hardheidsclausule. Gelet op de reeds aangeduide beperkingen van het wetenschappelijk onderzoek en de lastige problematiek van het causaal verband acht de Commissie het aangewezen dat ook deze individuele benadering wordt gevolgd.

Aanbeveling 1
Houd vast aan het uitgangspunt van causaliteit tussen blootstelling aan chroom-6 en schade als voorwaarde voor het recht op uitkering. Betracht wel in individuele gevallen voldoende souplesse bij het aannemen van causaal verband.

59 Zo achtte de Onafhankelijke adviescommissie in zaak nr. 1 voldoende causaal verband aannemelijk tussen de COPD van betrokkene en de blootstelling aan chroom-6 tijdens haar werk op de locatie.

De beperking tot de gevaarlijke stof chroom-6

De Uitkeringsregeling beperkt zich tot de beroepsziekten als gevolg van chroom-6.
De Commissie heeft in gesprekken met betrokkenen veel kritiek gehoord op deze beperking in de reikwijdte van de Uitkeringsregeling. Deze beperking laat immers buiten beschouwing dat bij Defensie (zonder voldoende bescherming) met veel meer gevaarlijke stoffen is gewerkt.
Ten aanzien hiervan constateert de Commissie dat de verhoogde aandacht voor chroom-6 na 2014 vooral is ingegeven door de onrust onder (oud-)werknemers van de POMS-locaties over het werken met deze stof en de daardoor ontstane politieke druk. Defensie heeft het onderzoek in eerste instantie daarom gericht op de gevolgen van blootstelling aan chroom-6. Dit is later aangevuld met CARC, maar de ziektes die hiervan het gevolg waren bleken nauwelijks te verschillen met die als gevolg van chroom-6, zodat dit niet leidde tot een andere regeling.
Toen het RIVM-onderzoek hierna enige jaren in beslag nam, is aan deze beperking vastgehouden om te voorkomen dat het RIVM-onderzoek zou worden gecompliceerd en de uitkomsten daarvan nog verder zouden worden vertraagd.
Hierdoor is de chroom-6-problematiek echter wel geheel op zichzelf komen te staan en is de samenhang met andere gevaarlijke stoffen uit het zicht geraakt. Beroepsziekten op basis van deze stoffen worden wel individueel beoordeeld op basis van ingediende letselschadeclaims.

De vraag naar een collectieve regeling voor beroepsziekten die worden veroorzaakt door andere gevaarlijke stoffen is voorgelegd aan de Commissie VSAB.
Voor de beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid van een collectieve regeling voor de bredere problematiek van beroepsziekten als gevolg van werken met gevaarlijke stoffen heeft het ministerie van SZW de Commissie VSAB ingesteld. Defensie

is hierbij betrokken door deelname aan een brede interdepartementale werkgroep. Aangezien het werk van de Commissie VSAB en met name de implementatie daarvan enige jaren in beslag heeft genomen en nog steeds niet is voltooid, valt de vertraging in de concrete aanpak van deze problematiek – hoe onbevredigend ook voor (oud-)Defensiemedewerkers – wel te begrijpen. Deze is vooral een gevolg van het in Nederland lange tijd ontbreken van een specifiek beleid op dit gebied.

Inmiddels is gebleken dat de resultaten van dit project op korte termijn weinig problemen van Defensiemedewerkers zullen oplossen.
De uit het werk van de Commissie VSAB voortgekomen Regeling Tegemoetkomingsregeling Stoffengerelateerde Beroepsziekten (TSB) die in 2023 in werking zal treden, beperkt zich in eerste instantie tot een drietal veel voorkomende beroepsziekten, die voor de situatie bij Defensie slechts ten dele relevant zijn.[60]
Dit heeft in de eerste plaats als gevolg dat voor ziektes als gevolg van chroom-6 (en CARC) de Uitkeringsregeling zijn bestaansrecht behoudt en relevant blijft. Het is dan ook de bedoeling dat de Uitkeringsregeling naast de TSB blijft bestaan.

Daarom rijst nu de vraag wat van Defensie mag worden verwacht ten aanzien van de gevolgen van andere gevaarlijke stoffen.
Van Defensie mag uiteraard de nodige inspanning worden verwacht om te bevorderen dat via de Regeling TSB de medewerkers die bij Defensie hebben gewerkt met overige gevaarlijke stoffen, in geval van daardoor veroorzaakte ernstige gezondheidsschade, zo spoedig mogelijk van een adequate uitkering worden voorzien. Zodra dit het geval is, zou Defensie (oud-)medewerkers dienen te wijzen op het bestaan van deze nieuwe regeling en hen waar nodig helpen om hierbij de juiste weg te vinden.

60 Dit betreft longkanker door asbest, allergische astma en CSE (schildersziekte). Deze ziektes kunnen alle drie voorkomen bij Defensie, maar er is ook met gevaarlijke stoffen gewerkt die andere ziektes kunnen veroorzaken.

Aanbeveling 2
Bevorder dat (oud-)medewerkers met schade als gevolg van het werken met andere gevaarlijke stoffen zo veel mogelijk gebruik kunnen maken de Regeling TSB.

Zolang de Regeling TSB hierin niet voorziet, zou Defensie hierop actie moeten ondernemen.
Nu de Regeling TSB naar verwachting voorlopig niet zal voorzien in uitkeringen in verband met aandoeningen veroorzaakt door alle gevaarlijke stoffen waarmee binnen Defensie is gewerkt, buiten chroom-6 en CARC, rijst de vraag wat Defensie op dit punt nog kan doen voor haar (oud-)medewerkers.
Voor deze (oud-)medewerkers bestaat momenteel al de mogelijkheid om een schadeclaim in te dienen. Defensie schakelt zo nodig toxicologen in om het causaal verband met de gevaarlijke stoffen te beoordelen. De Commissie heeft echter de indruk dat deze mogelijkheid niet goed bekend is onder de (oud-)medewerkers omdat de aandacht zich vooral heeft gericht op chroom-6 en de Uitkeringsregeling. Ook is bij de Commissie de vraag gerezen of deze mogelijkheid door Defensie voldoende is uitgewerkt en aandacht heeft gekregen. Bovendien lijkt de aanpak zich sterk te richten op individuele gevallen waar medewerkers zelf melding van maken.
De Commissie wijst in dit verband op de 'voorlopige lijst ernstige stoffengerelateerde beroepsziekten' die voorjaar 2022 is opgesteld door het NCVB, waarin 15 beroepsziekten worden geïdentificeerd die in het buitenland veelal ook als zodanig zijn herkend. Interessant is bijvoorbeeld dat blaaskanker daarin voorkomt (ook een aandoening in categorie 3 bij chroom-6) als gevolg van dieseluitlaatgassen.
De Commissie beveelt daarom aan dat Defensie ten aanzien van de overige gevaarlijke stoffen – zo mogelijk in samenwerking met het nieuwe expertisecentrum voor Beroepsziekten LEXCES – nader onderzoek verricht en daarmee actief tracht om ook hierdoor getroffen (oud-)werknemers op een passende wijze tegemoet te komen. Naast de informatie die (oud-)medewerkers zelf aanleveren

over hun aandoeningen, onder meer in het kader van letselschadeclaims, zou Defensie hierbij ook op eigen initiatief kunnen trachten gebruik te maken van door het expertisecentrum verzamelde informatie op grond van in het buitenland gehanteerde regelingen.[61] Daarbij is het van belang dat Defensie actiever dan tot nu toe is gebeurd, uitdraagt dat het mogelijk is om verzoeken om schadevergoeding in te dienen bij gevallen die buiten de Uitkeringsregeling vallen. Daarbij is het in eerste instantie aan de medewerker om aannemelijk te maken dat de ziekte veroorzaakt is door het werken met gevaarlijke stoffen en dit zo concreet mogelijk te documenteren. Daarna is het aan Defensie om hiernaar onderzoek te doen, en daarbij de nodige deskundigen in te schakelen. Tot slot dient – indien het causaal verband aannemelijk is – te worden voorzien in een passende vergoeding. Indien zich verschillende soortgelijke gevallen aandienen, dienen deze zo veel mogelijk gelijk te worden behandeld en dient dit bekend te worden gemaakt zodat ook anderen die dit betreft zich hierop kunnen beroepen.
De indruk dient te worden vermeden dat het geen zin heeft om claims in te dienen die niet voldoen aan de ziektelijst van de Uitkeringsregeling of dat deze met minder aandacht en prioriteit zouden worden behandeld. Bijzondere aandacht dient daarbij te worden besteed aan het bieden van transparantie in het besluitvormingsproces.

Aanbeveling 3
Werk voor zover de Regeling TSB niet voorziet in tegemoetkomingen voor (oud-)medewerkers die gezondheidsschade hebben opgelopen als gevolg van het werken met andere gevaarlijke stoffen dan chroom-6 en CARC, de mogelijkheden om te voorzien in een passende tegemoetkoming in deze gevallen beter uit, geef er bredere bekendheid aan en maak de daarbij te hanteren werkwijze meer transparant.

61 Zie in dit verband de publicatie van de Projectgroep Kennisinfrastructuur stoffengerelateerde beroepsziekten, Rapportage: overzicht van ernstige stoffengerelateerde beroepsziekten, 13 juli 2022.

De uitsluiting van aandoeningen in categorie 3

Het RIVM heeft ziektebeelden naar de mate van waarschijnlijkheid van een causaal verband met chroom-6 ingedeeld in categorieën.
Het RIVM heeft aan de hand van wetenschappelijke studies onderzocht of een bepaalde ziekte is te relateren aan chroom-6. De ziektebeelden zijn ingedeeld in een van de volgende categorieën:
1 chroom-6 *kan* de ziekte hebben veroorzaakt;
2 chroom-6 *wordt ervan verdacht* de ziekte te kunnen veroorzaken;
3 het is *nog onvoldoende duidelijk* of chroom-6 de ziekte kan veroorzaken;
4 er zijn *geen overtuigende aanwijzingen* gevonden dat blootstelling aan chroom-6 de ziekte kan veroorzaken.

De eerste twee categorieën vestigen een recht op uitkering op grond van de Uitkeringsregeling en laten geen tegenbewijs toe. Hierdoor behoeft de (oud-)medewerker niet aan te tonen dat voor ziektes die onder deze categorieën vallen, de ziekte is veroorzaakt door de blootstelling aan chroom-6. Bij de samenstelling van de lijst is rekening gehouden met de manier waarop mensen tijdens het werk (en dus door deze specifieke toepassing van chroom-6 in verf) met de stof in aanraking kunnen komen.

Dit onderzoek wordt regelmatig geactualiseerd.
De ziektelijst is in 2017 voor de eerste maal vastgesteld. Zij wordt periodiek geactualiseerd. In 2019 is strottenhoofdkanker aan de lijst toegevoegd, in 2021 bleek er geen aanleiding te zijn tot nadere aanpassing van de lijst. Het RIVM onderzoekt sinds 2019 ook welke ziektes en nadelige gezondheidseffecten blootstelling aan HDI uit CARC kan veroorzaken. Actualisatie in 2021 heeft ook hierbij geen relevante nieuwe informatie opgeleverd.

Inmiddels is het RIVM in opdracht van Defensie (en op advies van de Paritaire Commissie) begonnen aan een meta-analyse van de relatie tussen chroom-6 en een aantal typen kanker. Een meta-analyse is nieuw onderzoek, gebaseerd op bestaande onderzoeksresultaten, waarmee een grotere statistische zeggingskracht wordt bereikt. Indien uit deze meta-analyse aanwijzingen voor een causaal verband tussen blootstelling en ziekte komen, zullen de resultaten uit deze meta-analyses in een volgende actualisatie worden meegenomen.
De volgende actualisatie van wetenschappelijke kennis en eventueel de ziektelijsten zal in 2023 worden uitgevoerd. De resultaten zullen naar verwachting eind 2023 bekend zijn.

De lastigste categorie betreft hierbij categorie 3 waarbij het causaal verband onvoldoende duidelijk, maar niet uitgesloten is.
In gesprekken met de Commissie hebben belanghebbenden veelal de vraag gesteld waarom de ziektelijst is beperkt tot ziektes uit de categorieën 1 en 2. Daarbij wordt er door betrokkenen vaak op gewezen dat er meer ziektes zijn die opvallend regelmatig onder collega's voorkomen en die vaak moeilijk te verklaren zijn uit andere oorzaken dan het werken met gevaarlijke stoffen bij Defensie. Hierbij worden onder meer genoemd afbrokkelende tanden. In categorie 3 komen bovendien ernstige ziektes, zoals vormen van kanker, voor. De Commissie heeft zich om die reden gebogen over de vraag of het recht op uitkering terecht is beperkt tot de categorieën 1 en 2.

De Commissie heeft de redenen voor de conclusies van het RIVM nader onderzocht.
De Commissie heeft nadere toelichting gevraagd van het RIVM van de conclusies ten aanzien van aandoeningen in categorie 3. Het RIVM heeft de conclusie dat voor ziekten in categorie 3 het feit dat nog onvoldoende duidelijk is of chroom-6 nadelige effecten en ziekten kan veroorzaken bij mensen als volgt toegelicht. De conclusie kan volgen uit verschillende wegingen:

- *een biologisch effect hoeft niet te leiden tot een schadelijk effect.* Zo kunnen beperkte biologische veranderingen in het afweersysteem optreden, maar tonen studies niet aan dat die leiden tot schadelijke effecten op de mens of lichamelijke aandoeningen.
- *Het totaalbeeld van studies ondersteunt de incidentele bevindingen niet.* Zo zijn er incidentele bevindingen van een verhoogd risico op prostaatkanker, maar is er onvoldoende wetenschappelijk bewijs voor een oorzakelijk verband met chroom-6.
- *De relevantie van de bevindingen voor blootstelling op de werkplek is onduidelijk.* Zo zijn er aanwijzingen voor effecten op de fertiliteit en ontwikkeling op basis van bevindingen in dierstudies. Deze zijn echter uitgevoerd met hoge concentraties chroom-6 in drinkwater, terwijl de blootstelling op de werkplek vele malen lager is en voornamelijk plaatsvindt door inhalatie.

De Commissie heeft uit deze toelichting opgemaakt dat de redenering dat een causaal verband ten aanzien van de aandoeningen in categorie 3 onvoldoende duidelijk is, een deugdelijke grondslag heeft.

De Commissie constateert dat de toekenning van uitkering bij ziektebeelden in categorie 2 reeds blijk geeft van een ruimhartige regeling.
De Commissie constateert dat het mogelijk causaal verband tussen chroom-6 en ziekten in categorie 1 niet ter discussie staat. De toewijzing van uitkering bij ziekten uit categorie 2 (waarbij een relatie met chroom-6 wordt vermoed) gaat in wezen al verder dan het burgerlijk recht vereist, omdat de causaliteit hier niet per se vaststaat. Wel sluit deze ruime uitleg aan bij het criterium van 'voorshands aannemelijk', dat is geïntroduceerd door de Commissie-VSAB, waarop de nieuwe Regeling TSB is gebaseerd. Voorts is deze ruime uitleg gerechtvaardigd door

het feit dat in het verleden de zorgplicht ten aanzien van het werken met gevaarlijke stoffen tekort is geschoten en voor medewerkers het causaal verband tussen de gevaarlijke stof en de aandoening vrijwel niet te bewijzen zal zijn.
De Commissie oordeelt ook dat ziekten uit categorie 4 (waarbij geen enkel verband tussen de ziekte en chroom-6 kan worden vastgesteld) terecht buiten de regeling vallen op basis van het uitgangspunt van causaliteit tussen het werken met gevaarlijke stoffen en de opgelopen schade.

De uitsluiting van aandoeningen in categorie 3 sluit ook aan bij het civiele aansprakelijkheidsrecht.
Ten aanzien van de ziekten uit categorie 3 is het onzeker of betrokkenen bij een civielrechtelijke procedure schade vergoed zouden kunnen krijgen. In bepaalde gevallen van beroepsziekten en het werken met gevaarlijke stoffen kan volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad een vermoeden van causaal verband met het werk worden aangenomen, dat de werkgever vervolgens dient te ontkrachten. Maar daarvoor moet de relatie met de gevaarlijke stof niet te onzeker of te onbepaald zijn.[62]
De Centrale Raad van Beroep oordeelde in dit verband in een uitspraak over chroom-6 bij Defensie dat de staatssecretaris zich mocht baseren op het oordeel van het RIVM.[63] Afgewacht moet worden of dit oordeel wordt gedeeld door de civiele rechter. Daarnaast heeft de Commissie zich afgevraagd of het niet toekennen van een uitkering bij ziekten in categorie 3 strookt met de in het vooruitzicht gestelde ruimhartige opstelling ten aanzien van schade als gevolg van chroom-6. Toepassing van categorie 3 verhoudt zich niet geheel duidelijk tot het criterium van de Commissie-VSAB van 'voorshands aannemelijk' causaal verband.

62 Onder andere HR 17 november 2000, NJ 2001/596 (*Unilever/Dikmans*), HR 7 juni 2013, NJ 2014/98 (*SVB/Van der Wege*), HR 7 juni 2013, NJ 2014/99 (*Lansink/Ritsma*) en HR 6 april 2018, NJ 2018/291 (Gemeente Rheden).
63 CRVB 8 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2293.

Het is overigens in de huidige situatie moeilijk om vast te stellen hoe veel (oud-)medewerkers daadwerkelijk een ziekte uit categorie 3 hebben opgelopen.
Enerzijds kunnen zij zich bevinden onder degenen die zich bij het Informatiepunt hebben gemeld, maar anderzijds kunnen personen uit deze groep ook van registratie hebben afgezien, omdat zij volgens de Uitkeringsregeling immers geen recht op uitkering hebben.

Voor- en nadelen van toepassing van de Uitkeringsregeling bij categorie 3.
Het uitbreiden van de regeling van de ziektelijst met ziekten uit categorie 3 zou een aantal geschillen kunnen oplossen en kunnen bijdragen aan een grotere acceptatie van de regeling. Een dergelijke uitbreiding van de ziektelijst staat echter ook op gespannen voet met het uitgangspunt van causaliteit. De Commissie kan zich om die laatste reden voorstellen dat is afgezien van opneming van deze categorie in de Uitkeringsregeling en dat niet categoraal aan de gehele groep een uitkering wordt toegekend. Daarmee is echter het laatste woord nog niet gesproken.

De hardheidsclausule biedt de mogelijkheid van individuele beoordeling.
Het wordt juist bij de aandoeningen in categorie 3 door de betrokken (oud-)medewerkers als schrijnend ervaren dat zij in het geheel geen uitkering kunnen krijgen. Dit geldt in verhoogde mate voor degenen die ernstige ziektes, zoals vormen van kanker, hebben opgelopen.
De Commissie heeft zich daarom de vraag gesteld of toepassing van de hardheidsclausule van artikel 15 van de Uitkeringsregeling in deze gevallen uitkomst zou kunnen bieden. De Commissie heeft begrepen dat de hardheidsclausule in de praktijk zeer weinig wordt ingezet. De verklaring hiervoor is, dat de uitvoerder uitgaat van de causaliteit zoals vastgelegd in de Uitkerings-

regeling, waarbij aandoeningen in de categorieën 1 en 2 wel tot uitkering leiden en die in categorie 3 niet. Dit betekent dat ook bij de toepassing van de hardheidsclausule het causaal verband als voorwaarde wordt gehanteerd. De Commissie merkt op dat bij de toepassing van de hardheidsclausule wel kan worden beoordeeld of er op individueel niveau voldoende aanwijzingen zijn om het causaal verband aannemelijk te achten. Dat dit tot nog toe niet uitdrukkelijk is gebeurd, komt wellicht voort uit het feit dat een dergelijke mildheid reeds wordt toegepast bij de beoordeling van de aanwezigheid van een erkend ziektebeeld, bijvoorbeeld door onder COPD ook longemfyseem te rekenen of door een type eczeem snel te erkennen als allergisch contacteczeem.

Erkenning van categorie 3-aandoeningen bij letselschadeclaims.
Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de aandoeningen in categorie 3 te betrekken bij de beoordeling van individuele letselschadeclaims. Ook in dit geval zal echter worden geëist dat een causaal verband met chroom-6 aannemelijk wordt gemaakt. Waar het uitvoerige onderzoek van het RIVM dit niet heeft kunnen aantonen, lijkt dit voor individuele werknemers bij de behandeling van een letselschadeclaim of in een civiele procedure vrijwel onmogelijk te doen. Wel kan worden aangevoerd dat mogelijk een andere gevaarlijke stof de aandoening kan hebben veroorzaakt en dat dit beoordeeld moet worden.

Ook een gedeeltelijke (proportionele) aansprakelijkheid lijkt niet mogelijk.
De Commissie heeft zich beraden op de vraag of het niettemin toch wenselijk is de medewerkers met ziektes in de categorie 3 op enigerlei wijze tegemoet te komen vanwege de omstandigheid dat het causaal verband volgens de huidige wetenschappelijke inzichten niet aannemelijk is, maar toch niet kan worden uitgesloten. Daarbij is ook gedacht aan de in de civiele rechtspraak erkende mogelijkheid van een uitkering op basis van het principe van proportionaliteit.[64] Daarbij wordt aansprakelijkheid vastgesteld in verhouding tot de kans dat de ziekte door de (onzorgvuldige) blootstelling aan gevaarlijke stoffen op het werk is veroorzaakt.[65] Voorwaarden voor de toepassing van deze mogelijkheid zijn echter dat de ziekte door de blootstelling op het werk kan zijn veroorzaakt en dat de kans hierop niet gering is. Wat betreft de ziekten in categorie 3 is echter onvoldoende duidelijk of aan deze voorwaarden is voldaan. Door het ontbreken van aantoonbaar causaal verband kan ook de kans op het krijgen van deze aandoening bij het werken met chroom-6 niet worden bepaald, hetgeen toepassing van proportionaliteit ook onmogelijk maakt.

De Commissie ziet daarom geen reden om een algemene regeling voor de aandoeningen in categorie 3 aan te bevelen.
Samengevat hebben de volgende overwegingen tot dat oordeel geleid:

1 De causaliteit tussen blootstelling en aandoeningen in categorie 3 is wetenschappelijk (nog) niet voldoende aangetoond.
2 Hierdoor is ook een risicobeoordeling (nog) niet mogelijk.
3 Uit het feit dat sommige ziektes naar de indruk van sommige betrokkenen opvallend vaak voorkomen (zoals afbrokkelende tanden) kan ook niet worden afgeleid dat dit moet worden toegeschreven aan chroom-6 of CARC. Dit komt doordat epidemiologisch onderzoek niet mogelijk is gebleken en er geen goede vergelijkingsgroep kan worden vastgesteld. Naar dergelijke ziekten is door het RIVM wel wetenschappelijk onderzoek gedaan, ook met specifieke deskundigen, zoals tandheelkundigen, maar hierbij kon het causaal verband niet worden vastgesteld.

64 Vgl. HR 31 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:U6092 (Nefalit/Karamus).
65 Dit speelt overigens ook bij de aandoeningen in categorie 1 en 2. Hier is binnen de Uitkeringsregeling afgezien van een beoordeling van de proportionele aansprakelijkheid. Die kan echter bij een letselschadeclaim voor vergoeding van andere schade wel aan de orde komen.

4 Juist vanwege het ontbreken van een wetenschappelijk vastgesteld causaal verband, is ook een toewijzing op basis van proportionaliteit bij deze categorie juridisch moeilijk te motiveren. Het valt immers ook niet vast te stellen hoe groot de kans is dat de ziektes zijn veroorzaakt door blootstelling aan chroom-6 of CARC.

5 Defensie is met de bonden overeengekomen om naast de aandoeningen in categorie 1 (waarbij het causaal verband is aangetoond) ook die in categorie 2 (waarbij chroom-6 of CARC ervan wordt verdacht deze ziekten te kunnen veroorzaken) onder de Uitkeringsregeling te laten vallen. Hiermee vergoedt Defensie reeds in ruimere mate schade dan zij op grond van het burgerlijk recht strikt noodzakelijk zou behoeven te doen.

6 De nieuwe Regeling Tegemoetkomingsregeling Stoffengerelateerde Beroepsziekten berust ook op het beginsel van causaliteit. Bovendien zal die regeling zich, in elk geval voorlopig, beperken tot 'ernstige ziekten', en zal zij daardoor minder verfijningen kennen dan de Uitkeringsregeling van Defensie. Het is niet wenselijk dat de Uitkeringsregeling en TSB in uitgangspunten en toepassing te zeer uiteenlopen om rechtsongelijkheid te vermijden.

7 Bij het toekennen van een (weliswaar mogelijk bescheidener) uitkering in (sommige) gevallen van aandoeningen in categorie 3, zou door het loslaten van het beginsel van causaliteit waarschijnlijk een eindeloze discussie losbarsten over de vraag waarom dit dan niet zou gelden voor andere (ernstige) aandoeningen waarvan het causaal verband evenmin kan worden vastgesteld.

8 Een beperkte geldelijke tegemoetkoming bij aandoeningen in categorie 3, waaronder enkele vormen van kanker, zou eveneens als onbevredigend kunnen worden beschouwd door de gedupeerden.

9 Het RIVM blijft studies uitvoeren op grond waarvan in de toekomst mogelijk ook andere aandoeningen kunnen worden benoemd die moeten worden getoetst op een mogelijk causaal verband.

7.3 Flexibiliteit binnen de Uitkeringsregeling

De Uitkeringsregeling kent drie vormen van flexibiliteit.
De Uitkeringsregeling kent veel harde regels die zich niet lenen voor afwijking. Wel kent de Uitkeringsregeling een drietal mogelijkheden van flexibiliteit: de maatwerkbepaling (de zogeheten vangnetclausule), de mogelijkheid van voorzieningen en de hardheidsclausule. De Commissie heeft zich ook gebogen over de wijze waarop van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

Een onafhankelijke adviescommissie kan adviseren over de toepassing van deze vormen van flexibiliteit.
De staatssecretaris van Defensie heeft in 2020 een onafhankelijke adviescommissie ingesteld om haar te adviseren bij de toepassing van deze drie gevallen van flexibiliteit, onder voorzitterschap van prof. dr. W. van Rhenen.[66]
De plaats van de Onafhankelijke adviescommissie in de bezwarenprocedure komt apart aan de orde in paragraaf 7.5 van dit rapport. In deze paragraaf gaat het om de toepassing van de mogelijkheden van flexibiliteit.
In alle drie gevallen van flexibiliteit kan de Onafhankelijke adviescommissie advies uitbrengen in het kader van de procedure bij bezwaren tegen besluiten over de toekenning van uitkeringen. De Commissie Van Rhenen heeft tot nu toe in vier zaken advies uitgebracht.

66 Staatssecretaris van Defensie, Instellingsbesluit Onafhankelijke Adviescommissie chroom-6 Defensie van 29 april 2020, nr. BS2020006555.

De maatwerkbepaling

Als eerste vorm van flexibiliteit is de maatwerkbepaling gericht op de mogelijkheid dat een werknemer in de praktijk andere werkzaamheden heeft verricht dan die behoren bij de functie waarvoor hij formeel was aangenomen.
De Uitkeringsregeling bevatte hiertoe oorspronkelijk een bepaling die uitdrukkelijk de grondslag bood om af te wijken van de bijlages 1 en 2 ten gunste van de werknemer.[67] Volgens de toelichting op die bepaling is niet uit te sluiten dat een individuele werknemer formeel op een bepaalde functie was geplaatst, maar in de praktijk andere werkzaamheden uitvoerde. Dan wordt hij voor de berekening van de uitkering in de functiecategorie geplaatst die bij die feitelijke werkzaamheden past.

In 2021 is voor de toepassing hiervan een beoordelingspanel ingesteld.
In 2021 is de Uitkeringsregeling gewijzigd en is deze bepaling aangepast.[68] De wijziging is een gevolg van de invoering van een functielijst (bijlage 1) die de toepassing van de Uitkeringsregeling moest vereenvoudigen. Wanneer een werknemer een functie heeft vervuld die niet in deze functielijst is opgenomen, zal aan de hand van de feitelijke werkzaamheden worden beoordeeld in welke blootstellingsgroep de medewerker valt. Daarbij is een beoordelingspanel ingesteld, dat kan adviseren bij onduidelijke gevallen.
Uit de toelichting blijkt overigens dat de bedoeling van de bepaling dezelfde blijft. Hierin staat dat onder het nieuwe artikel 3, tweede lid tevens valt wat voorheen onder artikel 3, vierde lid stond: als de beoordeling van de feitelijke situatie daar aanleiding toe geeft, wordt ten gunste van de werknemer afgeweken van het eerste lid.

67 Artikel 3 lid 4 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie 2018.
68 Artikel 3 lid 2 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie, zoals gewijzigd door het besluit van 28 mei 2021, *Stcrt.* 2019, nr. 28073, 7 juni 2021.

Het Beoordelingspanel bestaat uit een uit hoofde van deskundigheid door de minister van Defensie benoemde voorzitter en twee leden, van wie één op voordracht van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel. Voor de beoordeling van de voorwaarden voor uitkering kan de uitvoerder bindend advies aanvragen bij het Beoordelingspanel. Het advies wordt in ieder geval aan het Beoordelingspanel gevraagd als de uitvoerder niet kan vaststellen of werkzaamheden zijn verricht die vallen in een groep zoals opgenomen in bijlage 1 dan wel een indeling in een andere groep zoals opgenomen in bijlage 1 kan leiden tot een hogere uitkering.[69]
Tegelijk met de instelling van het inhoudelijk deskundige Beoordelingspanel is de bevoegdheid van de Onafhankelijke adviescommissie voor zover die adviseert over de maatwerkbepaling beperkt tot een marginale toetsing.

De Commissie heeft de indruk dat weinig gebruik is gemaakt van de maatwerkbepaling.
De indruk bestaat dat de maatwerkbepaling slechts in een beperkt aantal gevallen is toegepast. Voor zover de bepaling is toegepast, is dit vermoedelijk meestal impliciet gebeurd, zonder dat de toepassing als zodanig is geregistreerd.
In twee gevallen is bij de Onafhankelijke adviescommissie een beroep gedaan op de maatwerkbepaling.
In één geval honoreerde de Onafhankelijke adviescommissie het bezwaar tegen de beslissing om een lagere dan de gevraagde uitkering toe te kennen. De verklaring van de betrokkene over de wijze van uitoefening van zijn functie, ondersteund door een verklaring van een collega, werd daarbij aannemelijk geacht.[70]
In het tweede geval werd aanvankelijk een beroep gedaan op de maatwerkbepaling en daarna uitsluitend op de hardheidsclausule. De Onafhankelijke adviescommissie overwoog dat dit

69 Artikel 10a Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie 2021.
70 Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie 23 november 2020, advies nr. 2.

laatste begrijpelijk was omdat het hier ging om een afwijking van de lijst van aandoeningen van Bijlage 2 van de Uitkeringsregeling. Weliswaar maakt de maatwerkbepaling het naar de letter mogelijk om af te wijken van (ook) de lijst van aandoeningen genoemd in Bijlage 2. Maar de toelichting op de maatwerkbepaling lijkt alleen rekening te houden met de situatie dat iemands feitelijke werk afweek van het werk behorend bij zijn functie. En dat was niet de grondslag van het verzoek, aldus de Onafhankelijke adviescommissie.[71]
In een derde geval stelde de Commissie vast dat betrokkene zich niet beriep op de maatwerkbepaling, en liet daarbij in het midden of een beroep daarop mogelijk was geweest.[72]

Voorzieningen

De tweede mogelijkheid van flexibiliteit betreft voorzieningen.
De werknemer die recht heeft op een uitkering, kan in bijzondere gevallen in aanmerking komen voor een voorziening in verband met zijn aandoening, indien hierin niet door een andere regeling wordt voorzien. Van een dergelijk bijzonder geval is sprake indien het niet toekennen van de voorziening voor de werknemer zou leiden tot kosten die redelijkerwijs niet ten laste van hem dienen te komen en bovendien zou leiden tot ernstige bestaansverschraling.[73]
De toelichting op deze bepalingen luidt:
'In bijzondere gevallen kan een voorziening worden verstrekt die de werknemer niet op andere wijze – bijvoorbeeld via de gemeente (WMO 2015) of ziektekostenverzekering – kan krijgen. In voorkomend geval kan bijvoorbeeld ondersteuning worden geboden bij het aanvragen of het treffen van een voorziening zoals een traplift (tweede lid). Het treffen van een voorziening is altijd maatwerk.'

71 Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie 23 november 2020, advies nr. 4.
72 Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie 23 november 2020, advies nr. 1.
73 Artikel 12 leden 2 en 3 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.

Dit artikel wordt in individuele gevallen toegepast en betreft maatwerk.
Een voorbeeld is de aanschaf van een noodzakelijke traplift in het geval dat betrokkene geen recht heeft op vergoeding vanuit een verzekering of vanuit de gemeente.
In één geval waarin bezwaar werd gemaakt tegen de weigering van een voorziening, is de Onafhankelijke adviescommissie (Commissie-Van Rhenen) om een oordeel gevraagd. De Onafhankelijke adviescommissie heeft het bezwaar ongegrond verklaard, onder meer vanwege de geringe kosten van de gevraagde voorziening (een fitness- en zwemabonnement) en de onvoldoende duidelijke medische noodzaak. De Onafhankelijke adviescommissie zag geen aanleiding om aan te sluiten bij de regeling voor voorzieningen voor militaire dienst- en oorlogsslachtoffers, omdat de verschillende regelingen daarvoor te veel uiteenlopen.[74]

Voor zover de Commissie beschikt over gegevens over het aantal gevraagde voorzieningen, blijkt hieruit dat slechts in weinig gevallen om een voorziening is gevraagd.
Volgens informatie van de uitvoerder wordt op deze bepaling weinig beroep gedaan. De Commissie beschikt over cijfers waarvan niet duidelijk is of deze slechts betrekking hebben op de aanvragen na bezwaar of ook bij de eerste aanvraag. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat slechts vier maal een voorziening is aangevraagd, die in twee gevallen is toegewezen.
De Commissie heeft de indruk dat voorzieningen alleen zijn toegewezen indien hierom uitdrukkelijk is gevraagd en dat de uitvoerder hiertoe niet zelf het initiatief neemt.

74 Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie 23 november 2020, advies nr. 3.

Het lage aantal toegekende voorzieningen kan mogelijk worden toegeschreven aan een gebrekkige bekendheid met de mogelijkheid.
Nu uit de gehouden vraaggesprekken is gebleken dat de Uitkeringsregeling door betrokkenen soms als te weinig ruimhartig wordt ervaren, zou het in de rede hebben gelegen dat vaker een beroep was gedaan op een voorziening. De Commissie schrijft het uitblijven hiervan vooralsnog toe aan onvoldoende bekendheid met deze mogelijkheid. Teneinde dit op te lossen, zou hieraan meer publiciteit kunnen worden gegeven, bijvoorbeeld door de aanvrager uitdrukkelijk op deze mogelijkheid te wijzen.

Aanbeveling 4
Geef aanvullende bekendheid aan de mogelijkheid van het aanvragen van voorzieningen voor bijzondere gevallen.

De hardheidsclausule

De derde mogelijkheid van flexibiliteit betreft de hardheidsclausule.
Volgens deze bepaling is de minister van Defensie bevoegd af te wijken van de Uitkeringsregeling indien de toepassing ervan leidt tot onbillijkheid van overwegende aard.[75]
Deze bepaling is als volgt toegelicht: 'In uitzonderlijke gevallen kan de minister van Defensie een uitkering op grond van deze regeling toekennen aan degene die niet of niet volledig voldoet aan de voorwaarden. Van een uitzonderlijk geval is bijvoorbeeld sprake als weigering van de uitkering, de terugvordering of toepassing van een berekeningsregel in dat specifieke geval zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.'[76]
Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van de situatie dat een aandoening niet op de lijst staat en de werknemer daardoor bij voorbaat is uitgesloten.

75 Artikel 15 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.
76 Stcrt. 2018, nr. 31510, p. 10.

Onduidelijk is voor welke gevallen de hardheidsclausule precies is bedoeld.
Nu de Uitkeringsregeling in beginsel duidelijk bepaalt aan welke functies en ziekten een uitkering wordt verbonden, lijkt Defensie zich op het standpunt te stellen dat indien aan deze voorwaarden niet is voldaan, ook geen beroep mogelijk is op de hardheidsclausule. Hierop sluiten de uitspraken aan van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) waarin is geoordeeld: 'De omstandigheid dat (vooralsnog) onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing [*van causaal verband tussen de betrokken aandoeningen en chroom-6; commissie*] aanwezig is, kan naar het oordeel van de Raad niet worden aangemerkt als een omstandigheid waarin de staatssecretaris aanleiding had behoren te vinden om de hardheidsclausule toe te passen.'[77]

De Onafhankelijke adviescommissie heeft de hardheidsclausule nader uitgelegd.
De toelichting op de Instellingsbeschikking van de Onafhankelijke adviescommissie (Commissie-Van Rhenen) vermeldt dat Defensie met de hardheidsclausule ten gunste van de (oud-) medewerker of de nabestaande(n) kan afwijken van de Uitkeringsregeling en dat deze alleen voor afzonderlijke, individuele situaties is bedoeld waarbij de Commissie ter zake kan adviseren.[78] Van de vier door de Onafhankelijke adviescommissie tot nu toe uitgebrachte adviezen hadden er twee (mede) betrekking op de hardheidsclausule.
De eerste zaak betrof een medewerkster die niet viel onder de voorwaarden voor toekenning van uitkering omdat zij een functie had uitgeoefend die niet voorkwam op de functielijst. Zij beriep zich op tal van omstandigheden waarom zij wel aan chroom-6 was blootgesteld geweest en verklaarde daarmee haar ernstige aandoeningen. De Onafhankelijke adviescommissie

77 Dit betreft drie uitspraken van dezelfde datum: CRvB 8 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2292, ECLI:NL:CRVB:2020:2293 en ECLI:NL:CRVB:2020:2294
78 Staatssecretaris van Defensie, Instellingsbesluit Onafhankelijke Adviescommissie chroom-6 Defensie van 29 april 2020, nr. BS2020006555.

oordeelt hierover dat zij niet ziet dat de rechtspraak van de CRVB de toepassing van de hardheidsclausule in een geval als dat van betrokkene blokkeert. In de eerste plaats gaat het hier om de beoordeling van een bezwaar, niet om een beroep tegen een beslissing over een bezwaar, waarbij de rechter over het algemeen minder 'vol' toetst dan het bestuursorgaan dat wordt gevraagd zijn eigen beslissing te heroverwegen. In de tweede plaats zegt de CRVB niet meer dan dat een gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing de staatssecretaris geen aanleiding had behoren te geven de hardheidsclausule toe te passen. De CRVB zegt niet dat de staatssecretaris die clausule niet had mogen toepassen.
De Onafhankelijke adviescommissie is het niet eens met de opvatting van de uitvoerder dat de hardheidsclausule (met name) zou zijn beperkt tot het geval dat er 'aan iets niet is gedacht', daargelaten wat de uitvoerder daarmee precies bedoelt en of de staatssecretaris van Defensie wel of niet heeft gedacht aan een situatie zoals die van betrokkene. Voorwaarde voor toepassing van de hardheidsclausule in een geval als dit is dat causaal verband tussen de aandoening en de blootstelling aan chroom-6 op de locatie voldoende aannemelijk is. Op grond van de door beide partijen aangevoerde diverse omstandigheden oordeelt de Onafhankelijke adviescommissie het bezwaar gegrond en adviseert zij tot toekenning van een uitkering.[79]
In de tweede zaak hanteert de Onafhankelijke adviescommissie dezelfde uitgangspunten. Zo oordeelt zij dat enige twijfel over de causaliteit het toekennen van een uitkering niet in de weg hoeft te staan. Om de hardheidsclausule in een geval als dat van de immuundeficiëntie van betrokkene te kunnen toepassen moet het echter in enige mate waarschijnlijk zijn dat haar immuundeficiëntie kan zijn veroorzaakt door blootstelling aan chroom-6 tijdens haar werk op de locatie. Gelet op het actualisatierapport van het RIVM meent de Onafhankelijke adviescommissie dat thans niet aan deze voorwaarde is voldaan.[80]

79 Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie 23 november 2020, advies nr. 1.

De Commissie heeft de indruk dat de hardheidsclausule weinig wordt gebruikt.
De Commissie heeft niet kunnen achterhalen in hoeveel gevallen de hardheidsclausule is toegepast. De indruk bestaat echter dat de hardheidsclausule weinig wordt toegepast. Dit draagt bij aan het beeld dat de regeling weinig ruimhartig wordt toegepast.

Aanbeveling 5
Geef de hardheidsclausule uitdrukkelijk een grotere plaats in de toepassing van de Uitkeringsregeling.

De hardheidsclausule vindt wellicht weinig toepassing omdat de regeling zelf al ruimhartig wordt uitgelegd.
De reden dat de hardheidsclausule weinig toegepast wordt, zou kunnen liggen in het feit dat bij de interpretatie van de bepalingen van de regeling zelf al de nodige souplesse wordt gehanteerd. Zowel Defensie als de uitvoerder heeft de Commissie daarvan voorbeelden genoemd, zoals de mogelijkheid om personen een uitkering toe te kennen die niet formeel de vereiste functie hebben uitgeoefend, maar wel in de praktijk een groter risico van blootstelling hebben gelopen, een voorbeeld dat overigens ook al onder de maatwerkbepaling valt.
Defensie en de uitvoerder hebben de Commissie beide bevestigd dat de opdracht is gegeven om in voorkomende gevallen ruimhartig op te treden. Nadeel van deze werkwijze – zonder een uitdrukkelijk beroep op de hardheidsclausule – is echter dat deze ruimhartigheid minder zichtbaar is. Aan deze gebrekkige zichtbaarheid zou tegemoet kunnen worden gekomen door hiervoor beleidsregels te formuleren.

80 Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie 23 november 2020, advies nr. 4.

Aanbeveling 6
Formuleer beleidsregels teneinde de soepelheid van het beleid ten aanzien van de hardheidsclausule duidelijk te maken.

Evenmin is het de Commissie duidelijk geworden of de hardheidsclausule ambtshalve wordt toegepast of alleen op verzoek.
De Commissie beveelt daarom dat de uitvoerder actief nagaat of bij een aanvraag die dreigt te worden afgewezen toepassing van de hardheidsclausule in de rede ligt. Indien dit reeds gebeurt, maak dan bekend hoe dit wordt gedaan.

Aanbeveling 7
Beoordeel op eigen initiatief in welke gevallen toepassing van de hardheidsclausule aan de orde kan zijn.

Momenteel blijkt niet duidelijk hoe ruim en in welke gevallen de hardheidclausule wordt toegepast.
Ten dele is ook al in de vorige aanbevelingen gezocht naar mogelijkheden om het gebruik van de hardheidclausule voldoende ruim toe te passen en dit gebruik ook zichtbaar te maken. De Commissie beveelt daartoe verder aan om de hardheidclausule ruim toe te passen, onder meer door deze ruimhartigheid niet te beperken tot een ruime uitleg van de functie- en ziektelijst. Daarnaast is het van belang dat de toepassing van de hardheidclausule in de desbetreffende beslissing uitdrukkelijk wordt benoemd, dat deze ook wordt geregistreerd en dat het gebruik ervan in rapportages wordt opgenomen.

Aanbeveling 8
Pas de hardheidsclausule ruimhartig toe in individuele schrijnende gevallen, registreer dit zelfstandig en maak het gebruik ook duidelijk in de beslissing zelf en in de publiciteit over de toepassing van de regeling.

7.4 Bijzondere aspecten

In deze paragraaf behandelt de Commissie de vergoeding van medische kosten, de problematiek van angstschade en de rechten van nabestaanden.

Vergoeding medische kosten

Naast het immateriële deel van de uitkering wordt ook een bedrag toegekend voor materiële schade, met name voor medische kosten.
Dit betreft een bedrag van € 3850 (niveau 2018), het zogeheten materiële deel van de uitkering.[81] Het bedrag is gelijk voor iedereen die ook recht heeft op het immateriële deel van de uitkering. Het materiële deel van de uitkering is bedoeld voor eventueel gemaakte ziektekosten zoals het eigen risico, vervoerskosten en eventuele andere kosten die in verband met de aandoening zijn of worden gemaakt.[82]
De hoogte van dit bedrag is gebaseerd op tien maal de kosten van het verplicht eigen risico in het kader van de Zorgverzekeringswet.

Dit bedrag blijkt nogal eens onvoldoende om de werkelijke medische kosten te dekken.
De Commissie ontving verschillende reacties waaruit bleek dat dit deel van de uitkering onvoldoende is voor het dekken van medische kosten. Met name bij ernstiger ziektes liggen de kosten hoger.
Het is mogelijk voor dergelijke extra kosten (bijvoorbeeld de bekostiging van zuurstofflessen bij COPD) aanvullende claims in te dienen, maar deze moeten dan individueel aangevraagd en gedocumenteerd worden.

81 In 2022 bedroeg dit bedrag inmiddels € 4208,56.
82 Toelichting Uitkeringsregeling 2018.

Teneinde op dit punt de regeling voor zowel de belanghebbenden als de uitvoerenden te vergemakkelijken, beveelt de Commissie aan om te bekijken of het op basis van de inmiddels opgedane ervaringen mogelijk is om voor bepaalde typen ernstige ziekten de hogere materiële kosten uit te keren in de vorm van een forfaitaire vergoeding die meer overeenkomt met de werkelijke medische kosten. Daarbij kunnen kosten die vergoed worden op grond van de Zorgverzekeringswet en andere regelingen uiteraard buiten beschouwing blijven. Een dergelijke toekenning zou zowel individueel als – bij vergelijkbare gevallen – collectief kunnen plaatsvinden. Overigens zouden betrokkenen ook zelf hiervoor een voorziening kunnen aanvragen.

Aanbeveling 9
Relateer de forfaitaire materiële schadevergoeding bij ernstige aandoeningen aan de daadwerkelijke medische kosten die niet door bestaande regelingen worden vergoed.

Angstschade

De Uitkeringsregeling voorziet niet in vergoeding van schade voor de doorstane angst voor een toekomstige ziekte als gevolg van blootstelling aan een gevaarlijke stof.
Door (oud-)medewerkers is in gesprekken met de Commissie naar voren gebracht dat er reden is om wel een vergoeding toe te kennen voor angst wegens blootstelling aan een gevaarlijke stof, ongeacht of zich schade heeft voorgedaan of zich nog zal voordoen.
Bij het onderzoek van de Commissie naar vergelijkbare regelingen bleek alleen de Regeling Tilburg een dergelijke vergoeding te kennen. In de toelichting op deze vergoeding wordt uitgelegd dat het bedrag wordt toegekend vanwege de bijzondere omstandigheden van het desbetreffende re-integratieproject, zoals bijvoorbeeld de omstandigheid dat de deelnemers op basis van de Wet werk en bijstand niet konden weigeren aan het project deel te nemen. De rechtvaardiging voor een algemene tegemoetkoming wegens angstschade ligt dus in de bijzondere situatie van de benadeelden. Het betreft in Tilburg een zodanig afgebakende groep personen, voor wie de nadelige gevolgen van de gebeurtenis die de aansprakelijkheid heeft gevestigd zo evident zijn, dat een generieke vergoeding gerechtvaardigd is.[83]

De Commissie vindt het te ver gaan om (oud-)medewerkers van Defensie in het algemeen een uitkering te verstrekken wegens angst voor blootstelling aan chroom-6, ongeacht of zij daadwerkelijk schade hebben geleden.
De medewerkers van Defensie vormen immers, anders dan in Tilburg, een veel minder homogene groep. De verschillen in de mate van blootstelling zijn veel groter. Hetzelfde geldt voor specifieke groepen, zoals de mensen die gewerkt hebben op de POMS-locaties of in functies met een hoog risico op blootstelling aan chroom-6, zoals genoemd in de functielijst. Zoals eerder vastgesteld, is uit onderzoek gebleken dat het werk op de POMS-locaties zich qua risico op blootstelling aan chroom-6 te weinig onderscheidt van het werk op andere Defensielocaties om hieraan verschillende uitkeringen te verbinden. Daarnaast zijn ook de verschillen tussen mensen die wel en niet op de functielijsten voorkomen te groot om hieruit een duidelijk af te bakenen groep te definiëren die in het algemeen in aanmerking zou moeten komen voor vergoeding van angstschade.

Wel verleent Defensie bij angst bij medewerkers psychologische hulp.
Defensie heeft hiervoor het persoonlijke gezondheidsconsult ingevoerd. Dit maakt het mogelijk om problemen op dit gebied te bespreken en zo nodig door te verwijzen naar deskundige begeleiders, arbeidshygiënisten of artsen.

83 Vergelijk de overweging van de Hoge Raad over de aardbevingsschade in Groningen voor een generieke smartengeldvergoeding met een forfaitair karakter in zijn uitspraak van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 .

Daarnaast kan naar burgerlijk recht schade als gevolg van angst onder omstandigheden voor vergoeding in aanmerking komen.
In de literatuur is ten aanzien hiervan een ontwikkeling geconstateerd.[84] Veel concrete rechterlijke uitspraken zijn daarover echter nog niet gedaan.[85] In een aantal uitspraken over angstschade in verband met chroom-6 werden de vorderingen door de Rechtbank Den Haag afgewezen. De reden hiervoor was dat uit de RIVM-onderzoeken onvoldoende bleek dat er een significant extra risico is op het alsnog krijgen van een ziekte wegens blootstelling aan chroom-6, dat het niet voor de hand lag dat de betrokkenen persoonsschade leden in de vorm van angst voor ernstige gezondheidsklachten. Betrokkenen hadden die angst nader moeten onderbouwen, een enkele eigen verklaring is niet voldoende.[86] Uit de uitspraken blijkt dat erkenning van angstschade bij chroom-6 niet is uitgesloten. Deze schade moet echter wel goed worden gemotiveerd.
De Commissie adviseert om toekenning van angstschade in individuele gevallen serieus te overwegen en verzoekers daarbij naar vermogen bij te staan. Daarbij kan de angst bijvoorbeeld hebben geleid tot geestelijk letsel. De schade als gevolg van angst kan dan bijvoorbeeld blijken uit de noodzaak van psychologische begeleiding. Een medische verklaring kan worden geëist voor het verband tussen deze behandeling en de vrees voor de gevolgen van een blootstelling. De mate van daadwerkelijke blootstelling kan worden vastgesteld volgens de criteria van de Uitkeringsregeling. De hoogte van de hiervoor toe te kennen uitkering zou kunnen worden gerelateerd aan de mate van blootstelling.

84 A.M. Overheul, 'Angst voor de dood als schade(post)', *Tijdschrift voor Vergoeding Persoonenschade (TVP)* 2018/4, p. 119 – 125; A. Verhey, 'Vergoedbaarheid van angstschade', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* (NTBR) 2018/3.
85 Zie hierover Hoge Raad 9 juli 2004, ECLI:HR:2004:AO7721 (*Oudejaarsrellen*); HR 19 juli 2019, ECLI:HR:2019:1278 (*Aardbevingsschade Groningen*).
86 Rechtbank Den Haag 12 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:335/3316/3317/3318.

Aanbeveling 10
Ken in individuele gevallen een bedrag aan schadevergoeding toe aan personen die aantoonbaar schade hebben geleden als gevolg van angst voor de gevolgen van blootstelling aan chroom-6.

Rechten van nabestaanden

Nabestaanden kunnen in aanmerking komen voor een uitkering die door de betrokkene voor zijn/haar overlijden is aangevraagd.
Als de (oud-)medewerker bij leven een aanvraag voor een uitkering heeft ingediend en komt te overlijden voordat deze is toegekend, wordt de uitkering waar hij/zij recht op zou hebben gehad, uitgekeerd aan de erfgenamen. Een verzoek dat is ingediend op grond van de Coulanceregeling (2015) wordt daarbij tevens beschouwd als een verzoek ingediend bij leven voor een uitkering op grond van de Uitkeringsregeling (2018).[87]

Daarnaast kunnen nabestaanden ook zelfstandig in aanmerking komen voor een uitkering.
Los van de uitkering voor de overleden (oud-)medewerker, kunnen nabestaanden op grond van de regeling ook zelfstandig in aanmerking komen voor twee soorten uitkeringen voor nabestaanden. Dit betreft:
- een nabestaandenuitkering en
- een materieel deel van de nabestaandenuitkering.[88]

Beide uitkeringen bedragen € 4208,56 (peil 2022).
Het materiële deel van de nabestaandenuitkering is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van het overlijden van de (oud-)

87 Artikel 4 Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.
88 Artikelen 7 en 7a Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.

medewerker (begrafeniskosten). Indien de nabestaande meer schade heeft, kan deze een overlijdensschadeclaim indienen bij het ministerie van Defensie (afdeling JDV). Overlijdensschade is de materiële schade die ontstaat doordat de overleden (oud-) medewerker de nabestaande niet meer kan onderhouden of verzorgen.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een vergoeding wegens affectieschade.
Het Nederlands recht kende tot 2019 geen aanspraak voor nabestaanden op zogenaamde affectieschade (verdriet dat nabestaanden hebben in verband met het overlijden van een naaste). Vanaf 1 januari 2019 voorziet het Burgerlijk Wetboek wel in een dergelijke regeling voor – in de kern weergegeven – een aantal in de wet nader aangeduide personen. Zij kunnen in geval van overlijden of blijvend letsel van een naaste aanspraak maken op een bij algemene maatregel van bestuur per categorie vastgesteld bedrag.[89] Deze bedragen variëren – op dit moment – van € 12.500 tot € 20.000, afhankelijk van de persoon van de gerechtigde en de aanleiding voor het ernstig blijvend letsel of het overlijden.

Het eerste probleem voor nabestaanden is dat zij geen recht hebben op uitkering van het immateriële deel indien de medewerker geen aanvraag heeft kunnen doen voor zijn overlijden.
Dit is met name schrijnend in de gevallen waarin de Uitkeringsregeling pas na het overlijden van de benadeelde is vastgesteld. De nabestaande kan geen aanspraak maken op de Uitkeringsregeling met betrekking tot het immateriële deel van de uitkering (smartengeld) van de betrokken (oud-)medewerker. In het Nederlandse schadevergoedingsrecht is de immateriële

89 Zie de artikelen 6:107 en 6: 108 Burgerlijk Wetboek en het Besluit van 20 april 2018, *Staatsblad* 2018/133.

schadevergoeding in beginsel onlosmakelijk verbonden met de (oud-)medewerker. Immateriële schadevergoeding gaat om de vergoeding van de pijn en het leed van de (oud-)medewerker zélf. Defensie heeft er, bewust voor gekozen om geen immateriële uitkering voor nabestaanden in de Uitkeringsregeling op te nemen.
Hierbij is er – naar is betoogd in de Tweede Kamer en in Kamerbrieven – voor gekozen om het BW als uitgangspunt te nemen en aan te sluiten bij de Regeling asbest. Daarmee werd beoogd willekeur te voorkomen, omdat niet duidelijk is waarin chroom-6 in dit opzicht verschilt van asbest of andere gevaarlijke stoffen. Ook zou een ruimere regeling een uitstralende werking hebben op letselschadezaken in andere kwesties, asbestnabestaanden en op bedrijven als KLM en NS, die ook te maken hebben met chroom-6-problematiek.

De Commissie stelt vast dat deze situatie in de meeste andere regelingen niet anders is.
De meeste regelingen eisen dat het slachtoffer bij leven aanspraak heeft gemaakt op de vergoeding, zoals ook de Uitkeringsregeling doet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Asbestregelingen. Anders ligt dit bijvoorbeeld bij de Regeling Tilburg en de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts. De eis dat het slachtoffer zelf aanspraak heeft gemaakt op de vergoeding sluit aan bij het systeem van het Burgerlijk Wetboek voor overgang van vorderingen. Maar de Wet schadefonds geweldsmisdrijven stelt de eis niet en is in dit opzicht ruimer dan het BW.

De situatie bij Defensie is in zoverre bijzonder dat het lang heeft geduurd voordat er regelingen zijn getroffen in verband met chroom-6.
In dit opzicht kunnen er meer personen die niet voor hun overlijden een aanvraag hebben kunnen indienen. De Commissie onderkent dat aan deze problematiek ten dele is tegemoet geko-

men door ook het aanvragen van een uitkering onder de Coulanceregeling te laten vallen. Het is echter eenvoudig om meer recht te doen aan het leed van nabestaanden door simpel de eis te laten vallen dat het slachtoffer voor zijn/haar overlijden aanspraak op de vergoeding heeft gemaakt. De nabestaanden zouden dan recht hebben op de immateriële uitkering als verder aan de eisen is voldaan. De Commissie realiseert zich dat dit in bepaalde gevallen moeilijkheden kan opleveren bij het vaststellen van de aanspraken.
De Commissie merkt volledigheidshalve op dat deze aanspraak van nabestaanden niet in de plaats treedt van de nabestaandenuitkering van artikel 7. In het laatste geval gaat het met name om de kosten van lijkbezorging waarvoor de Uitkeringsregeling een met artikel 6:108 lid 2 BW vergelijkbare regeling bevat.

Aanbeveling 11
Pas artikel 7 van de Uitkeringsregeling zodanig aan dat het recht op uitkering van de medewerker ook toekomt aan de nabestaanden als de medewerker geen aanvraag heeft kunnen doen voor zijn/haar overlijden en voor het overige aan de voorwaarden voor een uitkering wordt voldaan.

Het tweede probleem voor nabestaanden betreft de hoogte van de beide delen van de uitkering aan nabestaanden.
Uit door de Commissie gevoerde gesprekken is gebleken dat de hoogte van deze beide delen door betrokkenen en rechtshulpverleners als karig wordt beschouwd. Zo is het al moeilijk om met het gezamenlijke bedrag de kosten van de uitvaart van de medewerker te dekken. Er is derhalve zeker geen sprake van een tegemoetkoming in overige materiële en immateriele schade. Ook al heeft deze uitkering het karakter van een tegemoetkoming in de schade, deze moet wel in redelijke verhouding daartoe staan. De hoogte van het bedrag is mogelijk

gebaseerd op de Asbestregeling, maar deze dateert alweer van enige jaren geleden. Een heroverweging van dit bedrag verdient daarom aanbeveling. Een generieke aanpassing ligt in de rede.

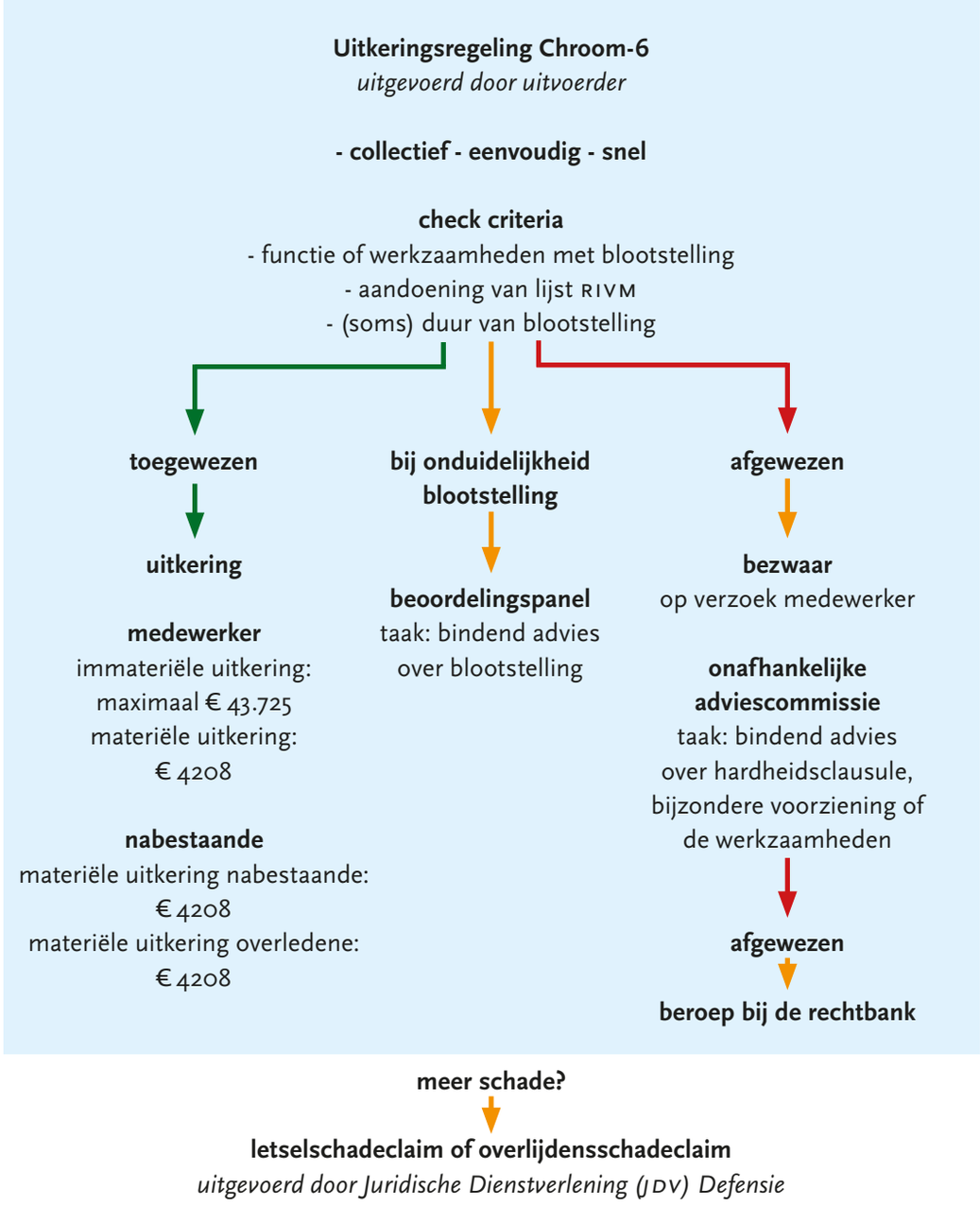
Aanbeveling 12
Verhoog het bedrag van de materiële schadevergoeding en/of de nabestaandenuitkering zodat deze meer in verhouding komen te staan tot de werkelijke schade van de nabestaanden, met name de uitvaartkosten.

7.5 Procedurele aspecten

In deze paragraaf behandelt de Commissie de procedure voor het aanvragen van een uitkering op grond van de Uitkeringsregeling en de eventueel daaropvolgende procedure van bezwaar tegen de beslissing. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de positie van de Onafhankelijke adviescommissie, de behandeling van letselschadeclaims, de regeling van de verjaring van aanspraken en de werking van de Uitkeringsregeling in de tijd.

De procedure voor het aanvragen van een uitkering en de eventueel daarop volgende bezwarenprocedure is voor de gedupeerde niet altijd voldoende transparant.
In figuur 7.1 wordt de procedure voor de aanvraag van een uitkering in grote lijnen weergegeven. In de bijlagen zijn meer gedetailleerde stroomschema's van beide procedures te vinden, evenals statistische informatie over de aantallen die hierbij zijn behandeld.

De Commissie gaat nu in het bijzonder in op de rol van de Onafhankelijke adviescommissie en de behandeling van letselschadeclaims.



Figuur 7.1 overzichtsschema aanvraag uitkering chroom-6 en bezwaar

Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie

Om de onafhankelijke oordeelsvorming te waarborgen is in 2020 een onafhankelijke adviescommissie ingesteld.
In par. 7.3 is reeds vermeld dat de staatssecretaris van Defensie de Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie heeft ingesteld, onder voorzitterschap van prof. dr. W. van Rhenen.[90] Daar zijn ook de adviezen van de Onafhankelijke adviescommissie inhoudelijk besproken. Kortheidshalve wordt deze commissie in dit Eindrapport aangeduid als de Onafhankelijke adviescommissie.
Uit het instellingsbesluit blijkt dat de adviezen van de Onafhankelijke adviescommissie zwaarwegend zijn en in beginsel bindend voor de staatssecretaris. De staatssecretaris kan slechts gemotiveerd afwijken van het advies.

Tot nu toe zijn door betrokkenen in totaal slechts vier zaken voorgelegd aan de Onafhankelijke adviescommissie.
In drie van deze vier gevallen viel het advies van de Onafhankelijke adviescommissie gunstig uit voor de indieners van deze bezwaarschriften.
Het valt de Commissie op dat er weinig adviezen zijn gevraagd: vier zaken tegenover ca. 100 afwijzingen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de Onafhankelijke adviescommissie pas is ingesteld in 2020 en dat de meeste aanvragen toen al waren beoordeeld. De Commissie stelt vast dat de Onafhankelijke adviescommissie hierdoor een beperkte rol speelt bij de toepassing van de Uitkeringsregeling.

Het valt echter ook op dat de Onafhankelijke adviescommissie een onduidelijke positie heeft.
De Onafhankelijke adviescommissie lijkt in de eerste plaats niet erg bekend bij de medewerkers. Zij wordt ook niet genoemd in

90 Staatssecretaris van Defensie, Instellingsbesluit Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie van 29 april 2020, nr. BS2020006555. Deze commissie fungeert als een adviescommissie als bedoeld in art. 7:13 Algemene wet bestuursrecht.

de Uitkeringsregeling en is ingesteld bij afzonderlijk besluit van de staatssecretaris van Defensie. Dit draagt bij aan de onbekendheid ervan. Het geven van een grotere bekendheid aan de Onafhankelijke adviescommissie verdient aanbeveling.

Aanbeveling 13
Verbeter de positie van de Onafhankelijke adviescommissie door deze een grotere bekendheid te geven.

De toegang tot de Onafhankelijke adviescommissie is op een aantal manieren beperkt.
In de eerste plaats betreft dit de restrictie van het aantal onderwerpen. De inschakeling vereist vervolgens een aantal stappen. Eerst dient de uitvoerder te beoordelen of de Onafhankelijke adviescommissie bevoegd is ten aanzien van de aangedragen bezwaargronden. Vervolgens dient de uitvoerder de indiener van het bezwaar te wijzen op de mogelijkheid om het bezwaar aan de Onafhankelijke adviescommissie voor te leggen. Het is vervolgens aan de indiener van het bezwaar om ervoor te kiezen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Als dit niet het geval is, wordt het ingediende bezwaar direct door de uitvoerder afgehandeld.

Naar de indruk van de Commissie zou de Onafhankelijke adviescommissie een belangrijker rol kunnen spelen bij het vermijden van te grote hardheid bij de toepassing van de Uitkeringsregeling.
De huidige belemmeringen staan in de weg aan de toegankelijkheid en de bekendheid van de Onafhankelijke adviescommissie. Daarmee wordt de haar toebedachte rol onnodig beperkt.
Dit effect zou kunnen worden verminderd door een toevoeging aan de bezwaarclausule die volgens de wet moet worden opgenomen onder aan een besluit op elke aanvraag. Daarin wordt medegedeeld dat binnen zes weken bezwaar tegen het besluit kan worden ingediend.[91] Aan deze clausule zou bij beslissingen over aanvragen op grond van de Uitkeringsregeling een zin kunnen worden toegevoegd van de volgende strekking: ‘U kunt in uw bezwaarschift te kennen geven dat u wilt dat de Onafhankelijke adviescommissie advies uitbrengt ten behoeve van de beslissing op bezwaar en dat u door deze commissie gehoord wilt worden.’ Deze zin kan eventueel worden gevolgd door de gronden waarop deze commissie bevoegd is te adviseren. Daarmee wordt de inschakeling van de Onafhankelijke adviescommissie niet meer afhankelijk van de beoordeling door de uitvoerder.

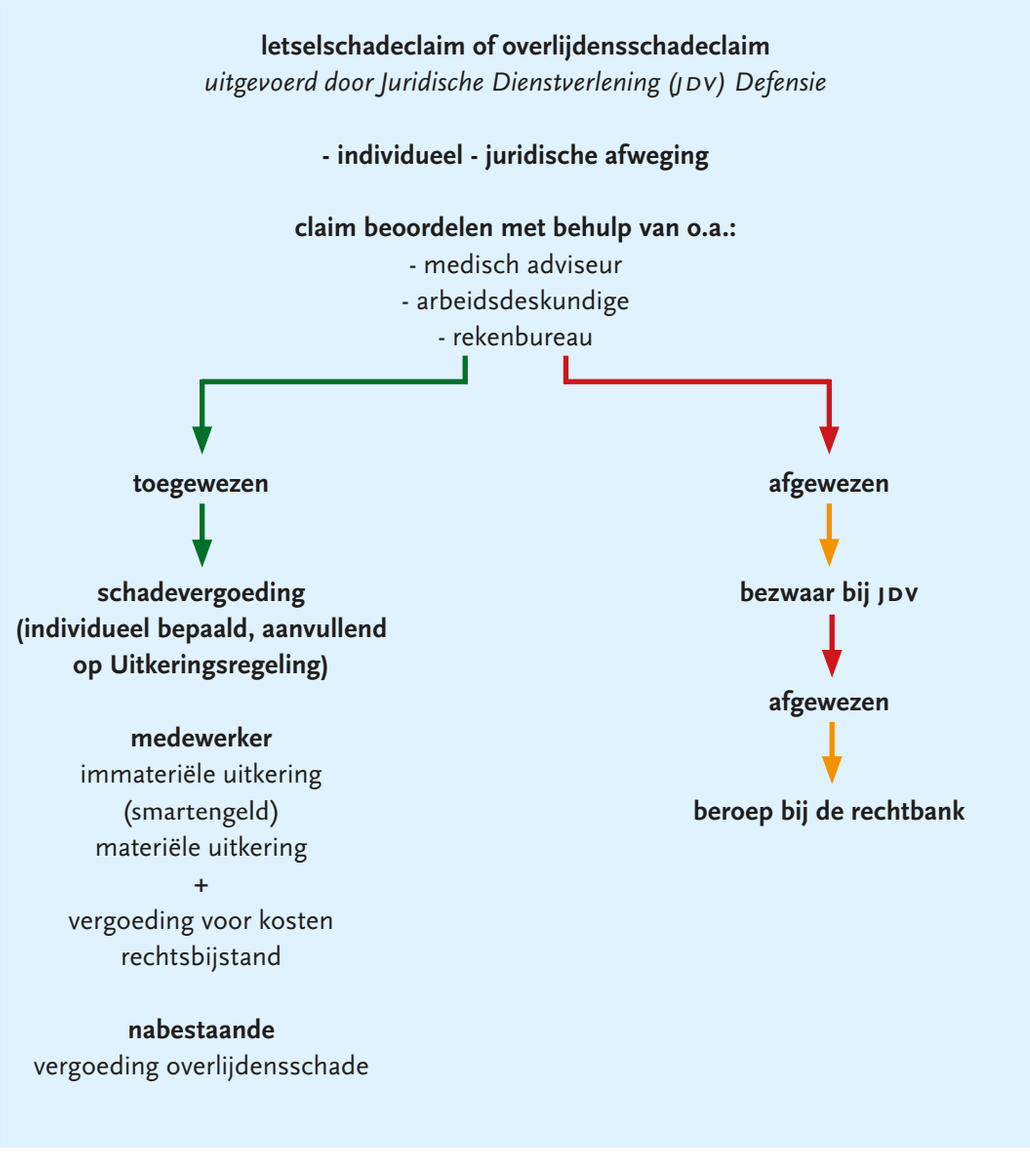
Aanbeveling 14
Voeg aan de bezwaarclausule op aanvragen van uitkeringen toe dat de betrokkene ingeval van het indienen van het bezwaar te kennen kan geven de Onafhankelijke adviescommissie te willen inschakelen.

Behandeling letselschadeclaims

Naast een beroep op de Uitkeringsregeling kan altijd een letselschade- of een overlijdensschadeclaim worden ingediend.
Deze claim dient te worden ingediend bij het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening van het ministerie van Defensie (JDV). Het gaat hier dus niet om een procedure bij de rechter. Deze kan in een later stadium eventueel worden ingeschakeld.
Figuur 7.2 geeft dit proces weer op hoofdlijnen. In Bijlage 10 is een statistisch overzicht te vinden van de ingediende aan chroom-6 gerelateerde letselschade- of overlijdensschadeclaims bij Defensie.

Beoordelingen van deze individuele claims vereist meer tijd.
De beoordeling wordt pas afgerond nadat er duidelijkheid is over de medische situatie en over de schadeposten. De behandeling van de claims kan derhalve lang duren.

91 Artikel 3:45 Algemene wet bestuursrecht.



Figuur 7.2 Overzichtsschema Letselschade- of overlijdensschadeclaim

Sommige ziektes kunnen door verschillende factoren ontstaan, de zogeheten multicausaliteit.
Zo kunnen bepaalde ziektes of aandoeningen zowel door chroom-6 zijn veroorzaakt, als ook doordat iemand rookt. Zulke gevallen worden in de Nederlandse letselschadepraktijk anders behandeld dan bij een ziekte of aandoening die alleen kan zijn veroorzaakt door de gevaarlijke stof (monocausaliteit). Bij multicausaliteit wordt beoordeeld welk deel van de schade is toe te rekenen aan de blootstelling. Bij het beoordelen van die claims moet worden bepaald wat de vergroting van het risico is op die aandoening door de blootstelling. Daarbij wordt ook rekening gehouden met levensstijl, leeftijd, genetische aanleg en bijvoorbeeld blootstelling aan gevaarlijke stoffen bij een andere werkgever. Op basis van deze verdeling wordt een zogeheten toerekeningspercentage vastgesteld. Vervolgens wordt de hoogte van de schade beoordeeld door JDV. Het toerekeningspercentage bepaalt het percentage van de schade dat wordt vergoed aan de (oud-)medewerker of nabestaande.[92]

De kosten die een (oud-)medewerker of nabestaande maakt om een claim in te dienen worden door Defensie vergoed.
Dit betekent dat de redelijke buitengerechtelijke kosten van de belangenbehartiger/advocaat en de kosten voor het opvragen van medische informatie kunnen worden betaald door Defensie, mits die claim is ingediend voor de aandoening waarvoor de uitkering is toegekend. Deze kostenvergoeding is ook van toepassing op rechtshulp die is verleend in de periode vóórdat aansprakelijkheid wordt erkend. Indien de schade slechts gedeeltelijk wordt vergoed, vanwege multicausaliteit, zal een eventueel toerekeningspercentage niet worden toegepast op deze kosten van rechtshulp.
Mocht de aansprakelijkheid afgewezen worden, dan worden

92 Zie werkpakket 9, Universiteit van Maastricht.

deze kosten niet meer vergoed. Maar een eerder verstrekte vergoeding behoeft niet te worden terugbetaald aan Defensie. Op deze manier heeft Defensie de mogelijke drempel voor het indienen van een claim voor de (oud-)medewerker of diens nabestaande verlaagd.

Het enkele feit dat op grond van de Uitkeringsregeling een uitkering is verstrekt, betekent niet dat Defensie daarmee zijn juridische aansprakelijkheid heeft erkend en dat daarmee aan het vereiste van een causaal verband is voldaan.
Dit blijkt uit de rechtspraak. Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch baseerde aansprakelijkheid van Defensie op de volgende overwegingen:

1 op grond van het RIVM-rapport staat vast dat de betreffende personen tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden zijn blootgesteld aan chroom-6;
2 zij hadden alle vier een functie in functiegroep 1 en zijn dus blootgesteld aan chroom-6;
3 ze hadden allen een ziekte of aandoening die stond op de lijst in het RIVM-rapport van ziekten en aandoeningen die mogelijk veroorzaakt kunnen worden door blootstelling aan chroom-6. Aan hen is namelijk een uitkering op die grond verstrekt en
4 dit betekent dat zij voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat is voldaan aan het vereiste causale verband.

De hoogte van de werkelijk geleden schade moet volgens het hof vervolgens worden vastgesteld aan de hand van het medisch dossier van de betrokken (oud-)medewerker en informatie van de (oud-)medewerker over de schade.[93] De Hoge Raad bevestigde dit oordeel.[94]

93 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 maart 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:871.
94 HR 3 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1806.

Een letselschadeclaim is niet alleen mogelijk als een uitkering is verstrekt op grond van de Uitkeringsregeling.
De informatie die door Defensie is verstrekt, suggereert dat een letselschadeclaim steeds aanvullend is ten opzichte van een uitkering op grond van de Uitkeringsregeling. Dit zal in veel gevallen inderdaad zo zijn, maar dat hoeft niet. Het is ook denkbaar dat een (oud-)medewerker niet in aanmerking komt voor een uitkering op basis van de Uitkeringsregeling, maar toch een schadeclaim indient op grond van aansprakelijkheid van Defensie voor letselschade. Het feit dat een claim geen recht geeft op uitkering op basis van de Uitkeringsregeling, behoeft aansprakelijkheid van Defensie voor opgelopen schade tijdens het werk immers niet uit te sluiten.

Indien de (oud-)medewerker en Defensie geen overeenstemming bereiken over de schadeclaim, kan de (oud-)medewerker een vordering instellen bij de rechter.
De vordering kan zowel op bestuursrecht als op burgerlijk recht worden gebaseerd. Bestuursrechtelijk kan dit omdat Defensie als werkgever aansprakelijk wordt gesteld. Bij deze procedure wordt na het doorlopen van de interne bezwarenprocedure eerst een beroepschrift ingediend bij de bestuurssector van de rechtbank. Hoger beroep is mogelijk op de Centrale Raad van Beroep. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een beroep op de burgerlijke rechter. Hierbij stelt de betrokkene in eerste instantie een procedure in bij de civiele sector van de rechtbank. Hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank is mogelijk bij het Gerechtshof. Daarna kan cassatieberoep worden ingesteld bij de Hoge Raad.
Tot nu toe is slechts een gering aantal uitspraken gedaan door zowel bestuurs- als civiele rechters. Dit kan te danken zijn aan het bereiken van overeenstemming tussen Defensie en benadeelden. Het kan ook een gevolg zijn van het feit dat deze procedures veelal veel tijd in beslag nemen. Dit vooruitzicht kan ook een reden vormen voor de betrokkene om van het instellen van een gerechtelijke procedure af te zien.

Verjaring

In beginsel geldt zowel voor de aanvraag van een uitkering als voor het indienen van een letselschadeclaim een verjaringstermijn van vijf jaar.
De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de verjaringstermijn voor het aanvragen van een uitkering vijf jaar is. Het Burgerlijk Wetboek kent voor het indienen van een letselschadeclaim ook een verjaringstermijn van vijf jaar. Deze termijn begint op het moment dat de persoon die schade heeft geleden, bekend raakt met zowel de schade als de daarvoor aansprakelijke persoon.
In de Nieuwsbrief chroom-6 van november 2019, die naar alle bij het Informatiepunt geregistreerden werd gestuurd, is het begrip verjaring uitgelegd. Aangezien dit een lastig juridisch begrip is, wordt de (oud-)medewerkers in de nieuwsbrief geadviseerd bij vragen contact op te nemen met het Informatiepunt chroom-6, bij de belangenbehartiger van bijvoorbeeld hun vakbond of bij hun rechtsbijstandverzekeraar.

De regels die bij deze verjaringstermijnen gelden, wijken af van een rechtspositionele regeling, zoals de Uitkeringsregeling, vergeleken met die voor de letselschadeclaims.
Defensie heeft wat dit betreft ook nader beleid ontwikkeld. Momenteel spelen er in de chroom-6-dossiers overigens geen situaties waarin verjaring een rol speelt.[95]
Op dit punt spelen verschillende aspecten: de relatieve verjaringstermijn, respectievelijk het indienen van een letselschadeclaim, de mogelijke stuiting van de verjaring en de absolute verjaringstermijn.

95 Brief staatssecretaris van Defensie 28 februari 2020, Stand van zaken chroom-6 Defensie, nr BS2019021583.

Relatieve verjaringstermijn

Op het moment dat een (oud-)medewerker een diagnose krijgt voor een ziekte, heeft deze vijf jaar de tijd om een uitkering aan te vragen.
Dit heet de relatieve verjaringstermijn. Deze termijn gaat in op het moment dat:
1 de diagnose van de ziekte moet zijn gesteld, én
2 het voor de situatie van de medewerker geldende onderzoek bekend is geworden en een regeling is vastgesteld.

Aan beide voorwaarden moet zijn voldaan – voordat de termijn ingaat. Dit betekent in de praktijk het volgende: stel dat een (oud-)medewerker al een diagnose heeft gekregen vóórdat een regeling is vastgesteld die voor zijn situatie geldt. Als laatste datum waarop deze (oud-)medewerker een aanvraag kan indienen, geldt dan de datum van het van kracht worden van een regeling, plus vijf jaar. Als de (oud-)medewerker later ziek wordt en diens diagnose is vastgesteld, dan geldt de datum van de diagnose plus vijf jaar als laatste datum waarop de (oud-)medewerker een aanvraag kan indienen.

Letselschadeclaim

Voor het begin van de relatieve verjaringstermijn van vijf jaar voor het indienen van een letselschadeclaim moet ook aan twee voorwaarden zijn voldaan.
Deze voorwaarden betreffen:
1 de diagnose van de ziekte moet zijn gesteld, én
2 het moet duidelijk zijn wie de mogelijk aansprakelijke partij is.

Alleen als aan beide voorwaarden is voldaan, gaat de verjaringstermijn lopen. Vanaf het moment dat de (oud-)medewerker de diagnose heeft gekregen én daarnaast weet dat Defensie mogelijk aansprakelijk is, heeft hij vijf jaar de tijd om Defensie aansprakelijk te stellen. De (oud-)medewerker moet dus bekend zijn met zowel de diagnose als met het feit dat de aandoening door het werk bij Defensie kan zijn ontstaan. Hiervoor is het niet nodig dat de (oud-)medewerker zeker weet dat dit door de werkzaamheden bij Defensie komt.
Defensie komt hierin de medewerker verder tegemoet door ervan uit te gaan dat de (oud-)medewerker pas op de hoogte kan zijn (geweest) dat Defensie mogelijk aansprakelijk is vanaf het moment waarop het RIVM-rapport dat de situatie van de (oud-)medewerker betreft, gepubliceerd is. Dit betekent dat per locaties waar het RIVM-onderzoek naar heeft verricht, de verjaring niet eerder is gaan lopen dan nadat deze onderzoeken zijn voltooid. Op deze manier zijn (oud-)medewerkers die een claim zouden willen indienen niet benadeeld door de duur van het onderzoek.

Stuiten van de verjaring

De verjaringstermijn kan worden onderbroken, in jurridische termen: het stuiten van de verjaring.
Dit kan de belanghebbende doen door een brief te sturen waarin duidelijk staat dat de (oud-)medewerker op een later moment op de letselschadeclaim terug wil komen. In de praktijk gebeurt dit veelal namens de betrokkene door de belangenbehartiger, bijvoorbeeld de vakbond of door een rechtsbijstandverzekeraar. Als dit binnen de termijn van vijf jaar wordt gedaan, gaat vanaf dat moment weer een nieuwe termijn van vijf jaar lopen.

De Uitkeringsregeling kent de bepaling dat een aanvraag de verjaring niet stuit.[96]
De Commissie heeft vastgesteld dat de vergelijkbare tegemoetkomings- of uitkeringsregelingen in het algemeen geen uitdrukkelijke verjaringsbepaling kennen, hoogstens de eis dat de aanvraag voor een bepaalde datum moet zijn ingediend (dit geldt bijvoorbeeld voor de Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts).[97]
Indien een uitkering wordt aangevraagd loopt de verjaringstermijn voor een civiele vordering dus gewoon door.

Het is de Commissie niet duidelijk welk redelijk doel met deze bepaling is gediend.
Verjaring voorkomt dat de aansprakelijke persoon in tijdnood komt. Dat speelt niet als de aansprakelijke persoon door de behandeling van de aanvraag van een uitkering bekend is met de claim. Meer voor de hand ligt dan dat de verjaring door de aanvraag (juist wel) wordt gestuit.
De bepaling is ook onnodig conflictopwekkend. Het gevolg van deze bepaling is immers dat deze partijen kan dwingen om een civiele procedure in gang te zetten op een moment dat nog niet vaststaat of een uitkering wordt toegekend.
Ten slotte is het de vraag of de bepaling rechtsgeldig is, daar een ministeriële regeling het Burgerlijk Wetboek niet terzijde kan stellen. Of de aanvraag van de uitkering beschouwd moet worden als een stuitingshandeling, is naar burgerlijk recht te beoordelen door de rechter. Dit kan niet worden beperkt door de Uitkeringsregeling.
De Commissie veronderstelt dat de bepaling mogelijk is opgenomen om aanvragers erop te wijzen dat de verjaring doorloopt en dat zij daarom een stuitingsbrief moeten verzenden. De Commissie acht het voor betrokkenen eenvoudiger indien de regeling zelf de verjaring stuit, zodat de aanvrager niet wordt genoopt tot het sturen van een stuitingsbrief.

96 Artikel 2, lid 3 Uitkeringsregeling.
97 Zie par. 7.3/4 van het Tussenrapport van de Commissie.

Aanbeveling 15
Bepaal in de Uitkeringsregeling uitdrukkelijk dat een aanvraag van uitkering op grond van deze regeling de verjaring stuit tot het moment van het besluit op de aanvraag.

Absolute verjaring

Naast de relatieve verjaringstermijn van vijf jaar geldt voor civiele vorderingen een absolute verjaringstermijn van dertig jaar.
Als regel bedraagt deze twintig jaar, maar bij blootstelling aan gevaarlijke stoffen, zoals in dit geval chroom-6, is deze termijn dertig jaar.
Deze termijn begint te lopen op het moment van de gebeurtenis waardoor de schade is ontstaan. Omdat sommige ziekten ook nog na dertig jaar kunnen ontstaan, heeft Defensie toegezegd in voorkomende gevallen bij gevaarlijke stoffen geen beroep te zullen doen op de absolute verjaringstermijn van dertig jaar.

Werking in de tijd

De Uitkeringsregeling is niet van toepassing op gevolgen van blootstelling aan chroom-6 vanaf 2015.
De Uitkeringsregeling is van toepassing op gedupeerden als gevolg van blootstelling aan chroom-6 in de periode 31 december 1969 tot 1 januari 2015. Voor gedupeerden die blootgesteld zijn geweest aan chroom-6 op of na 1 januari 2015 bestaat geen laagdrempelige regeling op grond waarvan de zieke medewerker een uitkering kan aanvragen. De sociale partners zijn van mening dat dit geen wenselijke situatie is en hebben hierover diverse gesprekken met Defensie gevoerd. De uitkomst van deze gesprekken is dat Defensie op grond van een individuele beoordeling van de blootstellingsgeschiedenis van de betrokken (oud-)medewerker maatwerk zal leveren, zodat deze situatie niet onbillijk uitpakt voor de medewerker die op of na 1 januari 2015 is blootgesteld aan chroom-6 en als gevolg daarvan ziek kan zijn geworden. Inmiddels heeft Defensie hiervoor een separate beleidsrichtlijn opgesteld.[98]
De Commissie acht deze kwestie daarmee voldoende geregeld.

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk heeft de Commissie algemene beschouwingen gegeven over de Uitkeringsregeling, op basis van de informatie die zij heeft aangetroffen in schriftelijke stukken en heeft gehoord in gesprekken met betrokkenen. Deze beschouwing leidt tot 15 aanbevelingen.
Het algemene beeld van dit hoofdstuk is dat de voor de Uitkeringsregeling gemaakte keuzes in hoofdlijnen goed zijn gemotiveerd.
Wel stellen in de uitgangspunten van de Uitkeringsregeling duidelijke grenzen aan mogelijke aanspraken. De beperking tot de gevaarlijke stof chroom-6 (inclusief CARC) en het uitgangspunt van een causaal verband tussen schade en chroom-6 zijn daarvan de belangrijkste.
De Commissie onderschrijft de keuze voor het causaal verband. Dit geldt ook voor de daaraan gegeven uitwerking, die is gebaseerd op wetenschappelijk verantwoorde inzichten, voortkomend uit het RIVM-onderzoek.
Wat betreft de beperking tot chroom-6 (inclusief CARC) constateert de Commissie dat voor de gevolgen van andere stoffen niet kan worden volstaan met de uitwerking van het rapport van de Commissie Heerts, noch met de behandeling van zelfstan-

98 Nota van de Staatsecretaris van Defensie van 31 mei 2021: Beleidsrichtlijn voor beoordeling tegemoetkoming voor zieke medewerker door blootstelling aan chroom-6 op of na 1 januari 2015.

dig ingediende letselschadeclaims. Zij beveelt aan dat Defensie nadere initiatieven ontplooit om aan schade als gevolg van het werken met andere gevaarlijke stoffen alsnog actiever tegemoet te komen.
Wat betreft de toepassing van de Uitkeringsregeling constateert de Commissie dat het beeld dat leeft dat Defensie weinig ruimhartig is, niet juist is. Tegelijkertijd is de betrachte ruimhartigheid niet voldoende transparant en zou in dit verband de rol van de flexibiliteit die de Uitkeringsregeling biedt en de inschakeling van de Onafhankelijke adviescommissie kunnen worden verduidelijkt en versterkt.
Op een aantal kleinere punten worden aanbevelingen gedaan voor een betere regeling en toepassing.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Algemeen oordeel

De Commissie is tijdens de uitvoering van haar opdracht en in de door haar gevoerde gesprekken onder de indruk geraakt van het leed dat Defensiemedewerkers hebben ondervonden door de blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Dit heeft geleid tot chronische ziekten bij medewerkers die soms levenslang met ernstige gevolgen daarvan worden geconfronteerd. De Uitkeringsregeling komt daaraan slechts ten dele tegemoet.

Bij de uitwerking van de drie door Defensie aan haar gegeven opdrachten heeft de Commissie geconstateerd dat de Uitkeringsregeling als zodanig een evenwichtige regeling is die aansluit bij soortgelijke, vergelijkbare regelingen. Een ruimere werkingssfeer, zoals voorzien in de Regeling Tilburg, is alleen goed mogelijk bij een specifieke en in omvang beperkte groep gedupeerden zoals daar aanwezig was. Onderscheid tussen de POMS-locaties en andere Defensielocaties is, zoals RIVM-onderzoek heeft uitgewezen, niet goed mogelijk. Uitbreiding van de regeling door het loslaten van de eis van een causaal verband tussen aandoening en chroom-6 zou tot onrechtvaardigheden leiden, los van de mogelijk onoverzienbare omvang van de financiële gevolgen. De Uitkeringsregeling heeft naar haar aard een betrekkelijk grofmazig karakter: deze dient er immers toe om in duidelijke gevallen snel een uitkering te verstrekken. Ook in de toepassing wordt op diverse punten flexibiliteit dan wel ruimhartigheid betracht.

Het bovenstaande neemt niet weg dat in de beleving van sommige betrokkenen de Uitkeringsregeling als zuinig wordt ervaren. Dit betreft in de eerste plaats de reikwijdte van de Uitkeringsregeling die beperkt is tot de gevaarlijke stof chroom-6 (inclusief CARC), en slechts tot uitkering leidt bij bepaalde ziektes en bij bepaalde uitgeoefende functies. Daarnaast bestaat de indruk dat de toepassing weinig royaal is, bijvoorbeeld door niet alle medische en uitvaartkosten te vergoeden.

De Commissie acht de kritiek op de reikwijdte van de Uitkeringsregeling een gevolg van het feit dat de regeling is opgezet vanuit de onrust rond chroom-6. Daarbij komt dat het verrichten van onderzoek naar het causaal verband tussen gevaarlijke stof en aandoening uiterst complex bleek als gevolg van het feit dat hiernaar nog weinig onderzoek was gedaan. Vervolgens werden de mogelijkheden van het onderzoek beperkt door de veelheid van bij Defensie uitgeoefende functies en gebruikte gevaarlijke stoffen en de onmogelijkheid om epidemiologisch onderzoek te doen. De Commissie ziet wel aanleiding voor verdergaande inspanningen van Defensie ten behoeve van medewerkers die schadelijke gevolgen hebben ondervonden van het werk met andere gevaarlijke stoffen. Dit is actueel geworden nu de nieuwe Regeling TSB daarin voorlopig voor Defensiemedewerkers niet voldoende lijkt te voorzien.

Waar het de uitvoering van de Uitkeringsregeling betreft, is de Commissie tot het inzicht gekomen dat deze wel degelijk soepelheid kent, maar dat deze weinig waarneembaar is. Dit komt mede doordat de flexibiliteit bij de toepassing vaak niet uitdrukkelijk wordt gebaseerd op de regelingen voor flexibiliteit die de regeling uitdrukkelijk benoemt, zoals de hardheidsclausule. De mogelijkheid van voorzieningen is eveneens weinig benut. Daarnaast is onvrede over de Uitkeringsregeling ontstaan door de lange duur van de totstandkoming van de regeling. De grondigheid van het wetenschappelijk onderzoek, het betrekkelijk

onontgonnen terrein en de raadpleging bij het onderzoek van vele deskundigen hebben veel tijd gevraagd. Tegelijkertijd zijn de gedupeerden bij het formuleren van de Uitkeringsregeling chroom-6 betrekkelijk op afstand gehouden. Achteraf gezien heeft het hierbij kennelijk geschort aan voldoende communicatie.

Bij de onvrede speelt ook mee dat betrokkenen zich als gevolg van het jarenlang tekortschietende arbeidsomstandighedenbeleid ernstig verwaarloosd hebben gevoeld als medewerker van Defensie. Door de daarop volgende lange duur van het onderzoek en de beperkte reikwijdte van de Uitkeringsregeling is een kloof ontstaan tussen de verwachtingen bij betrokkenen en de uitkomst van het proces. Daarbij is waarschijnlijk het besef onvoldoende doorgedrongen dat een regeling als de Uitkeringsregeling niet bedoeld is en er ook niet toe kan dienen om aan iedereen volledig schade te vergoeden. Het betreft slechts een tegemoetkoming op korte termijn in duidelijke situaties. Voor het overige blijft het afleggen van het lastige traject van de letselschadeclaim noodzakelijk. Wel doet Defensie er goed aan om ook hierin een coulante houding te kiezen, ruimhartige schikkingen aan te bieden en zo veel mogelijk de gang naar de rechter te voorkomen.

De Commissie meent dat de nieuwe koers die Defensie heeft gekozen in het arbeidsomstandighedenbeleid en de spijt die is betuigd voor de fouten uit het verleden waardering verdienen. De Uitkeringsregeling is als regeling in vergelijking met soortgelijke regelingen een evenwichtige regeling.

Dit alles brengt de Commissie tot de eindconclusie dat de regeling zelf ruimhartig is, maar ook duidelijke grenzen kent: begrensde ruimhartigheid. De wel aanwezige ruimhartigheid blijkt echter te weinig uit het beeld van de uitvoering van de Uitkeringsregeling dat bij de betrokkenen bestaat. Ten dele komt dit

doordat over de wijze van toepassing van de regeling niet veel bekend is. Anderzijds zou de uitvoeringspraktijk op onderdelen inderdaad soepeler kunnen. Voor de aanpak van beide problemen doet de Commissie een aantal concrete aanbevelingen.

8.2 Aanbevelingen

De in hoofdstuk 7 opgenomen aanbevelingen worden hieronder nog eens op een rij gezet:

Aanbeveling 1
Houd vast aan het uitgangspunt van causaliteit tussen blootstelling aan chroom-6 en schade als voorwaarde voor het recht op uitkering. Betracht wel in individuele gevallen voldoende souplesse bij het aannemen van causaal verband.

Aanbeveling 2
Bevorder dat (oud-)medewerkers met schade als gevolg van het werken met andere gevaarlijke stoffen zo veel mogelijk gebruik kunnen maken de Regeling TSB.

Aanbeveling 3
Werk voor zover de Regeling TSB niet voorziet in tegemoetkomingen voor (oud-)medewerkers die gezondheidsschade hebben opgelopen als gevolg van het werken met andere gevaarlijke stoffen dan chroom-6 en CARC, de mogelijkheden om te voorzien in een passende tegemoetkoming in deze gevallen beter uit, geef er bredere bekendheid aan en maak de daarbij te hanteren werkwijze meer transparant.

Aanbeveling 4
Geef aanvullende bekendheid aan de mogelijkheid van het aanvragen van voorzieningen voor bijzondere gevallen.

Aanbeveling 5
Geef de hardheidsclausule uitdrukkelijk een grotere plaats in de toepassing van de Uitkeringsregeling.

Aanbeveling 6
Formuleer beleidsregels teneinde de soepelheid van het beleid ten aanzien van de hardheidsclausule duidelijk te maken.

Aanbeveling 7
Beoordeel op eigen initiatief in welke gevallen toepassing van de hardheidsclausule aan de orde kan zijn.

Aanbeveling 8
Pas de hardheidsclausule ruimhartig toe in individuele schrijnende gevallen, registreer dit zelfstandig en maak het gebruik ook duidelijk in de beslissing zelf en in de publiciteit over de toepassing van de regeling.

Aanbeveling 9
Relateer de forfaitaire materiële schadevergoeding bij ernstige aandoeningen aan de daadwerkelijke medische kosten die niet door bestaande regelingen worden vergoed.

Aanbeveling 10
Ken in individuele gevallen een bedrag aan schadevergoeding toe aan personen die aantoonbaar schade hebben geleden als gevolg van angst voor de gevolgen van blootstelling aan chroom-6.

Aanbeveling 11
Pas artikel 7 van de Uitkeringsregeling zodanig aan dat het recht op uitkering van de medewerker ook toekomt aan de nabestaanden als de medewerker geen aanvraag heeft kunnen doen voor zijn/haar overlijden en voor het overige aan de voorwaarden voor een uitkering wordt voldaan.

Aanbeveling 12
Verhoog het bedrag van de materiële schadevergoeding en/of de nabestaandenuitkering zodat deze meer in verhouding komen te staan tot de werkelijke schade van de nabestaanden, met name de uitvaartkosten.

Aanbeveling 13
Verbeter de positie van de Onafhankelijke adviescommissie door deze een grotere bekendheid te geven.

Aanbeveling 14
Voeg aan de bezwaarclausule op aanvragen van uitkeringen toe dat de betrokkene in geval van het indienen van een bezwaar te kennen kan geven de Onafhankelijke adviescommissie in te willen schakelen.

Aanbeveling 15
Bepaal in de Uitkeringsregeling uitdrukkelijk dat een aanvraag van uitkering op grond van deze regeling de verjaring stuit tot het moment van het besluit op de aanvraag.

Bijlage 1 Instellingsbesluit Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 15372
25 maart 2021

Instellingsbesluit Adviescommissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie

22 maart 2021,
nr. BS2021003252,

De Staatssecretaris van Defensie

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:
a. *staatssecretaris:* Staatssecretaris van Defensie;
b. *commissie:* de commissie, bedoeld in artikel 2;
c. *uitkeringsregeling:* Regeling uitkering chroom-6 Defensie.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Adviescommissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.

2. De commissie heeft tot taak te komen tot een antwoord op de volgende vraagstellingen en dienaangaande een advies uit te brengen:
   a. Bepaal hoe de Uitkeringsregeling zich verhoudt tot het wettelijk kader, tot de regelingen zoals die Rijksbreed zijn vastgesteld en betrek hierbij ook het rapport en de aanbevelingen van de Commissie Vergemakkelijken Schadeafhandeling Beroepsziekten (VSAB);
   b. Onderzoek in hoeverre de arbeidsomstandigheden op de *Prepositioned Organizational Materiel Sites* (POMS) van Defensie, zoals Eygelshoven, dermate uniek waren ten opzichte van de arbeidsomstandigheden op andere defensielocaties waar gewerkt is met chroom-6 in genoemde periode, dat het daardoor gerechtvaardigd kan zijn om alleen voor alle oud-medewerkers van de POMS een aparte rechtspositionele regeling vast te stellen;
   c. Voer een impactanalyse uit voor de situatie waarin voor het recht op een uitkering als uitgangspunt wordt gehanteerd een vergoeding voor iedere werknemer die mogelijk is blootgesteld aan chroom-6/gevaarlijke stoffen in plaats van de uitgangspunten zoals gehanteerd bij het opstellen van de Uitkeringsregeling Defensie. Het gaat hierbij om het loslaten van (1) het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van blootstelling en een ziekte of medische aandoeningen en (2) het bestaan van causaliteit tussen ziekte en blootstelling aan chroom-6 of de gevaarlijke stof op basis van wetenschappelijk onderbouwde criteria waarbij minimaal sprake moet zijn van een ziekte die ervan verdacht wordt veroorzaakt te kunnen zijn door blootstelling aan chroom-6 of de gevaarlijke stof. De analyse moet zich minimaal richten op wat de mogelijke (juridische, maatschappelijke en financiële) consequenties zijn voor Defensie, de rijksoverheid, het bedrijfsleven en op de betrokken (oud-)medewerkers en nabestaanden.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming en ontslag

1. De commissie bestaat uit een voorzitter, tevens lid, en minstens vier andere leden.

2. De voorzitter en de andere leden worden door de staatssecretaris benoemd.

3. De benoeming geschiedt voor de volledige duur van werkzaamheden van de commissie.

4. Bij tussentijds vertrek van een lid of de voorzitter kan de staatssecretaris een ander lid of voorzitter benoemen.

5. De voorzitter en overige leden kunnen op eigen verzoek of op zwaarwegende redenen worden geschorst en ontslagen door de staatssecretaris.

Artikel 4. Leden

Voor de duur van werkzaamheden van de commissie worden tot lid van de commissie benoemd:
a. prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss, voorzitter;
b. mr. M.TJ. Bouwes;
c. dr. B. ter Haar;

d. prof. mr. C.J.M. Klaassen;
e. VADM b.d. ir. M.A. van Maanen.

Artikel 5. Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld met ingang van 15 februari 2021 en wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.

Artikel 6. Kosten van de commissie

De voor het functioneren van de commissie noodzakelijk geachte kosten komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Defensie.

Artikel 7. Secretariaat

Secretariële ondersteuning wordt door het Centrum Arbeidsvoorwaarden Overheidspersoneel (CAOP) geleverd.

Artikel 8. Rapport en opheffing commissie

1. De commissie brengt uiterlijk 1 november 2021 haar eindrapport uit aan de staatssecretaris.
2. De commissie verstrekt tussentijds een rapportage aan de staatssecretaris met daarin haar voorlopige bevindingen en conclusies aangaande de afzonderlijke vragen genoemd onder artikel 2.
3. Indien de commissie daartoe aanleiding ziet, doet zij tussentijds verslag aan de staatssecretaris.
4. De commissie verstrekt aan de staatssecretaris desgevraagd tussentijds de door haar gewenste inlichtingen.
5. Indien onvoorziene omstandigheden naar het oordeel van de commissie in de weg staan aan het tijdig uitbrengen van het eindrapport, dan stelt zij de staatssecretaris daarvan onverwijld op de hoogte. De instellingsduur kan op schriftelijk verzoek van de voorzitter worden verlengd door de staatssecretaris.
6. Rapportages, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de staatssecretaris uitgebracht of overgedragen.

Artikel 9. Archivering

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Defensie.

Artikel 10. Toepasselijkheid Wet vergoedingen adviescolleges en commissies

Op dit besluit is de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies van toepassing. De vergoedingen van de commissieleden worden in een separaat besluit vastgelegd.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 15 februari 2021.

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Adviescommissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser

TOELICHTING

Inleiding

Op 4 juni 2018 voltooide het RIVM het onderzoek naar de gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling aan chroom-6 op de voormalige POMS-locaties van Defensie. Het onderzoek had als conclusie dat Defensie de zorgplicht heeft geschonden die op een werkgever rust en dat er mensen ziek kunnen zijn geworden als gevolg van hun arbeidsomstandigheden. Defensie acht zich verantwoordelijk voor de gevolgen van de schending van de zorgplicht. Dit leidde tot de Regeling uitkering chroom-6 Defensie (de Uitkeringsregeling) die is opgesteld in overleg met de Centrales voor Overheidspersoneel. Een belangrijk kenmerk van de uitkeringsregeling is dat de (oud-)medewerker van de POMS of diens nabestaande(n) geen letselschadeclaim in hoeft te dienen om wel een bedrag te ontvangen.

De Uitkeringsregeling is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:
– de regeling zal gericht moeten zijn op erkenning van het leed van de slachtoffers;
– in verband met objectiviteit en zorgvuldigheid, en ter voorkoming van willekeur, zal de regeling gebaseerd moeten zijn op de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek van het RIVM;
– de regeling moet passen binnen het Nederlandse schadevergoedingsrecht.

In het Wetgevingsoverleg (WGO) is met de Vaste Commissie Defensie (VCD) van 30 november 2020 en tijdens de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2021 d.d. 3 december 2020 is gesproken over de Uitkeringsregeling.

Door de Staatssecretaris is toegezegd een commissie in te stellen die de in art. 2, tweede lid genoemde vragen zal beantwoorden en dienaangaande een advies zal opstellen.

Artikelsgewijs

Artikel 2

De formulering van de vraagstellingen is gebaseerd op de toezeggingen die zijn gedaan bij het WGO van 30 november 2020 en de Vaststelling van de begrotingsstaten van 3 december 2020 en op de moties 35 570 X, nr. 41 en 35 570 X nr. 60.

Artikel 3

De voorzitter en de commissieleden hebben gezamenlijk inhoudelijke kennis van de wet- en regelgeving op het gebied van civiel recht, aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, bestuursrecht, de maatschappelijke aspecten van beroepsziekten en van arbeidsomstandigheden (specifiek in relatie tot gevaarlijke stoffen), vraagstukken op het gebied van gezondheid/beroepsziekte, ontwikkelingen aangaande arbeidsomstandigheden en kennis van financiën.

De commissie opereert onafhankelijk en onpartijdig. Daartoe mogen de voorzitter en de leden geen functies vervullen -of hebben vervuld- die daarmee strijdig kunnen zijn. Per persoon wordt bezien of daarvan sprake is. Iedere schijn van partijdigheid en afhankelijkheid moet worden vermeden.

Artikel 6

Te denken valt in ieder geval aan: kosten voor accommodatie, onderzoekskosten, kosten voor inschakelen deskundigen.

Artikel 7

De kerntaak van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) is het bieden van secretariële ondersteuning bij arbeidsvoorwaardenonderhandelingen. Het CAOP is niet gelieerd aan de overheid.

Artikel 8

De beantwoording van de onderzoeksvragen en het opstellen van het advies kennen ieder een apart tijdspad. Naar verwachting is de voorlopige beantwoording van de vraag genoemd onder art. 2, tweede lid, onder a mogelijk vóór 1 juni 2021. Voor de beantwoording van de vragen in art. 2, tweede lid, onder b en c moeten de resultaten van het RIVM onderzoek naar de gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling aan chroom-6 op de andere locaties van Defensie beschikbaar zijn. Naar verwachting

zal het eindadvies van de commissie vóór 1 november 2021 gereed zijn.

Artikel 11

Op de beloning van de voorzitter en de leden zijn de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en het Besluit vergoedingen en adviescolleges van toepassing. Daarmee wordt de reiskostenvergoeding berekend op de voet van de regeling voor het personeel werkzaam bij de sector Rijk (art. 2, tweede lid van de wet).

Bijlage 2 Lijst van gesprekspartners

Bijlage 3 Lijst met afkortingen

AMA	American Medical Association
ARBO	Arbeidsomstandigheden
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CAOP	Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel
CARC	Chemical Agent Resisted Coating
Chr-6	Chroom-6
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CSE	Chronic Solvent-induced Encephalopathy
CUCD	Commissie Uitkeringsregeling chroom-6 Defensie
ECHA	European Chemicals Agency
EU	Europese Unie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
HDI	Hexametyleen diisocyanaat
HR	Hoge Raad
IAS	Instituut Asbest Slachtoffers
IRAS	Instituut voor Risk Assessment Sciences
LEXCES	Landelijk expertisecentrum stoffengerelateerde beroepsziekten
LTO	Land- en tuinbouworganisatie
MIP	Militair invaliditeitspensioen
MKB	Midden- en kleinbedrijf
NCVB	Nederlands Centrum voor Beroepsziekten
NKAL	Nederlands Kenniscentrum Arbeid en Longaandoeningen
NVALT	Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose
PC	Paritaire Commissie
PMA	Polikliniek Mens en Arbeid
PTSS	Post Traumatisch Stress Syndroom
OPS	Organo Psycho Syndroom
PMB	Persoonlijke Beschermingsmiddelen
POMS	Prepositioned Organizational Material Sites
QVS	Q-koorts vermoeidheidssyndroom

REACH	Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
STOP	Substitutie gevaarlijke stof, Technische maatregelen, Organisatorische maatregelen, Persoonlijke beschermingsmiddelen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAS-reg.	Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers
TNS-reg.	Regeling niet-loondienst gerelateerde slachtoffers van mesothelioom
TSB	Tegemoetkoming Stoffengerelateerde Beroepsziekten
VCP	Vakcentrale voor professionals
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VSAB	Vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen

Bijlage 4 Literatuurlijst

Bedaux advocaten (2018), *Position paper t.b.v. ronde tafelgesprek chroom-6 bij Defensie van 1 november 2018.*

Beerlage, M.A.M. et al. (2021), *Onderzoek naar blootstelling aan chroom-6 en arbeidsomstandigheden op Defensielocaties Periode 1970 – 2015,* RIVM-rapport 2021 – 0066.

Buist, H.E. et al. (2020), *Kan (lichamelijk) medisch onderzoek uitwijzen of een bepaald effect op de gezondheid gerelateerd is aan de blootstelling aan hexamethyleendi-isocyanaat (HDI),* TNO2020 R10178

Bruggen, M. van, et al. (2017), *Onderzoeksplan WP7-II Medische zorg voor het eigen personeel.*

Commissie Vergemakkelijking Schadeafhandeling Beroepsziekten (2020), *Stof tot nadenken; stap vooruit, maak werk van preventie en erkenning.*

Ezendam, J. et al. (2021), *Nadelige gezondheidseffecten en ziekten veroorzaakt door blootstelling aan hexamethyleen di-isocyanaat (HDI). Actualisatie van de wetenschappelijke literatuur.* RIVM-briefrapport 2021 – 0178

Fernhout, F. (2020), *Aansprakelijkheid voor het laten werken met hexamethyleen di-isocyanaat (HDI) op POMS-sites: Onderzoeksrapport WP9 als onderdeel van het Gezondheidsonderzoek gebruik gevaarlijke stoffen bij Defensie; POMS, chroom-6 en CARC,* RIVM-rapport 2020 – 0017, Maastricht

Heringa, M. et al. (2016), *Gezondheidsonderzoek gebruik gevaarlijke stoffen bij Defensie; POMS, Chroom-6 en CARC, Onderzoeksplan WP3 Algemene vragen chroom-6 en CARC en samenstelling gebruikte producten Defensie*

Heringa, M. et al. (2018), *Evaluatie en prioritering schadelijke stoffen in Chemical Agent Resistant Coating (CARC), gebruikt op de Nederlandse POMS-locaties,* RIVM-rapport 2018 – 0050

Heringa, M. et al. (2018), *Achtergrondinformatie over chroom-6: gebruik, voorkomen in het leefmilieu en gedrag in het lichaam*, RIVM-rapport 2018 – 0051

Heringa, M. et al. (2020), *Achtergrondinformatie over HDI: gebruik, voorkomen in het leefmilieu en gedrag in het lichaam*, RIVM-rapport 2020 – 0007

Hessel, E. (2017), *Gezondheidsonderzoek gebruik gevaarlijke stoffen bij Defensie; POMS, Chroom-6 en CARC, Onderzoeksplan WP5-I Brononderzoek naar de schadelijke gezondheidseffecten van Chroom-6*

Hessel, E.V.S. et al. (2020), *Rapport Nadelige gezondheidseffecten veroorzaakt door chroom-6*, RIVM-rapport 2020 – 0019

Hoofddirecteur Personeel, P.F.M. Reesink, brief hoofddirecteur Personeel van 28 mei 2021, nr. BS2021012209

Institute for Risk Assessment Sciences (Universiteit Utrecht), Nederlands Kenniscentrum voor Arbeid en Longaandoeningen & PreventPartner (2018), *WP4 Blootstelling, een studie naar de blootstelling aan chroom-6 bij de POMS in de periode 1984 – 2006*

Karabulut, S. & Leemput, G. van, (2020), *De onderste steen boven, Werken met giftige stoffen bij Defensie*, Amersfoort: SP

Kempen, E. van, et al. (2017), *Onderzoeksplan WP5-II Het voorkomen van sterfte, ziekten, aandoeningen en gezondheidsklachten onder ex-medewerkers van POMS*

Kempen, E. van, et al. (2018), *RIVM-rapport: Het vóórkomen van sterfte, ziekten, aandoeningen en gezondheidsklachten onder ex-POMS-medewerkers,* 2018 – 0055

Klosse, S. et al. (2016), *Rapport Maastricht University: Onderzoeksplan WP9 Juridisch (algemeen)-aansprakelijkheid*, Maastricht

Klosse, S. et al. (2018), *Rapport Maastricht University: Aansprakelijkheid voor het laten werken met chroom-6*

Kroese, D. et al. (2016), *Onderzoeksplan WP8-I Algemene vragen normen recht op bescherming*, TNO

Kromhout, H. et al. (2017), *Gezondheidsonderzoek gebruik gevaarlijke stoffen bij Defensie; POMS, Chroom-6 en CARC; Onderzoeksplan WP4 Blootstelling*

Kromhout, H. et al. (2020), IRAS, UU rapport: *Eindrapport WP4 Blootstelling aan HDI op de NL-POMS-sites 1984 – 2006*

Kuilenburg, I.E. van, et al. (2017), Gezondheidsonderzoek gebruik gevaarlijke stoffen bij Defensie; POMS, Chroom-6 en CARC, Onderzoeksplan WP2 Manier van onderzoek doen

Leeman, W.R. et al. (2018), *Normen en recht op bescherming algemeen*, TNO 2016 R11839

Leeuw, V.C. de, (2021), *Nadelige gezondheidseffecten en ziekten veroorzaakt door chroom-6*, Tweede actualisatie van de wetenschappelijke literatuur, RIVM-briefrapport 2021 – 0176

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014), Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, Staatscourant 2014, 8920, Den Haag

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 15-4-2021, *Brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Aanbieding advies over versterking kennisinfrastructuur voor stoffengerelateerde beroepsziekten*

Motie van de Tweede Kamerleden Belhaj c.s. van 8 december 2020, *Kamerstukken II*, 2020 – 2021, 35 570 X, nr. 28

Motie van de Tweede Kamerleden Belhaj c.s. van 8 december 2020, *Kamerstukken II*, 2020 – 2021, 35 570 X, nr. 60 (ter vervanging van nr. 28).

Motie van de Tweede Kamerleden Van Helvert en Kerstens van 3 december 2020, Kamerstukken II, 2020 – 2021, 35 570 X, nr. 41

Onafhankelijke onderzoekscommissie chroom-6 Tilburg (2019), *Door het stof, over kwetsbaarheid en goede bedoelingen*

Overheul, A.M. (2018), 'Angst voor de dood als schade(post)', *Tijdschrift voor Vergoeding Personenschade (TVP)* 2018/4, p. 119-125

Palmen, N.G.M. et al. (2017), *Gezondheidsonderzoek gebruik gevaarlijke stoffen bij Defensie; POMS, Chroom-6 en CARC, Onderzoeksplan WP6 Risicobenadering*

Palmen, N.G.M. et al. (2018), Risicobeoordeling van blootstelling aan chroom-6 op de POMS-locaties van Defensie, RIVM-rapport 2018 – 0053

Palmen, N.G.M. et al. (2020), *Risicobeoordeling van blootstelling aan HDI op de POMS-locaties van Defensie*, RIVM-rapport 2020 – 0015

Paritaire Commissie chroom-6 Defensie (2018), *Conclusies en adviezen Paritaire Commissie aanpak problematiek Chroom-6*, C6C/18.00049

Paritaire Commissie chroom-6 Defensie (2020), Onderzoek naar Chroom-6 en CARC, fase 2, Conclusies en aanbevelingen, C6C_20.00020

Paritaire Commissie chroom-6 en CARC (2021), *Conclusies en adviezen aanpak problematiek chroom-6 en CARC*

Poll, R. van, et al. (2017), *Onderzoeksplan WP8-II Normen recht op bescherming Defensie specifiek deel*, RIVM

Poll, R. van, et al. (2018), *Een onderzoek naar arbeidsbescherming en veiligheid bij de POMS-sites. Normen en Recht op Bescherming: Defensiespecifiek*, RIVM 2018 – 0052

Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten (2021), internetconsultatie concept-regeling, https://www.internetconsultatie.nl/tegemoetkomingstoffengerelateerdeberoepsziekten

RIVM (2020), *CARC op de POMS-locaties van Defensie: blootstelling en gezondheidsrisico's Bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen, met speciale aandacht voor het bestanddeel HDI*, RIVM-rapport 2020 – 0017

RIVM (2018), *Chroom-6 op de POMS-locaties van Defensie: gezondheidseffecten en verantwoordelijkheden*, RIVM-rapport 2018 – 0061

RIVM (2021), *rapport naar de arbeidsomstandigheden op defensielocaties in de periode 1970 – 2015*, rapport nr. 2021 – 0066

RIVM (2021), *Onderzoek naar blootstelling aan chroom-6 en arbeidsomstandigheden op Defensielocaties, Periode 1970 – 2015*, RIVM-rapport 2021 – 0066, RIVM 2021

RIVM (2022), *Schriftelijke beantwoording RIVM, paper ter voorbereiding op het interview met de CUCD gehouden op 4 februari 2022*

Ruppert, C. (2021), *Regelingen voor collectieve schade, Geef slachtoffers erkenning, Boomjuridisch*

Schulpen, S. et al., (2018), *Bedrijfsgeneeskundige zorg door Defensie geboden aan (ex-)POMS-medewerkers*, 2018-0054

Staatssecretaris van Defensie, 4 juni 2018 (Kamerstuk 34 775 X, nr. 126).

Staatssecretaris van Defensie, 2018, regeling tot een uitkering in verband met blootstelling aan chroom-6, Stct. 2018, nr. 31510 (*Uitkeringsregeling*)

Staatsecretaris Defensie, 28 februari 2020, *Kamerstukken II*, 2019 – 2020, 35 300 X, nr. 60

Staatssecretaris Defensie, Brief staatssecretaris van Defensie van 5 maart 2019, nr. BS2018011121, *Conclusies en adviezen van de Paritaire Commissie over de aanpak problematiek chroom-6 en CARC*

Staatssecretaris van Defensie, Brief van staatssecretaris van Defensie van 28 februari 2020, Stand van zaken chroom-6 Defensie, nr BS2019021583

Staatssecretaris van Defensie, 6 april 2020, Kamerstuk 35300 X, nr. 63

Staatssecretaris van Defensie, Instellingsbesluit Onafhankelijke Adviescommissie chroom-6 Defensie van 29 april 2020, nr. BS2020006555

Staatssecretaris en de Minister van Defensie, 16 februari 2021, *Kamerstukken II*, 2020 – 2021, 35 570 X nr. 84, p. 2-3

Staatsecretaris van Defensie, 22 maart 2021, nr. BS2021003252, *Staatscourant* nr 15372 van 25 maart 2021

Staatssecretaris van Defensie, 31 mei 2021, Kamerstuk 355700 X, nr. 92.

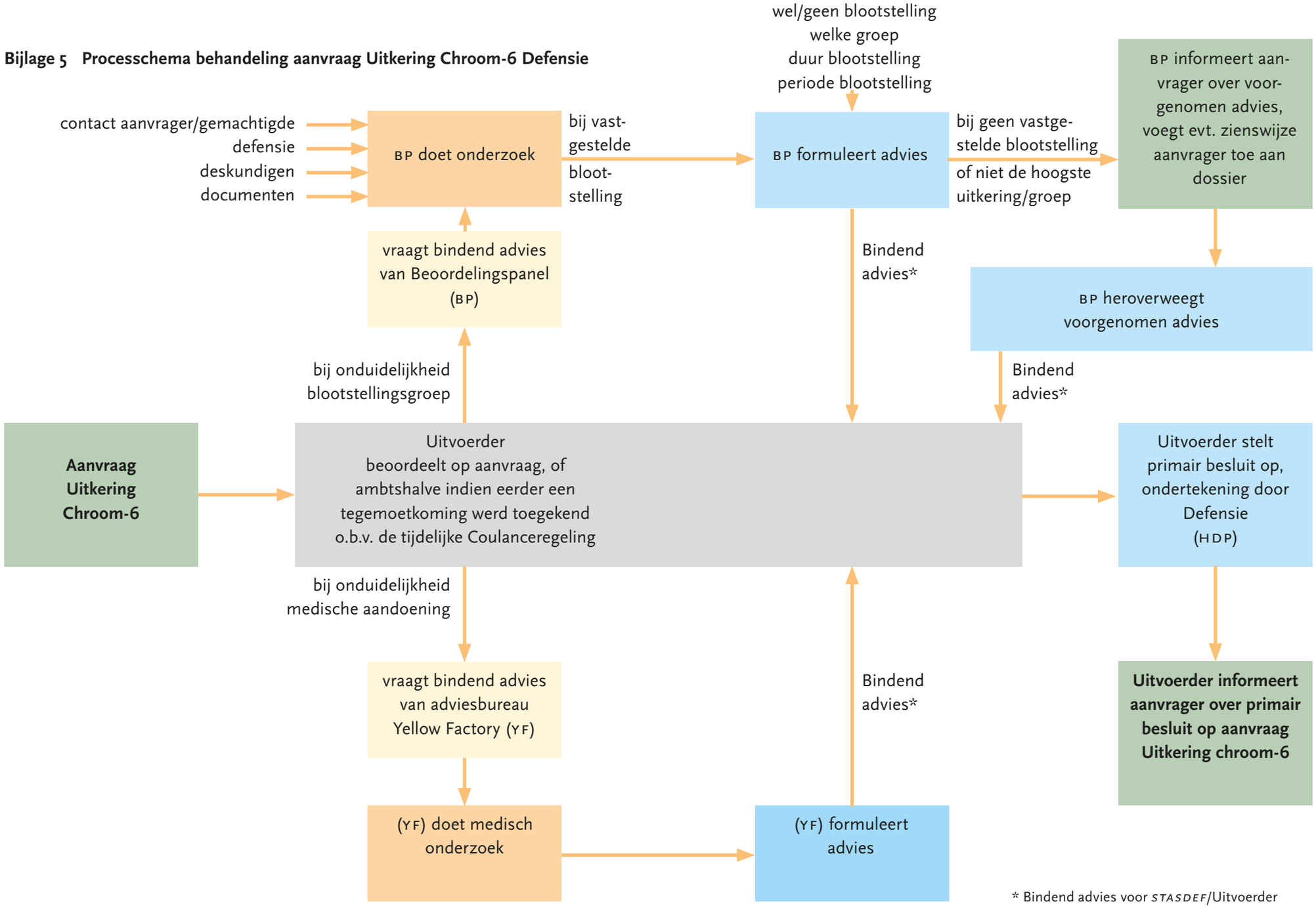
Staatsecretaris van Defensie van 31 mei 2021, *Beleidsrichtlijn voor beoordeling tegemoetkoming voor zieke medewerker door blootstelling aan chroom-6 op of na 1 januari 2015*

Verheij, E. et al. (2017), *Gezondheidsonderzoek gebruik gevaarlijke stoffen bij Defensie; POMS, Chroom-6 en CARC-onderzoeksplan, WP7-1 Algemene vragen medische testen-onderzoek*, TNO

Verhey, A. (2018), 'Vergoedbaarheid van angstschade', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* (NTBR) 2018/3

Verhey, E.R. (2020), *Aantonen van blootstelling aan het di-isocyanaat HDI en HDI-prepolymeren*, TNO2020 R10180

Bijlage 5 Processchema behandeling aanvraag Uitkering Chroom-6 Defensie



* Bindend advies voor *STASDEF*/Uitvoerder

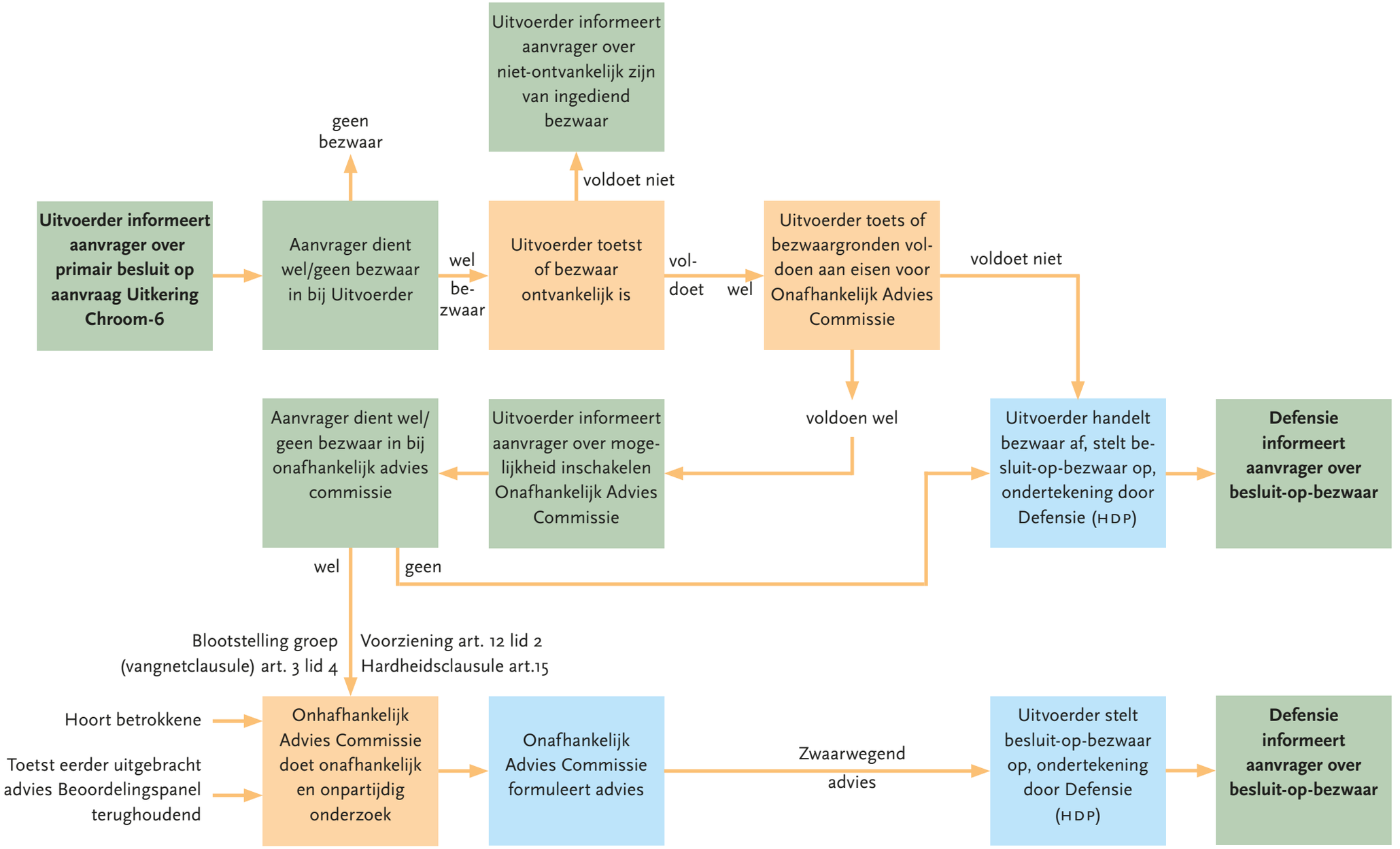
Bijlage 6 Overzicht aanvragen en afhandeling Regeling uitkering chroom-6 Defensie

aantal eerste aanvragen Uitkeringsregeling	**668**
- waarvan toegekend	336
- waarvan afgewezen of ingetrokken	278
- waarvan nog in behandeling	54
aantal ambtshalve benadering Uitkeringsregeling	**441**
- waarvan toegekend	278
- waarvan afgewezen c.q. geen verdere behandeling	157
- waarvan nog in behandeling	6
aantal aanvragen Coulanceregeling	**929**
- waarvan toegekend	357
- waarvan afgewezen	572
totaal aantal (oud-)medewerkers of nabestaanden die uitkering hebben ontvangen (Coulanceregeling en/of Uitkeringsregeling)	**693**
totaal netto uitbetaald aan (oud-)medewerkers en nabestaanden (materieel + immaterieel, Coulanceregeling en Uitkeringsregeling)	**ca. 10,2 miljoen euro**

Aantal aandoeningen waarvoor een uitkering op grond van de Uitkeringsregeling is verstrekt:	**665**	**100%**	
- waarvan longkanker	96		
- waarvan neuskanker en neusbijholtekanker	11	subtotaal 141	
- waarvan maagkanker	27	21,2%	
- waarvan strottenhoofdkanker	7		
- waarvan COPD	103		
- waarvan longfibrose/niet-immunologisch (irritatief) beroepsastma	44	subtotaal 147 22,1%	
- waarvan chroom-6 gerelateerd allergisch contacteczeem	164		
- waarvan chroom-6 gerelateerde allergische astma en rhinitis	200	subtotaal 377 56,7%	
- waarvan perforatie neustussenschot door chroomzweren	13		

Bron: Defensie

Bijlage 7 Processchema afhandeling bezwaren Uitkering Chroom-6 Defensie



Bijlage 8 Statistieken Bezwaren Uitkeringsregeling

Overzicht bezwaren Regeling uitkering chroom-6 Defensie
Peildatum 16 september 2022

totaal aantal ontvangen (1e) bezwaren: 111

totaal aantal afgedane bezwaren: 86
voorraad nog te beslissen bezwaren: 25

Overzicht uitstroom fase Bezwaar

Uitkomst bezwaar		
niet-ontvankelijk	11	
ingetrokken	2	
afgehandeld door alsnog nemen van primair besluit	3	
(gedeeltelijk) gegrond	20	
alsnog uitgekeerd bedrag aan uitkering		€ 217.143
ongegrond	50	
Totaal	**86**	

Overzicht Bezwaren behandeld door Onafhankelijke adviescommissie chroom-6 Defensie

aantal behandelde Bezwaren:		**4**
aantal gegrond		3
- ex art.3 lid 4 (Vangnetclausule)	1	
- ex art. 12 lid 2 (Voorziening)	1	
- ex art 15. (Hardheidsclausule)	1	
aantal ongegrond		1

Bron: Onafhankelijke adviescommissie chroom- Defensie

Bijlage 9 Statistieken beroepszaken Uitkeringsregeling

Hoger Beroep bij Centrale Raad van Beroep (eindstand per 16.09.2022):
POMS-en andere Defensielocaties samen. Betreft feitelijk alleen nog maar aanvragen vanuit de POMS-locaties, aangezien er voor de aanvragen andere Defensielocaties nog geen hoger beroep is ingesteld.

totaal aantal bij de CRVB ingediende beroepschriften:	4
- waarvan afgedane hoger beroepszaken	4
- waarvan nog lopende hoger beroepszaken	0

Bron: Defensie

Bijlage 10 Statistieken Letselschadeclaims

Letselschadeclaims chroom-6 (peildatum 15.08.2022)		
Claims in behandeling		155
Claims aangehouden door betrokkene		343
Totaal primaire fase		**498**
Afgehandelde claims primair		116
- waarvan erkend, met vaststellingsovereenkomst	15	
- waarvan aansprakelijkheid afgewezen	43	
- waarvan claims ingetrokken	58	
Totaal aantal claims		**614**

Bezwaarzaken aangehouden door betrokkene	5
Afgehandelde claims bezwaarfase (ingetrokken)	22
Totaal aantal claims bezwaarfase	**27**
In behandeling bij Rechtbank	0
In behandeling bij Hof	0
In behandeling bij Hoge Raad	0
In behandeling bij Centrale Raad van Beroep	0

Bron: Defensie, Dienstencentrum Juridische Dienstverlening

Bijlage 11 Schematisch overzicht van vergelijking regelingen

Bron: Tussenrapportage CUCD 2021

	Uitvoerende instantie	Start – einde regeling	Uitkering (initieel)	Indexatie	Aansprakelijkheidsrecht van toepassing?	Immateriële vergoeding (smartegeld)	Materiële vergoeding	Nabestaanden regeling	Hardheidsclausule	Verrekening met eerder/later ontvangen uitkering(en)	Nazorg regeling	Verjaring bij indienen aanvraag
Regeling OPS Schildersziekte	SVB/IAS	2019 – heden	€ 20.730	ja	ja	ja	n.v.t.	ja, mits aanvraag door (oud-)medewerker bij leven ingediend	n.v.t.	Schadevergoeding werkgever hoger dan de tegemoetkoming → verschil terugbetalen SVB	nee	n.v.t.
Regeling tegemoetkoming Asbest Slachtoffers (TAS-regeling)	SVB/IAS	2000	Mesotholioom ƒ 35.000 Asbestose € 19.201	ja	ja	ja	onderdeel tegemoetkoming	ja, mits aanvraag door (oud-)medewerker bij leven ingediend	n.v.t.	Schadevergoeding werkgever hoger dan de tegemoetkoming → verschil terugbetalen SVB	nee	n.v.t.
Commissie Vergemakkelijking schadeafhandeling beroepsziekte	Nader te bepalen (n.t.b.)	n.v.t.	n.t.b.	n.t.b.	ja	ja	nee	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
Regeling tegemoetkoming Chroom-6 Tilburg	Gemeente Tilburg	2004 – 2010 2011 – 2012	€ 7.000 + € 5.000 – € 40.000	n.v.t.	ja.	ja	ja	ja	n.v.t.	nee	ja	n.v.t.
Regeling ereschuld Veteranen	APG(ABP)	2007 – 2011	max € 125.000	ja	ja	ja	nee	n.v.t.	n.v.t.	nee	ja	n.v.t.
Regeling vergoeding beroepsziekten Politie	Ministerie van Justitie en Veiligheid	01.01.2015 – heden	max € 172.655	ja	ja	ja	nee	ja	n.v.t.	nee	n.v.t.	n.v.t.
Beleidsregel tegemoetkoming Q-koorts	Dienst uitvoering Subsidies Instellingen	23.03.2019 – 31.07.2019	€ 15.000	n.v.t.	ja	ja	nee	ja, indien gediagnostiseerde overleed a.g.v. Q-koorts	n.v.t.	nee	n.v.t.	n.v.t.
Wet Schadefonds geweldsmisdrijven	Ministerie van Justitie en Veiligheid	01.01.1973 – heden	€ 15.000 – € 20.000	ja	n.v.t.	ja	nee	ja	n.v.t.	nee	n.v.t.	Aanvraag binnen 10 jaar na voorval
Tijdelijke Wet Groningen	Instituut Mijnbouwschade Groningen	01.07.2020 – heden	Vergoeding cf. aansprakelijkheidsrecht	ja	ja	ja	ja	ja	n.v.t.	nee	n.v.t.	Geen beroep op verjaring bij fysieke schade aan gebouwen