

Onrechtmatige overheidsdaad. Politie aansprakelijk voor schietincident in winkelcentrum Alphen aan den Rijn?

HR 20-09-2019, ECLI:NL:HR:2019:1409

Instantie

Hoge Raad (Civiele kamer)

Datum

20 september 2019

Magistraten

Mrs. C.A. Streefkerk, G. Snijders, M.V. Polak, C.E. du Perron, C.H. Sieburgh

Zaaknummer

18/02744

18/02782

Conclusie

plv. P-G mr. F.F. Langemeijer

JCDI

JCDI:ADS169711:1

Vakgebied(en)

Bijzonder strafrecht / Wapens en munitie

Politierecht / Organisatie

Verbintenissenrecht / Onrechtmatige daad

Verbintenissenrecht / Schadevergoeding

Brondocumenten

ECLI:NL:HR:2019:1409, Uitspraak, Hoge Raad (Civiele kamer), 20-09-2019

ECLI:NL:PHR:2019:451, Conclusie, Hoge Raad (Advocaat-Generaal), 26-04-2019

Beroepschrift, Hoge Raad, 27-06-2018

Beroepschrift, Hoge Raad, 26-06-2018

Wetingang

Art. 6:95, 6:98, 6:162, 6:163 BW

Essentie

Onrechtmatige overheidsdaad. Relativiteit. Causaal verband. Toerekening.

Politie aansprakelijk voor schietincident in winkelcentrum Alphen aan den Rijn? Toerekening van overlidensschade, letselschade en andere schade?

Samenvatting

In 2011 heeft een schutter in en rond winkelcentrum 'de Ridderhof' in Alphen aan den Rijn met vuurwapens op mensen geschoten. De schutter heeft daarbij zes mensen gedood, zestien mensen verwond en tot slot zichzelf gedood. Dit arrest van de Hoge Raad ziet op de aansprakelijkheid van de Nationale Politie, Regionale Eenheid Den Haag ("Politie") voor de schade van slachtoffers, nabestaanden, ooggetuigen en winkeliers van wie eigendommen zijn beschadigd als gevolg van het schietincident. De Politie had in 2008 aan de schutter verlof verleend voor het voorhanden hebben van een vuurwapen op grond van de Wet Wapens en Munitie ("WWM"). Dit verlof werd tweemaal verlengd. Bij het verrichte antecedentenonderzoek voorafgaand aan verlof was geen acht geslagen op een eerdere weigering van het verlof in 2005. Het verlof was toen geweigerd in verband met een verdenking van de schutter van overtreding van de WWM door het gebruik van een luchtdrukwapen. Tevens was geen acht geslagen op de BOPZ-opname van de schutter in een psychiatrisch ziekenhuis, waarbij de Politie assistentie had verleend.

Zowel de rechtbank als het Hof oordelen dat de Politie onrechtmatig heeft gehandeld door het afgeven en het verlengen van het verlof op basis van de WWM gelet op de bij de Politie bekende gegevens (het eerder geweigerde verlof en de BOPZ-opname).

HR: Ter discussie staat bij de Hoge Raad onder meer of aan het relativiteitsvereiste ex art. 6:163 BW is voldaan. De Hoge Raad oordeelt, net als het hof maar anders dan de rechtbank, dat de WWM ook strekt ter bescherming van individuele belangen tegen de schadelijke gevolgen van het gebruik van een vuurwapen en niet alleen het algemeen maatschappelijk belang beschermt. De Hoge Raad verwijst daarbij naar het stringente stelsel van de WWM, waaruit volgt dat verlof uitsluitend kan worden verleend en verlengd als duidelijk is dat dit gelet op de veiligheid verantwoord is. Het stringente stelsel beoogt niet alleen de veiligheid in algemene zin te bevorderen, maar ook om te voorkomen dat individuele burgers het slachtoffer worden van vuurwapenbezit dat niet verantwoord is. Het verweer van de Politie dat een causaal verband ontbreekt omdat de schutter ook op illegale wijze een vuurwapen in bezit had kunnen krijgen, wordt als onvoldoende gemotiveerd afgewezen. Tot slot oordeelt de Hoge Raad, anders dan het hof, dat niet alleen voor vergoeding in aanmerking komt de materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade, maar ook "andere schade". De enkele omstandigheid dat "andere schade" in haar algemeenheid minder ernstig is te achten dan letsel- en overlijdensschade, is onvoldoende om toerekening van die schade in het geheel niet gerechtvaardigd te achten. Dat neemt niet weg dat het wel mogelijk is om die schade op een andere grond niet toe te rekenen, bijvoorbeeld op de grond dat deze in een te ver verwijderd verband staat met de gedraging waarop de aansprakelijkheid berust of niet of minder voorzienbaar was. Deze punten kunnen nog aan de orde komen in de schadestaatprocedure.

Verwant oordeel

Zie ook:

- HR 28 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO1296, NJ 2006/430 (*TBS-er*);
- HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, NJ 2006/281 (*Duwbak Linda*);
- Zie voor een overzicht van de literatuur op het punt van relativiteit bijvoorbeeld, K.J.O. Jansen, *Groene Serie Onrechtmatige daad, 1.2.3 Monografieën* bij: Burgerlijk Wetboek Boek 6, Artikel 163 [Relativiteitsvereiste].

Wenk

Art. 6:163 BW bepaalt dat geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Voor een geslaagd beroep op art. 6:163 BW moet vast komen te staan dat de betreffende norm in het betreffende geval de eisende partij niet beschermt tegen de schade die zij stelt te hebben geleden. Het is aan de aangesproken partij om te stellen (en bij voldoende betwisting te bewijzen) dat niet is voldaan aan het relativiteitsvereiste.

Bij de beantwoording van de vraag of is voldaan aan het relativiteitsvereiste komt het volgens vaste jurisprudentie aan op doel en strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht (i) tot welke personen, (ii) tot welke schade en (iii) tot welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt (zoals geformuleerd in *Duwbak Linda* en in latere arresten herhaald). In de literatuur worden deze drie aspecten aangeduid als respectievelijk de (i) persoonlijke, (ii) zakelijke, en (iii) ontstaansrelativiteit dan wel onderscheiden in i) een persoonsgebonden element en ii/iii) een schadegebonden element.

Het doel van het relativiteitsvereiste is het in-/beperken van de aansprakelijkheid. Het is een correctiemechanisme. In de literatuur wordt beschreven dat een oordeel over de relativiteit de rechter dwingt tot het maken van een rechtspolietieke keuze (zie hierover bijvoorbeeld K.J.O. Jansen in de *Groene Serie*, genoemd onder 'Zie ook'). Reden waarom een zorgvuldige motivering van de rechter wordt verlangd. Ook gelet op de verstrekkende gevolgen die (het ontbreken van) de relativiteit kan hebben voor de toe- of afwijzing van de vordering: dit arrest is daarvan een illustratie, in de onderhavige kwestie strandde de vordering in zijn geheel bij de rechtbank op basis van het ontbreken van de relativiteit.

Dat sprake is van relativiteit ex art. 6:163 BW motiveert de Hoge Raad in dit arrest (kort gezegd) als volgt. De regels van de WWM – zoals een algeheel verbod op het voorhanden hebben van vuurwapens en dat verlof uitsluitend wordt verleend als een redelijke belang het verlof vordert – zien onmiskenbaar op de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Dit volgt ook uit de parlementaire geschiedenis van de Vuurwapenwet 1919 (voorloper van de WWM). Uit de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat een geringe twijfel voldoende is voor afwijzing, intrekking of het niet-verlengen van het verlof; verlof kan uitsluitend worden verleend, verlengd of van kracht blijven als duidelijk is dat dit gelet op de veiligheid verantwoord is. De Hoge Raad leidt uit dit stringente stelsel als zodanig en de redenen voor het bestaan van dit stringente stelsel af dat de WWM niet alleen beoogt de veiligheid van de samenleving te bevorderen, maar ook individuele burgers te beschermen.

Voor vergoeding komt in aanmerking de schade die in redelijkheid kan worden toegerekend, zo volgt uit art. 6:98 BW. Aan de hand van verschillende gezichtspunten/objectieve factoren moet worden beoordeeld of de schade voor vergoeding in aanmerking komt, zoals de aard van de norm, de aard van de schade en de voorzienbaarheid. De Hoge Raad oordeelt dat de aard van de geschonden norm een ruime toerekening rechtvaardigt; de veroorzaakte materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade kan aan de Politie worden toegerekend.

Het hof oordeelde dat gelet op de aard van de schade, "andere" schade dan de materiële en immateriële letsel- en

overlijdensschade (met andere woorden: schade van derden die zaakschade of zuivere vermogensschade hebben geleden) in redelijkheid niet aan de Politie kan worden toegerekend. De Hoge Raad oordeelt echter dat de enkele omstandigheid dat sprake is van "andere schade" onvoldoende is om toerekening in het geheel niet gerechtvaardigd te achten. Of toerekening redelijk is, zal afhangen van ook andere factoren zoals de voorzienbaarheid of de vraag of de schade in een te ver verwijderd verband staat. De vraag of de "andere" schade kan worden toegerekend, zal beantwoord moeten worden aan de hand van alle relevante factoren in de nog te voeren schadestaatprocedure.

R.D. Leen

Partij(en)

De Nationale Politie, Regionale Eenheid Den Haag, voorheen Politieregio Hollands Midden, te Den Haag, eiseres tot cassatie, hierna: de Politie, adv.: mr. K. Teuben en mr. G.C. Nieuwland,

tegen

1. Verweerders 1 t/m 23,
2. [Verweerster 24], pro se,
3. [Verweerster 24], optredende in haar hoedanigheid van moeder en wettelijk vertegenwoordigster van [betrokkene 1],
4. [Verweerster 24], optredende in haar hoedanigheid van moeder en wettelijk vertegenwoordigster van [betrokkene 2],
5. Verweerders 27 t/m 49,
6. [Verweerster 50], pro se,
7. [Verweerster 50], optredende in haar hoedanigheid van moeder en wettelijk vertegenwoordigster van haar minderjarige zoon [betrokkene 3],

verweerders in cassatie, hierna gezamenlijk: [verweerders], adv.: mr. J.H.M. van Swaaij.

En in de zaak van

Eisers 1 t/m 15, eisers tot cassatie, hierna gezamenlijk: [eisers], adv.: mr. J.H.M. van Swaaij,

tegen

De Nationale Politie, Regionale Eenheid Den Haag, voorheen Politieregio Hollands Midden, te Den Haag, verweerster in cassatie, hierna: de Politie, adv.: mr. K. Teuben en mr. G.C. Nieuwland.

Uitspraak

Hoge Raad:

1. Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- a. het vonnis in de zaak C/09/444726/HA ZA 13-665 van de rechtbank Den Haag van 4 februari 2015;
- b. het arrest in de zaak 200.171.422/01 van het gerechtshof Den Haag van 27 maart 2018.

In zaak 18/02744 heeft de Politie tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld. [Verweerders] hebben een verweerschrift tot verwerping ingediend.

In zaak 18/02782 hebben [eisers] tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld. De Politie heeft een verweerschrift tot verwerping ingediend.

De zaken zijn voor partijen mondeling en schriftelijk toegelicht door hun advocaten, voor [verweerders] en [eisers] mede door mr. J.M. Beer en mr. J.M. Moorman.

De conclusies van de plaatsvervangend Procureur-Generaal strekken tot verwerping van het cassatieberoep in beide beroepen.

De advocaat van de Politie heeft in de zaak 18/02744 schriftelijk op die conclusie gereageerd en de advocaat van [eisers] heeft dat gedaan in de zaak 18/02782.

De Hoge Raad behandelt en beslist beide zaken gevoegd.

2. Uitgangspunten en feiten

2.1

In cassatie kan worden uitgegaan van de feiten zoals vermeld in het bestreden arrest in rov. 1.1-1.16. Kort weergegeven gaat het om het volgende.

- (i) Op zaterdag 9 april 2011 heeft [de schutter] (geboren in 1986, hierna: 'de schutter') in en rond het winkelcentrum 'de Ridderhof' te Alphen aan den Rijn met vuurwapens op mensen geschoten. Daarbij zijn zes mensen gedood en zestien mensen verwond. De schutter heeft tot slot zichzelf gedood. [Verweerders] zijn slachtoffers dan wel nabestaanden, ooggetuigen en winkeliers van wie eigendommen bij het schietincident zijn beschadigd.
- (ii) De schutter heeft bij het schietincident drie vuurwapens gebruikt, te weten een kogelgeweer en een pistool,

beide geschikt voor semiautomatisch schieten, en een revolver die geschikt is voor zowel *single-* als *double-action* schieten.

- (iii) In augustus 2005 heeft de schutter aan de korpschef van de Politieregio Hollands Midden (hierna: Politieregio HM) voor het eerst verlof gevraagd voor het voorhanden hebben van een vuurwapen. Naar alle waarschijnlijkheid was hij toen lid van Dagschuttersvereniging Nieuwkoop (hierna: 'de schietvereniging').
- (iv) Naar aanleiding van die aanvraag hebben medewerkers van de afdeling Bijzondere wetten van Politieregio HM een antecedentenonderzoek verricht. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat in februari 2003 en maart 2003 tegen de schutter proces-verbaal was opgemaakt wegens verdenking van overtreding van de Wet wapens en munitie, waarbij ook anderen betrokken zouden zijn geweest. Het ging beide keren om gebruik van een luchtdrukwapen. De officier van justitie heeft die feiten geseponeerd wegens geringe betrokkenheid van de schutter.
- (v) Op grond van die feiten heeft de korpschef bij beschikking van 1 september 2005 aan de schutter het gevraagde verlof geweigerd.
- (vi) De schutter heeft de beschikking niet aangevochten. De correspondentie over de aanvraag en de weigering van het verlof is opgenomen in een politiedossier en niet in het geautomatiseerde vergunningen- en ontheffingsstelsel dat de afdeling Bijzondere wetten destijds gebruikte. Dat stelsel bood geen mogelijkheid om dit soort weigeringen digitaal te registreren.
- (vii) Op 3 september 2006 is de schutter in een psychiatrisch ziekenhuis opgenomen op grond van een inbewaringstelling ingevolge de Wet Bopz. Politieregio HM heeft bij de opnemingsprocedure in het ziekenhuis bijstand verleend aan de crisisdienst van de GGZ. In het bedrijfsprocessensysteem van de politie is hierover een mutatie ingevoerd (de tekst van deze mutatie is opgenomen in het bestreden arrest in rov. 1.7).
- (viii) De rechtbank heeft aansluitend machtiging verleend tot voortzetting van de inbewaringstelling op grond van het ernstige vermoeden dat de stoornis van de geestvermogens van de schutter onmiddellijk dreigend gevaar voor hem opleverde. Politieregio HM was niet op de hoogte van de voortzetting van de inbewaringstelling. De inbewaringstelling is na vijftien dagen beëindigd. Daarna is de schutter vrijwillig onder ambulante behandeling gebleven van de GGZ.
- (ix) In 2007 is de schutter (opnieuw) lid geworden van de schietvereniging. Bij de aanvraag van dat lidmaatschap heeft hij een verklaring omtrent het gedrag overgelegd. De schietvereniging heeft de gegevens van de schutter met inbegrip van de verklaring verstuurd aan de Koninklijke Nederlandse Schutters Associatie, die daarop een licentie aan de schutter heeft verstrekt.
- (x) Op 11 oktober 2008 heeft de schutter voor de tweede keer aan de korpschef van Politieregio HM verlof gevraagd voor het voorhanden hebben van een vuurwapen. De afdeling Bijzondere wetten heeft opnieuw een antecedentenonderzoek uitgevoerd. De medewerker die de verlofaanvraag behandelde (in het dossier aangeduid als G05) vroeg hiertoe een uittreksel uit de justitiële documentatie op bij de Justitiële Informatiedienst. Hij vroeg ook de businessunit Veredeling van de Politieregio HM om verschillende politiestelsels te raadplegen. Uit het uittreksel van de Justitiële Informatiedienst bleek dat de schutter in 2002 een transactie aangeboden had gekregen voor het afsteken van vuurwerk buiten de toegestane periode en in 2007 een transactie voor een snelheidsovertreding. De hiervoor onder (iv) genoemde incidenten uit 2003 waren vermeld in het overzicht van registraties uit de verschillende politiestelsels dat een medewerkster (G06) van de businessunit Veredeling in de vorm van een pdf-bestand aan medewerker G05 stuurde.
- (xi) Bij de beoordeling van de tweede aanvraag heeft medewerker G05 de hiervoor onder (x) vermelde feiten betrokken. Medewerker G05 was niet op de hoogte van de eerdere aanvraag om verlof uit 2005, noch van het feit dat de hiervoor onder (iv) genoemde incidenten uit 2003 redenen waren voor weigering van die aanvraag. Medewerker G05 heeft die weigering en de hiervoor onder (vii) genoemde Bopz-mutatie uit 2006 niet betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.
- (xii) Bij beschikking van 10 november 2008 heeft de korpschef verlof aan de schutter gegeven voor het voorhanden hebben en het vervoeren van het in de bijlage bij dat verlof genoemde pistool en bijbehorende munitie. Het verlof is nadien tweemaal verlengd, te weten op 9 november 2009 en 16 november 2010. In de bijlage bij de tweede verlenging zijn de vuurwapens vermeld die de schutter bij het schietincident heeft gebruikt.
- (xiii) De schutter heeft de wapens waarmee hij heeft geschoten gekocht in januari 2010 (pistool), april 2010 (revolver) en januari 2011 (kogelgeweer). Bij het kogelgeweer werd een patroonmagazijn geleverd, geschikt voor maximaal 25 patronen. In januari 2011 bestelde de schutter nog drie patroonmagazijnen.
- (xiv) Na het schietincident op 9 april 2011 hebben diverse onderzoeken plaatsgevonden. Onder meer de Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft onderzoek gedaan naar de geestelijke gesteldheid en de (psychiatrische) behandeling van de schutter. Het rapport van de Inspectie van september 2011 is onder meer gebaseerd op een in opdracht van het Openbaar Ministerie uitgebracht rapport van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, een vertrouwelijke rapportage van een intern onderzoek dat binnen de GGZ was verricht, het rapport van een externe onafhankelijke onderzoekscommissie en de reactie van de raad van

bestuur van de GGZ op beide rapporten. De Inspectie heeft daarnaast inzage gehad in het dossier van de GGZ en in het dossier van de huisarts van de schutter, met een mondelinge toelichting van de huisarts. De Inspectie heeft ook gesproken met de ouders van de schutter. (De bevindingen van de Inspectie zijn aangehaald in het bestreden arrest in rov. 1.15.)

2.2

[Verweerders] vorderen in deze procedure primair van de Politie, als rechtsopvolgster van Politieregio HM, vergoeding van de schade die het gevolg is van het vuurwapengebruik van de schutter op 9 april 2011 in Alphen aan den Rijn, op te maken bij staat. Subsidiair vorderen zij een verklaring voor recht dat Politieregio HM jegens hen onrechtmatig heeft gehandeld door op 10 november 2008 aan de schutter een wapenverlof te verlenen en dit verlof op 9 november 2009 en op 16 november 2010 te verlengen. Grondslag van de vorderingen is dat de korpschef van Politieregio HM bij de hiervoor in 2.1 onder (xii) genoemde beschikkingen ten onrechte niet alle relevante feiten in de beoordeling heeft betrokken en ten onrechte de daarop toepasselijke wetgeving niet restrictief heeft toegepast.

2.3

De rechtbank heeft de vorderingen afgewezen.^[1] Zij oordeelde onder meer dat Politieregio HM weliswaar onrechtmatig heeft gehandeld door het geven van het verlof bij de hiervoor in 2.1 onder (xii) genoemde beschikkingen — omdat de hiervoor in 2.1 onder (xi) vermelde gegevens daarbij niet zijn betrokken en deze tot afwijzing van het verzoek om het verlof hadden moeten leiden —, maar dat de door Politieregio HM overtreden norm niet strekt ter bescherming van de individuele vermogensbelangen van [verweerders] en zij dus niet wegens die overtreding aanspraak kunnen maken op schadevergoeding (rov. 5.8-5.46).

2.4

Het hof heeft het vonnis van de rechtbank vernietigd en de primaire vordering van [verweerders] toegewezen wat betreft materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade.^[2] Het hof heeft hiertoe onder meer het volgende overwogen. De Wet wapens en munitie (hierna: WWM) verbiedt burgers om vuurwapens voorhanden te hebben. Bij uitzondering kan daarvoor verlof worden verleend. Dat kan alleen als voldaan is aan de voorwaarden die art. 28 WWM noemt: (i) dat een redelijk belang de verlening van het verlof vordert en (ii) dat de aanvrager, die minstens achttien jaar moet zijn, geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of veiligheid kan vormen. Volgens de wetsgeschiedenis wordt niet snel aangenomen dat een redelijk belang vordert dat een burger een wapen van de categorie III voorhanden heeft. (rov. 7.2)

Daarnaast *moet* ingevolge art. 7 WWM het verlof worden geweigerd indien er reden is om te vrezen dat aan de aanvrager het onder zich hebben van vuurwapens niet kan worden toevertrouwd of er reden is te vrezen dat er door de aanvrager misbruik zal worden gemaakt van de wapens. Wanneer er vrees voor misbruik van die wapens is, dan zal, zelfs indien er een redelijk belang is bij het bezit ervan, toch geen verlof mogen worden gegeven. De korpschef heeft daarbij geen beleidsvrijheid. (rov. 7.3)

De vrees voor misbruik moet ruim worden uitgelegd. Vuurwapens vormen immers een potentieel ernstige bedreiging voor de veiligheid in de samenleving indien zij in handen komen van personen die onvoldoende betrouwbaar zijn om zo'n wapen voorhanden te hebben. Daarom wordt een restrictief beleid gevoerd waar het de toepassing van het criterium 'geen vrees voor misbruik' betreft. Reeds geringe twijfel aan het verantwoord zijn van het maken van de uitzondering op het wapenverbod is voldoende om de aanvraag te weigeren of in te trekken. Die twijfel moet gebaseerd zijn op een objectief toetsbare motivering. (rov. 7.4)

Vast staat dat op het moment van aanvraag van het verlof in de digitale politieregisters de Bopz-mutatie was opgenomen. Politieregio HM, in de persoon van G05, had die bij zijn beoordeling moeten betrekken. Dat is niet gebeurd. Niet van belang is of dat komt doordat die gegevens hem (door een andere ambtenaar) niet zijn toegestuurd. Als dat laatste het geval is, komt dat voor rekening en risico van Politieregio HM, die ervoor verantwoordelijk was dat G05 over die gegevens beschikte. Datzelfde geldt voor de door de Politie genoemde mogelijkheid dat G05 de Bopz-opname niet in de beoordeling heeft betrokken omdat de mutatie in het digitale systeem op een onopvallende plek gerubriceerd was, waarop G05 niet bedacht behoefde te zijn. Tot slot doet het feit dat Politieregio HM slechts 'bij toeval' van de Bopz-opname op de hoogte was, niet af aan de wetenschap van de opname. (rov. 7.7)

Voorts was G05 op de hoogte van de incidenten met de luchtdrukwapens uit 2003. Die incidenten zijn nader omschreven in de weigering op de eerdere verlofaanvraag, die op haar beurt in de papieren politieregisters te vinden was. Ook die weigering en de daarin opgenomen feiten met betrekking tot de incidenten had G05 bij de beoordeling moeten betrekken. (rov. 7.11)

De informatie over de inbewaringstelling in combinatie met de eerdere luchtdrukwapenincidenten had twijfel bij de korpschef moeten oproepen over de vraag of het wel verantwoord was om voor de schutter een uitzondering te maken op het verbod om vuurwapens voorhanden te hebben. Hoewel niet zonder meer gezegd is dat iemand twee jaar na een gedwongen opname nog steeds in dezelfde psychische toestand verkeert, kon zonder nadere gegevens — waarover Politieregio HM niet beschikte — niet buiten twijfel worden geacht dat de aanvrager inmiddels geen gevaar meer vormde voor zichzelf en

dat het voorhanden hebben van vuurwapens gezien zijn psychische gesteldheid aan hem kon worden toevertrouwd. (rov. 7.13)

Op basis van de beschikbare gegevens had de korpschef daarom het verlof moeten weigeren. Volgens het verlofstelsel had de korpschef daartoe eerst zijn voornemen tot een weigering van het verlof aan de schutter kenbaar moeten maken. Het zou vervolgens aan de schutter zijn geweest om een verklaring van een arts of psychiater over te leggen waaruit had moeten blijken dat de betreffende arts of psychiater bekend was met de problemen die tot de Bopz-opname hebben geleid en dat die problemen volgens die arts of psychiater niet (langer) een belemmering zouden zijn voor een wapenverlof. (rov. 7.14)

Een redelijk handelend en redelijk bekwaam psychiater zou op de vraag van de schutter om een verklaring af te geven dat de problemen waarvoor hij in september 2006 gedwongen was opgenomen geen belemmering (meer) vormden voor het afgeven van een wapenverlof, negatief hebben beslist. In het geval dat de schutter zich tot zijn huisarts zou hebben gewend voor een dergelijke verklaring, zou de uitkomst niet anders zijn geweest. (rov. 7.17-7.19)

Bij gebreke van een voor de schutter gunstige verklaring van een arts of psychiater zou op het voornemen tot weigering van de verlofaanvraag hoe dan ook een weigeringsbesluit van de korpschef hebben moeten volgen. De korpschef heeft dan ook in strijd gehandeld met de materiële wettelijke eis van art. 28 lid 2, aanhef en onder b, in verbinding met art. 7 lid 1, aanhef en onder b en c, WWM dat verlof moet worden geweigerd indien de aanvrager een gevaar voor zichzelf en de openbare orde of veiligheid kan vormen of er reden is om te vrezen dat aan de aanvrager het onder zich hebben van wapens of munitie niet kan worden toevertrouwd of dat van het verlof dan wel van wapens of munitie misbruik zal worden gemaakt. (rov. 7.21)

Met het oordeel dat de verlofverlening onrechtmatig is gegeven, moeten ook de verlengingen van het verlof onrechtmatig worden geoordeeld (rov. 7.23).

De WWM grijpt terug op de Vuurwapenwet 1919. Met de inwerkingtreding van de Vuurwapenwet 1919 werd het geheel verboden om een vuurwapen voorhanden te hebben. Doel van de wet was “de gevaren, welke uit de onbelemmerde verspreiding van wapenen onder de bevolking voortvloeien, te keeren” en “rustige burgers te beschermen tegen gevaren.” (rov. 8.5)

Op grond van art. 3 Vuurwapenwet 1919 kwam de bevoegdheid om een vuurwapen voorhanden te hebben alleen toe aan degene die daartoe een machtiging van het hoofd van de politie had. De wetgever wilde met art. 3 onder meer voorkomen dat “misdadigers, zieken van geest en kinderen” zich op legale wijze van een vuurwapen zouden kunnen voorzien en daarmee een misdrijf of zelfmoord zouden kunnen plegen. Van belang werd geacht een wet te maken “opdat geen personen met wapenen rondlopen, aan wie zij niet zijn toevertrouwd”. De bedoelde machtiging kon dan ook alleen worden verleend indien een redelijk belang dat vorderde en misbruik van de machtiging of het wapen niet viel te vrezen. “Hier komt de persoonlijkheid van den aanvrager in het geding, waaromtrent de politie zich zal hebben te vergewissen”. (rov. 8.10)

In de memorie van toelichting op de WWM wordt deze regeling van het legale bezit van vuurwapens in de Vuurwapenwet 1919 ‘vrijwel perfect’ genoemd ([Kamerstukken II 1976-1977, 14 413, nr. 3](#), p. 20). Aangenomen moet dan ook worden dat de wetgever beoogd heeft in zoverre de regeling van het legale bezit van wapens uit de Vuurwapenwet 1919 inhoudelijk ongewijzigd voort te zetten met onder meer het verbod van art. 26 WWM en de weigeringsgronden van art. 7 lid 1 WWM die net als in de Vuurwapenwet 1919 het geval was, zien op het vereiste van een redelijk belang en de vrees voor misbruik van het wapen. (rov. 8.11)

Gelet op het voorgaande moet worden aangenomen dat de geschonden norm mede (specifiek) tot doel heeft om de burger in zijn individuele belang te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van het gebruik (misbruik) van een vuurwapen (rov. 8.12).

Het verweer van de Politie dat de schutter zonder het verlof op andere wijze (illegaal) aan een wapen zou zijn gekomen, wordt verworpen. Indien Politieregio HM onrechtmatig heeft gehandeld door ten onrechte verlof te geven en de schutter als gevolg daarvan met zijn vuurwapens op mensen heeft geschoten die daardoor schade hebben geleden, wordt het oorzakelijk verband tussen dat onrechtmatig handelen en die schade niet verbroken doordat zich andere feiten hadden kunnen voordoen die eveneens tot een zodanige schade zouden hebben geleid. Anders gezegd: het condicio sine qua non-verband ontbreekt niet wanneer de schade ook zou zijn ontstaan, omdat de schutter illegaal vuurwapens zou hebben verkregen als het vuurwapenverlof niet zou zijn verleend. Het bewijsaanbod dat de Politie ter zake heeft gedaan, wordt als niet relevant gepasseerd. (rov. 9.2)

Bij de beantwoording van de vraag of er een zodanig verband bestaat tussen de schade en de aan Politieregio HM verweten gedraging dat die schade als een gevolg van die gedraging aan Politieregio HM kan worden toegerekend, komt het aan op een weging van de relevante gezichtspunten, waaronder de aard van de aansprakelijkheid, de aard van de gedraging, de aard van de overtreden norm, de aard van de schade en de voorzienbaarheid van de schade (rov. 9.4). De geschonden norm strekt in dit geval tot bescherming van de burger in zijn individuele belang tegen de schadelijke gevolgen van het gebruik (misbruik) van een vuurwapen. De aard van deze norm brengt mee dat aan de voorzienbaarheid van de schade minder hoge eisen hoeven te worden gesteld. (rov. 9.5)

Ten aanzien van die voorzienbaarheid geldt het volgende. Politieregio HM wist niet alleen dat de schutter in bewaring was gesteld vanwege suïcidale gedachten, maar ook dat hij in 2003 op enigerlei wijze betrokken is geweest bij het schieten met

een luchtbuks op anderen. Daarnaast was algemeen bekend, ook in 2008, dat bij suïcide met vuurwapens ook andere slachtoffers kunnen vallen dan degene die zich suïcideert en dat zich in het buitenland een aantal keren de situatie had voorgedaan van suïcide met voorafgaande homicide met behulp van (legale) vuurwapens. In dit licht kan niet worden gezegd dat voor Politieregio HM ten tijde van de verlening van het verlof onvoorzienbaar was dat de schutter een vuurwapen tegen anderen zou gaan gebruiken. Integendeel, dat was toen in zekere zin wel te voorzien. (rov. 9.6) Deze zekere mate van voorzienbaarheid, waarbij ook nog geldt dat voor de hand ligt dat, wanneer tegen anderen misbruik wordt gemaakt van een vuurwapen, dit kan leiden tot letsel en dat er gewonden, zo niet doden, vallen, en de strekking van de geschonden norm brengen mee dat aan Politieregio HM (alleen) dié schade kan worden toegerekend waarbij een ruime toerekening past, dus alleen materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade. Die schade staat niet in zodanig verwijderd verband van de normschending dat op grond daarvan toerekening achterwege moet blijven. Andere schadeposten dan letsel- en overlijdensschade kunnen niet aan Politieregio HM worden toegerekend. (rov. 9.7 en 9.8)

2.5

De Politie heeft cassatieberoep ingesteld (zaak 18/02744). Een aantal van de personen die deel uitmaken van [verweerders], te weten [eisers], heeft zelfstandig cassatieberoep ingesteld tegen de afwijzing van de vordering met betrekking tot andere schadeposten dan letsel- en overlijdensschade (zaak 18/02782).

3. Beoordeling van het middel in de zaak 18/02744

Relativiteitsvereiste (art. 6:163 BW)

3.1.1

Onderdeel 1 van het middel bestrijdt het oordeel van het hof in rov. 8.1-8.12 dat de door de korpschef bij de verlening van het verlof geschonden norm mede (specifiek) tot doel heeft om de burger in zijn individuele belang te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van het gebruik van een vuurwapen. Volgens het onderdeel heeft de Wet wapens en munitie slechts ten doel het maatschappelijk belang van een veilige samenleving te dienen en in algemene zin de veiligheid van burgers en de samenleving te bevorderen; die wet strekt niet ter bescherming van individuele (vermogens)belangen van burgers, zoals [verweerders], die schade lijden doordat degene aan wie verlof is verleend tot het voorhanden hebben van een vuurwapen, met dat vuurwapen een misdrijf pleegt.

3.1.2

Het middel bestrijdt noch het oordeel van het hof dat de korpschef, en daarmee Politieregio HM, onrechtmatig heeft gehandeld in de zin van art. 6:162 BW door de schutter verlof te geven voor het voorhanden hebben van een vuurwapen, noch de gronden waarop dit oordeel rust, namelijk, kort gezegd, dat bij de verlofverlening ten onrechte geen rekening is gehouden met de inbewaringstelling van de schutter op grond van de Wet Bopz en met luchtdrukwapenincidenten waarbij de schutter was betrokken, en dat deze feiten, gelet op art. 7 lid 1, aanhef en onder b en c, WWM, hadden moeten leiden tot weigering van het verlof. Onderdeel 1 stelt uitsluitend aan de orde of de door Politieregio HM overtreden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals [verweerders] die hebben geleden en lijden als slachtoffers van het vuurwapengebruik door de schutter, als bedoeld in art. 6:163 BW.

3.1.3

Bij de beantwoording van de vraag of is voldaan aan het in art. 6:163 BW neergelegde vereiste dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, komt het aan op het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.^[3] Hierover wordt met betrekking tot de onderhavige, door Politieregio HM geschonden norm het volgende overwogen.

3.1.4

De Wet wapens en munitie bevat een algeheel verbod op het voorhanden hebben van vuurwapens. Verlof voor het voorhanden hebben van een vuurwapen kan blijkens het stelsel van die wet uitsluitend gegeven worden als een redelijk belang het verlof vordert (art. 28 lid 2, aanhef en onder a, WWM). Het verlof wordt niet verleend als er reden is om te vrezen dat aan de aanvrager het onder zich hebben van wapens of munitie niet kan worden toevertrouwd of als er reden is om te vrezen dat van het verlof dan wel van wapens of munitie misbruik zal worden gemaakt (art. 7 lid 1, aanhef en onder b en c, WWM). Het verlof wordt bovendien in beginsel niet verleend als de aanvrager minderjarig is (art. 28 lid 2, aanhef en onder c, WWM). Een verlof wordt slechts voor een jaar verleend en bij verlenging gelden dezelfde vereisten (art. 28 lid 4 WWM). Het verlof wordt bovendien tussentijds ingetrokken als, kort gezegd, de gronden voor verlening daarvan niet of niet meer aanwezig zijn (art. 7 lid 2 WWM).

3.1.5

De hiervoor in 3.1.4 genoemde regels strekken onmiskenbaar ter bescherming van de veiligheid van de samenleving. Dit blijkt ook met zoveel woorden uit de parlementaire geschiedenis van de voorloper van de Wet wapens en munitie, de Vuurwapenwet 1919.^[4] Tegen de achtergrond van het grote maatschappelijke belang van deze veiligheid is reeds geringe twijfel aan het verantwoord zijn van het verlot voldoende reden om een verlot niet te verlenen of dit in te trekken, mits deze twijfel objectief is vast te stellen, aldus de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die de bevoegde rechter is ter zake van de verlening, verlenging en intrekking van het verlot.^[5] Deze maatstaf is, onder verwijzing naar deze vaste rechtspraak, overgenomen in de op art. 38 lid 2 WWM berustende Circulaire wapens en munitie, die aanwijzingen van de minister van Justitie en Veiligheid aan de korpschef bevat voor de uitvoering van de Wet wapens en munitie.^[6]

3.1.6

Uit het vorenstaande volgt dat verlot uitsluitend kan worden verleend, verlengd en van kracht kan blijven als, kort gezegd, duidelijk is dat dit gelet op de veiligheid verantwoord is. De bestaansgrond van dit stringente stelsel is gelegen in de risico's die zijn verbonden aan het voorhanden hebben van vuurwapens. Gelet op deze bestaansgrond moet worden aangenomen dat de hiervoor in 3.1.4 genoemde regels niet alleen beogen de veiligheid van de samenleving in algemene zin te bevorderen — zoals het geval was met betrekking tot de regels die aan de orde waren in het hiervoor in voetnoot 3 genoemde arrest *Duwbak Linda* —, maar ook om te voorkomen dat individuele burgers het slachtoffer worden van vuurwapenbezit dat niet verantwoord is in de hier bedoelde zin. Verlotverlening in een geval waarin duidelijk was of had moeten zijn dat het verlot niet verantwoord was, is daarom onrechtmatig jegens slachtoffers van het daardoor mogelijk gemaakte vuurwapengebruik.

3.1.7

Het oordeel van het hof berust daarop dat bij Politieregio HM bekend was dat de schutter in 2003 betrokken was geweest bij luchtdrukwapenincidenten en dat hij in 2006 in bewaring was gesteld op grond van de Wet Bopz, en dat die omstandigheden, gelet op de twijfel die zij meebrachten omtrent de vraag of het verlot verantwoord was, hadden moeten leiden tot weigering van het verlot. In het oordeel van het hof ligt besloten dat onderkend had moeten worden dat in het geval van de schutter risico bestond op vuurwapengebruik tegen anderen. Het oordeel van het hof dat met een en ander sprake is geweest van een normschending die jegens [verweerders] onrechtmatig is en die verplicht tot vergoeding van de door hen als gevolg van het vuurwapengebruik van de schutter geleden schade, is in overeenstemming met het hiervoor in 3.1.6 overwogene en geeft dan ook geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Het onderdeel faalt derhalve.

Conditio sine qua non-verband (art. 6:162 BW)

3.2.1

Onderdeel 2 keert zich tegen de verwerping door het hof in rov. 9.2 van het betoog van de Politie dat conditio sine qua non-verband ontbreekt tussen het aan de schutter verleende verlot om een vuurwapen voorhanden te hebben en het schietincident omdat de schutter zonder het verlot op andere wijze (illegaal) aan een wapen zou zijn gekomen en het incident eveneens zou hebben plaatsgevonden. Het hof heeft de verwerping van dit betoog gegrond op de overweging dat het oorzakelijk verband tussen het verlot en de schade niet wordt verbroken doordat zich andere feiten hadden kunnen voordoen die eveneens tot een zodanige schade zouden hebben geleid.

3.2.2

In het midden kan blijven of deze overweging van het hof juist is, nu de stukken van het geding geen andere conclusie toelaten dan dat de Politie haar betwisting van het conditio sine qua non-verband onvoldoende heeft onderbouwd. In dit verband is het volgende van belang. Vast staat dat de schutter door het verlot over de bij het schietincident gebruikte wapens kon beschikken. De Politie heeft aangevoerd dat de schutter ook langs illegale weg aan die wapens had kunnen komen, maar zij heeft niet onderbouwd dat de schutter zich ook daadwerkelijk illegale wapens zou hebben verschaft. Mede gelet op de aard van de door Politieregio HM geschonden norm (een veiligheidsnorm die vuurwapenbezit beoogt te voorkomen bij personen bij wie dat bezit niet verantwoord is; zie hiervoor in 3.1.6), mocht van de Politie deze onderbouwing van de betwisting van het conditio sine qua non-verband tussen het verlot en het schietincident worden gevergd. De door de Politie aangevoerde omstandigheden dat de schutter, naar achteraf is gebleken, het incident enige tijd van tevoren heeft gepland en de nodige voorbereidingshandelingen daartoe heeft getroffen, en dat hij handelde onder invloed van stemmen, leveren die onderbouwing niet op. Die omstandigheden hebben zich voorgedaan toen de schutter reeds over het verlot beschikte en brengen niet mee dat de schutter zonder dat verlot zich daadwerkelijk illegaal wapens had verschaft. Waar de Politie haar betwisting onvoldoende heeft onderbouwd, bestaat geen grond om in te gaan op het door het hof aan het slot van rov. 9.2 genoemde, algemene bewijsaanbod van de Politie.

Toerekening van letsel- en overlijdensschade (art. 6:98 BW)

3.3.1

Onderdeel 3 richt zich tegen het oordeel van het hof dat de door de schutter bij het schietincident veroorzaakte materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade aan Politieregio HM kan worden toegerekend (rov. 9.4-9.8).

3.3.2

Het hof heeft terecht geoordeeld dat bij de beantwoording van de vraag of de schade overeenkomstig art. 6:98 BW aan Politieregio HM kan worden toegerekend, aan de voorzienbaarheid van de schade bij het verlenen van het verlof minder hoge eisen zijn te stellen, gelet op de aard van de door Politieregio HM geschonden norm. Die norm strekt immers ertoe schade door onverantwoord vuurwapenbezit te voorkomen, in beginsel ongeacht de wijze waarop deze in het concrete geval ontstaat. Dat betreft dus ook schade als gevolg van een schietincident als het onderhavige. De aard van de geschonden norm rechtvaardigt derhalve een ruime toerekening van schade.

3.3.3

Politieregio HM had in dit geval, naar de vaststelling van het hof, moeten onderkennen dat de schutter in 2003 betrokken is geweest bij het schieten met een luchtbuik op anderen en dat hij in 2006 vanwege suïcidegevaar in bewaring is gesteld op grond van de Wet Bopz. In het oordeel van het hof ligt besloten dat Politieregio HM rekening had te houden met de mogelijkheid dat de schutter leed aan een psychische stoornis. Politieregio HM had daarmee ook moeten onderkennen, naar het oordeel van het hof (rov. 9.6), dat bij de schutter mogelijk risico bestond van vuurwapengebruik tegen anderen. Dat betrof mede het risico van vuurwapengebruik gericht tegen meerdere personen.

3.3.4

Op grond van het hiervoor in 3.3.2 en 3.3.3 vermelde heeft het hof zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting kunnen oordelen dat de door de schutter bij het schietincident veroorzaakte materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade aan Politieregio HM kan worden toegerekend. Dat oordeel heeft het hof voldoende gemotiveerd en is niet onbegrijpelijk. De klachten van onderdeel 3 lopen hierop stuk.

3.4

Onderdeel 4 mist zelfstandige betekenis en behoeft derhalve geen behandeling.

4. Beoordeling van het middel in de zaak 18/02782

4.1

De klachten van onderdeel 1 van het middel kunnen niet tot cassatie leiden. Dit behoeft, gezien art. 81 lid 1 RO, geen nadere motivering nu die klachten niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

Toerekening van andere schade (art. 6:98 BW)

4.2.1

Onderdeel 2 keert zich tegen het oordeel van het hof dat andere schadeposten dan letsel- en overlijdensschade niet aan Politieregio HM kunnen worden toegerekend. Dit oordeel berust blijkens de overwegingen van het hof uitsluitend daarop dat bij de aard van die andere schadeposten geen ruime toerekening past (rov. 9.7 en 9.8).

4.2.2

Het onderdeel is gegrond. Gelet op hetgeen hiervoor in 3.3.2 en 3.3.3 is overwogen, kan in zijn algemeenheid niet worden geoordeeld dat, indien Politieregio HM onrechtmatig jegens een benadeelde heeft gehandeld als hiervoor bedoeld in 3.1.6, andere door het schietincident veroorzaakte schade dan letsel- en overlijdensschade in het geheel niet aan Politieregio HM kan worden toegerekend. De door Politieregio HM geschonden norm strekt immers niet uitsluitend ter bescherming tegen letsel- en overlijdensschade, maar ook tegen andere schade door vuurwapengebruik. De enkele omstandigheid dat andere schade in haar algemeenheid minder ernstig is te achten dan letsel- en overlijdensschade, is onvoldoende om toerekening van die schade in het geheel niet gerechtvaardigd te achten. Dat neemt niet weg dat het wel mogelijk is om die schade op een andere grond niet toe te rekenen, bijvoorbeeld op de grond dat deze in een te ver verwijderd verband staat met de gedraging waarop de aansprakelijkheid berust of niet of minder voorzienbaar was. Daarop berust het oordeel van het hof evenwel niet.

4.2.3

Nu het hof de Politie heeft veroordeeld tot schadevergoeding op te maken bij staat, kan de Hoge Raad zelf op dit punt de zaak afdoen door een verbeterde veroordeling uit te spreken als hierna te vermelden. Opmerking verdient dat gelet op het hiervoor in 4.2.2 overwogene, in de schadestaatprocedure onder meer nog zal moeten worden beoordeeld of en in hoeverre het in dit geval gerechtvaardigd is om andere schade dan letsel- en overlijdensschade aan Politieregio HM toe te rekenen.

5. Beslissing

De Hoge Raad:

in de zaak 18/02744:

- verwerpt het beroep;
- veroordeelt de Politie in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van [verweerders] begroot op € 400,34 aan verschotten en € 2.200 voor salaris;

in de zaak 18/02782:

- vernietigt het arrest van het gerechtshof Den Haag van 27 maart 2018, maar uitsluitend voor zover de veroordeling van de Politie daarbij is beperkt tot vergoeding van materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade;
- en opnieuw rechtdoende, veroordeelt de Politie tot vergoeding van de door [eisers] geleden en nog te lijden materiële en immateriële schade die het gevolg is van het vuurwapengebruik dat op 9 april 2011 door de schutter in Alphen aan den Rijn heeft plaatsgevonden, op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 9 april 2011 tot aan de dag der algehele voldoening;
- veroordeelt de Politie in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van [eisers] begroot op € 508,19 aan verschotten en € 2.600 voor salaris.

Conclusie

Conclusie plv. P-G mr. F.F. Langemeijer:

In 2011 heeft een ernstig schietincident in een winkelcentrum plaatsgevonden, waarbij een aantal personen is getroffen door kogels. De schutter is ter plaatse overleden. In dit geding hebben slachtoffers, nabestaanden en anderen het politiekorps aansprakelijk gesteld wegens onrechtmatige daad, daartoe stellend dat de korpschef ten onrechte een wapenverlof aan de schutter had verleend voor de bij dit incident gebruikte vuurwapens en munitie. In het cassatiemiddel staan het relativiteitsvereiste en het verband tussen de fout en de schade centraal.

1. Feiten en procesverloop

1.1

In cassatie kan worden uitgegaan van de feiten zoals vastgesteld in het bestreden arrest onder 1.1 – 1.16. Deze feiten worden hieronder verkort weergegeven:

1.1.1

Op zaterdag 9 april 2011 heeft [de schutter] (geboren in 1986, hierna: 'de schutter') in en rond het winkelcentrum 'de Ridderhof' te Alphen aan den Rijn met vuurwapens op mensen geschoten. Daarbij zijn zes mensen gedood; zestien mensen zijn door kogels verwond. Hij heeft tot slot zichzelf gedood. De eisende partijen in eerste aanleg zijn slachtoffers of nabestaanden, ooggetuigen en winkeliers van wie eigendommen ten tijde van dit schietincident zijn beschadigd.

1.1.2

De schutter heeft bij dit schietincident drie vuurwapens gebruikt, te weten een kogelgeweer en een pistool, beide geschikt voor semi-automatisch schieten, en een revolver die geschikt is voor zowel *single-* als *double-action* schieten.^[1]

1.1.3

In augustus 2005 had de schutter voor het eerst een wapenverlof aangevraagd bij de korpschef van het politiekorps Hollands Midden (PHM). Naar alle waarschijnlijkheid was hij toen lid van [de schietvereniging] (hierna: 'de schietvereniging').

1.1.4

Naar aanleiding van die aanvraag hebben medewerkers van de afdeling Bijzondere wetten van het korps PHM een antecedentenonderzoek verricht. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat in februari 2003 en maart 2003 tegen de schutter proces-verbaal was opgemaakt wegens verdenking van overtreding van de Wet wapens en munitie, waarbij ook anderen betrokken zouden zijn geweest. Het ging beide keren om gebruik van een luchtdrukwapen. De officier van justitie heeft die feiten geseponeerd wegens geringe betrokkenheid van de schutter.

1.1.5

Op grond van die (geseponeerde) feiten heeft de korpschef bij beschikking van 1 september 2005 aan de schutter de gevraagde vergunning geweigerd. De tekst van die beschikking is opgenomen in het bestreden arrest onder 1.5.

1.1.6

De schutter heeft die beschikking niet aangevochten. De correspondentie over de aanvraag en de weigering van het wapenverlof is opgenomen in een politiedossier en niet in het geautomatiseerde vergunningen- en ontheffingensysteem VOS dat de afdeling Bijzondere wetten destijds gebruikte: het VOS bood geen mogelijkheid om dit soort weigeringen digitaal te registreren.

1.1.7

Op 3 september 2006 is de schutter in een psychiatrisch ziekenhuis opgenomen op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz). Het korps PHM heeft bij de opneming in het ziekenhuis bijstand verleend aan de crisisdienst van GGZ Rivierduinen te Alphen aan den Rijn. In het bedrijfsprocessensysteem van de politie is hierover een mutatie ingevoerd. De tekst van deze mutatie is opgenomen in het bestreden arrest onder 1.7.

1.1.8

De rechtbank heeft vervolgens machtiging verleend tot voortzetting van die inbewaringstelling op grond van het ernstig vermoeden dat de stoornis van de geestvermogens van de schutter onmiddellijk dreigend gevaar voor hem opleverde.^[2] Het korps PHM was niet op de hoogte van de voortzetting van de inbewaringstelling. De inbewaringstelling is na vijftien dagen beëindigd. Daarna bleef de schutter vrijwillig onder ambulante behandeling van GGZ Rivierduinen.

1.1.9

In 2007 is de schutter (opnieuw) lid geworden van de schietvereniging. Bij de aanvraag van dat lidmaatschap heeft hij een verklaring omtrent het gedrag (VOG) overgelegd. De schietvereniging heeft de gegevens van de schutter met inbegrip van de VOG verstuurd aan de Koninklijke Nederlandse Schutters Associatie (KNSA), die daarop een licentie aan de schutter heeft verstrekt.

1.1.10

Op 11 oktober 2008 heeft de schutter voor de tweede keer een wapenvergunning aangevraagd bij de korpschef van het korps PHM. De afdeling Bijzondere wetten heeft opnieuw een antecedentenonderzoek uitgevoerd. De medewerker die de verlofaanvraag behandelde (in het dossier aangeduid als: G05) vroeg hiertoe een uittreksel uit de justitiële documentatie op bij de Justitiële Informatiedienst. Hij vroeg ook de businessunit Veredeling (BUV) van het Korps PHM op grond van de Richtlijn interne bevragingen,^[3] om verschillende politiesystemen te raadplegen, waaronder BPS en *Blue View*. (BPS is het bedrijfsprocessensysteem van de eigen politieregio; *Blue View* zoekt naar alle gevraagde informatie in de systemen van andere politieregio's). Uit het uittreksel van de Justitiële Informatiedienst bleek dat de schutter in 2002 een transactie aangeboden had gekregen voor het afsteken van vuurwerk buiten de toegestane periode en in 2007 een transactie voor een snelheidsovertreding. In dit uittreksel stonden de in rubriek 1.1.4 genoemde incidenten uit 2003 niet vermeld. Deze waren wel vermeld in het overzicht van registraties uit de verschillende politiesystemen, dat een medewerkster (G06) van de BUV in de vorm van een pdf-bestand aan medewerker G05 stuurde.

1.1.11

Bij de beoordeling van deze tweede aanvraag heeft medewerker G05 het uittreksel uit de justitiële documentatie betrokken en ook de incidenten uit 2003. Medewerker G05 was niet op de hoogte van de eerdere aanvraag wapenverlof (in 2005), noch van het feit dat de incidenten uit 2003 reden zijn geweest tot weigering van die aanvraag. Medewerker G05 heeft die weigering en de Bopz-mutatie uit 2006^[4] niet betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.

1.1.12

Op 10 november 2008 heeft de korpschef een verlof aan de schutter afgegeven voor het voorhanden hebben en het vervoeren van het in de bijlage bij dat verlof genoemde pistool en bijbehorende munitie. Het verlof is nadien tweemaal verlengd, te weten op 9 november 2009 en 16 november 2010. In de bijlage bij de tweede verlenging zijn de vuurwapens vermeld die de schutter bij het schietincident heeft gebruikt.

1.1.13

De schutter heeft de wapens waarmee hij heeft geschoten gekocht in januari 2010 (pistool), april 2010 (revolver) en januari 2011 (kogelgeweer). Bij het kogelgeweer werd een patroonmagazijn geleverd, geschikt voor maximaal 25 patronen. In januari 2011 bestelde de schutter nog drie patroonmagazijnen.

1.1.14

Na het schietincident heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) onderzoek gedaan naar de geestelijke gesteldheid en de (psychiatrische) behandeling van de schutter.^[5] Het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) heeft in opdracht van het Openbaar Ministerie onderzoek gedaan.^[6] Het vonnis in eerste aanleg

vermeldt onder 2.22 nog andere onderzoeksrapportages naar aanleiding van dit schietincident.^[7]

1.1.15

Het rapport van de IGZ van september 2011 was onder meer gebaseerd op het rapport van het NIFP, de vertrouwelijke rapportage van een intern onderzoek dat binnen GGZ Rivierduinen was verricht, het rapport van een externe onafhankelijke onderzoekscommissie en de reactie van de raad van bestuur van GGZ Rivierduinen op beide rapporten. De IGZ heeft daarnaast inzage gehad in het dossier van GGZ Rivierduinen en in het dossier van de huisarts van de schutter, met een mondelinge toelichting van de huisarts. De IGZ heeft ook gesproken met de ouders van de schutter. De bevindingen van de IGZ zijn aangehaald in het bestreden arrest onder 1.15.

1.1.16

De inhoudsopgave van het *Blue View* registratie-rapport van 21 april 2011 vermeldt ten name van de schutter onder meer: tweemaal overlast van/door jeugd, driemaal verdachte situatie, eenmaal hulpverlening overige instanties.^[8]

1.1.17

Een aantal benadeelden heeft het korps PHM aansprakelijk gesteld voor de door hen geleden en nog te lijden schade. Bij brief van 31 januari 2012 heeft een advocaat namens het korps PHM elke aansprakelijkheid afgewezen, met opgaaf van redenen.^[9]

1.2

Eisers hebben in deze op 5 juni 2013 aangevangen procedure gevorderd dat het nationale Korps van Politie^[10] zal worden veroordeeld om de door hen geleden en nog te lijden materiële en immateriële schade te vergoeden, die het gevolg is van het vuurwapengebruik van de schutter op 9 april 2011 in Alphen aan den Rijn, op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet en te vermeerderen met wettelijke rente. Subsidiair vorderden eisers een verklaring voor recht dat de Politie jegens hen onrechtmatig heeft gehandeld door op 10 november 2008 aan de schutter een wapenverlof te verlenen en dit verlof op 9 november 2009 en op 16 november 2010 te verlengen.

1.3

Eisers hebben gesteld — kort samengevat — dat de Politie onrechtmatig jegens hen heeft gehandeld doordat de korpschef van het korps PHM ten onrechte niet alle relevante feiten in de beoordeling van de aanvraag van het wapenverlof heeft betrokken en ten onrechte de daarop toepasselijke wetgeving niet restrictief heeft toegepast. Dit levert volgens eisers handelen in strijd met de wet op, en bovendien een handelen in strijd met hetgeen de Politie volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt jegens eisers. Volgens eisers heeft de Politie daarmee ook niet voldaan aan de op haar rustende verplichtingen die voortvloeien uit (art. 2, 3 en 8 van) het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) om, indien de overheid weet of had moeten weten dat een burger gevaar loopt door toedoen van een andere burger, alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van haar kunnen worden gevergd ter bescherming van het leven van de burger die gevaar loopt.^[11]

1.4

De Politie heeft verweer gevoerd. Bij vonnis van 4 februari 2015 (ECLI:NL:RBDHA:2015:1061) heeft de rechtbank Den Haag de vorderingen van eisers afgewezen.

1.5

Volgens de rechtbank heeft de Politie gehandeld in strijd met een op haar rustende wettelijke verplichting. De rechtbank heeft het toetsingskader en de structuur van het verlofstelsel van de Wet wapens en munitie beschouwd. In de overwegingen 5.15 – 5.16 kwam de rechtbank tot de slotsom dat de structuur van het verlofstelsel meebrengt dat de korpschef die een beslissing moet nemen over een aanvraag wapenverlof, reeds bij geobjectiveerde geringe twijfel zijn voornemen tot weigering van het verlof aan de aanvrager kenbaar maakt. Een zodanig voornemen leidt tot een definitieve weigering, tenzij de aanvrager aantoont dat hem het voorhanden hebben van wapens en/of munitie wel kan worden toevertrouwd. De rechtbank zag zich daarom gesteld voor de vraag of de korpschef destijds in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat geen geobjectiveerde twijfel bestond of aan de schutter het voorhanden hebben van een wapen en/of munitie kon worden toevertrouwd. In verband hiermee heeft de rechtbank onderzocht over welke informatie de korpschef destijds de beschikking had. De rechtbank maakte in overweging 5.23 de gevolgtrekking dat het bij de verlening van het wapenverlof buiten beschouwing laten van de eerdere weigering van een aanvraag wapenverlof in 2005 en van de Bopz-mutatie uit 2006^[12] moet worden aangemerkt als het handelen in strijd met een wettelijke plicht. Het samenstel van deze, voor het korps PHM beschikbare, gegevens had een redelijk handelend en redelijk bekwaam korpschef tot het oordeel moeten brengen dat er ten minste reden was voor geringe twijfel of het voorhanden hebben van wapens of munitie aan de schutter kon worden toevertrouwd (overwegingen 5.25 – 5.29 Rb).

1.6

Vervolgens zou de bewijslast bij de schutter zijn komen te liggen. Naar het oordeel van de rechtbank is niet aannemelijk dat de artsen van GGZ Rivierduinen die de schutter hebben behandeld, of diens huisarts, een zodanige verklaring zouden hebben afgegeven dat de psychische problemen van de schutter niet langer een belemmering vormden om hem een wapenverlof te verlenen. Daarom zou hoe dan ook een definitieve weigering van het verzoek om een wapenverlof zijn gevolgd. Het veronachtzamen van de beschikbare informatie door de korpschef heeft geleid tot het ten onrechte verlenen van het wapenverlof aan de schutter (overwegingen 5.30 – 5.33 Rb). Daaruit volgt dat ook het verlengen van het wapenverlof onrechtmatig was (overweging 5.34 Rb).

1.7

Volgens de rechtbank stuitte de vordering evenwel af op het relativiteitsvereiste als bedoeld in art. 6:163 Burgerlijk Wetboek (BW). Naar het oordeel van de rechtbank moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds “deze met de WWM gediende algemene maatschappelijke veiligheidsnorm van bescherming van de veiligheid van de samenleving” en anderzijds “de door PHM geschonden norm van onzorgvuldige besluitvorming bij verlening van een wapenverlof”. Deze geschonden norm draagt bij aan de verwezenlijking van de eerstgenoemde, algemene maatschappelijke veiligheidsnorm. Maar daarmee is niet gezegd dat de in de Circulaire wapens en munitie 2005 neergelegde en uit de Wet wapens en munitie voortvloeiende eisen van zorgvuldigheid van besluitvorming mede strekken ter bescherming tegen (vermogens-)schade die de eisers hebben geleden doordat de schutter gebruik heeft gemaakt van wapens waarvoor ten onrechte hem een wapenverlof is verleend (overweging 5.43, zoals uitgewerkt in de overwegingen 5.44 en 5.45 Rb). Het voorgaande leidde de rechtbank tot de gevolgtrekking dat de door de Politie overtreden rechtsnorm niet (mede) strekt ter bescherming van de individuele vermogensbelangen van eisers (overweging 5.46).

1.8

Omdat de eisers niet slechts een handelen van de Politie in strijd met haar wettelijke plicht aan hun vordering ten grondslag hadden gelegd, maar ook een handelen in strijd met hetgeen haar volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, heeft de rechtbank de vordering ook op deze subsidiaire grondslag beoordeeld. De rechtbank kwam tot de slotsom dat, ook al zou de korpschef tijdig kennis hebben genomen van de eerdere weigering van een aanvraag wapenverlof en van de Bopz-mutatie, de korpschef niet over geobjectiveerde informatie beschikte die op een veiligheidsrisico wees voor willekeurige derden. Daarom kon de korpschef zich daarvan geen rekenschap geven. Van het veronachtzamen van belangen van eisers is geen sprake, zodat de Politie geen ongeschreven zorgvuldigheidsnorm heeft geschonden (overwegingen 5.47 – 5.52 Rb). Uit de artikelen 2, 3 en 8 EVRM valt volgens de rechtbank geen strengere zorgvuldigheidsnorm af te leiden (overweging 5.53 Rb).^[13]

1.9

Eisers hebben hoger beroep ingesteld. Bij arrest van 27 maart 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:541) heeft het gerechtshof Den Haag het vonnis van de rechtbank vernietigd en, opnieuw recht doende, de Politie veroordeeld tot vergoeding van de door appellanten geleden en nog te lijden materiële en immateriële *letsel- en overlijdensschade*, die het gevolg is van het vuurwapengebruik door de schutter dat op 9 april 2011 in Alphen aan den Rijn heeft plaatsgevonden, op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet en te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 9 april 2011 tot aan de dag der voldoening. Voor zover de vordering betrekking had op andere schade, is zij afgewezen.^[14]

1.10

Het hof heeft eerst onderzocht of de Politie onrechtmatig heeft gehandeld. Het hof heeft, in navolging van de rechtbank, die vraag bevestigend beantwoord in de overwegingen 7.1 – 7.23. Volgens het hof heeft de Politie gehandeld in strijd met haar wettelijke plicht. Daarom is het hof niet toegekomen aan de stelling dat de Politie (tevens) heeft gehandeld in strijd met hetgeen volgens *ongeschreven* recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.^[15]

1.11

In zijn overwegingen 8.1 – 8.12 kwam het hof, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat aan het relativiteitsvereiste als bedoeld in art. 6:163 BW is voldaan. Het hof overwoog daaromtrent het volgende:

“8.3.

Voor wat betreft de geschonden norm is het hof echter, anders dan de rechtbank, van oordeel dat niet alleen de norm van een zorgvuldige besluitvorming is geschonden (...). De schending van die zorgvuldigheidsnorm heeft er in dit geval immers toe geleid dat in strijd met art. 7, lid 1, aanhef en onder b en c van de WWM wapenverlof is verleend. In dat artikel is als norm neergelegd, dat een wapenverlof *moet* worden geweigerd (niet mag worden verlengd), indien er reden is om te vrezen dat aan de aanvrager het voorhanden hebben van een vuurwapen niet kan worden toevertrouwd of wanneer er vrees is voor misbruik van het wapen, welke reden er al is bij geringe twijfel. Ook die — materiële — norm is geschonden.”

1.12

Na in de overwegingen 8.4 – 8.7 te zijn ingegaan op de wetsgeschiedenis, besloot het hof in overweging 8.8 dat het de wetgever niet alleen om een collectief veiligheidsbelang gaat, zoals de rechtbank had aangenomen. Het gaat ook erom, slachtoffers te voorkomen, dus individuele burgers te beschermen. Het hof voegde hieraan toe:

“8.9.

Voor het antwoord op de vraag welk *specifiek* doel wordt nagestreefd met de weigeringsgronden van art. 7, lid 1, aanhef en onder b en c, WWM voor een wapenverlof, moet eveneens worden teruggegrepen op de voorganger van de WWM, de Vuurwapenwet 1919.

8.10.

Op grond van art. 3 Vuurwapenwet 1919 kwam de bevoegdheid om een vuurwapen voorhanden te hebben alleen toe aan degene die daartoe een machtiging van het hoofd van de politie had. De wetgever wilde met artikel 3 onder meer voorkomen dat *'misdadigers, zieken van geest en kinderen'* zich op legale wijze van een vuurwapen zouden kunnen voorzien en daarmee een misdrijf of zelfmoord zouden kunnen plegen. Van belang werd geacht een wet te maken *'opdat geen personen met wapenen rondlopen, aan wie zij niet zijn toevertrouwd'*. De bedoelde machtiging kon dan ook alleen worden verleend indien een redelijk belang dat vorderde en misbruik van de machtiging of het wapen niet viel te vrezen. *'Hier komt de persoonlijkheid van den aanvrager in het geding, waaromtrent de politie zich zal hebben te vergewissen'*.

8.11.

In de Memorie van Toelichting op de WWM wordt die regeling van het legale bezit van vuurwapens in de Vuurwapenwet 1919 *'vrijwel perfect'* genoemd ([Kamerstukken II 1976-1977, 14 413](#), nrs 1-3, pg. 20). Aangenomen moet dan ook worden dat de wetgever beoogd heeft in zoverre de regeling van het legale bezit van wapens uit de Vuurwapenwet 1919 inhoudelijk ongewijzigd voort te zetten met onder meer het verbod van art. 26 WWM en de weigeringsgronden van art. 7, lid 1, WWM die (net als in de Vuurwapenwet 1919 het geval was) zien op het vereiste van een redelijk belang en de vrees voor misbruik van het wapen.

8.12.

Met het opnemen van de weigeringsgronden beoogde de wetgever dus te voorkomen dat bepaalde personen (misdadigers, zieken van geest en kinderen) een vuurwapen in handen zouden krijgen en daarvan misbruik zouden maken, waardoor de veiligheid van de burger in gevaar zou komen en er slachtoffers zouden vallen. Het voorkomen van dat gevaar voor anderen als gevolg van misbruik is een uitdrukkelijk door het hoofd van politie/de korpschef te beoordelen risico dat in voorkomend geval tot weigering van een gevraagd verlof moet leiden. Vuurwapens behoren niet in handen te komen van personen aan wie die wapens niet kunnen worden toevertrouwd.

Het hof neemt dan ook aan dat de geschonden norm — de norm dat een wapenverlof geweigerd moet worden aan iemand aan wie een vuurwapen niet kan worden toevertrouwd, omdat vrees voor misbruik bestaat — ook (specifiek) tot doel heeft om de burger in zijn individuele belang te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van het gebruik (misbruik) van een vuurwapen.”

1.13

Daarmee kwam het hof toe aan de vraag naar het oorzakelijk verband. In overweging 9.2 verwierp het hof het verweer van de Politie dat het voor aansprakelijkheid noodzakelijke oorzakelijk verband (*condicio sine qua non*-verband) ontbreekt tussen de gestelde normschending door de Politie en de gestelde schade, omdat de schutter ook zonder het verleende wapenverlof wel op enigerlei wijze (illegaal) aan de vuurwapens zou zijn gekomen.

1.14

In zijn overwegingen 9.3 – 9.8 behandelde het hof het verweer van de Politie dat de schade haar in redelijkheid niet kan worden toegerekend op de voet van art. 6:98 BW. Het hof kwam tot de beslissing dat de Politie aansprakelijk is voor de schade, voor zover het gaat om schade als gevolg van lichamelijk letsel of overlijden. Andere schade dan letsel- en overlijdensschade kan volgens het hof niet aan het handelen van de Politie in strijd met deze wettelijke plicht worden toegerekend. [\[16\]](#)

1.15

De Politie heeft — tijdig — beroep in cassatie ingesteld tegen de beslissing van het gerechtshof, voor zover de vordering werd toegewezen. De eisende partijen in eerste aanleg (appellanten in hoger beroep) hebben in cassatie verweer gevoerd. Beide partijen hebben hun standpunten in cassatie zowel mondeling als schriftelijk laten toelichten, waarna nog is gerepliceerd en gedupliceerd.

2. Bespreking van het cassatiemiddel

2.1

Het oordeel dat de verlening (respectievelijk: verlenging) van het wapenverlof aan de schutter in strijd was met het bepaalde bij of krachtens de wet, en daarom onrechtmatig, is in cassatie niet bestreden.^[17] Tijdens het pleidooi is de inzet van het cassatieberoep van de Politie onder woorden gebracht als volgt:

“In deze procedure, en ook daarbuiten, heeft de politie steeds aangegeven dat zij oog heeft voor de enorme tragiek van deze gebeurtenis en voor de ingrijpende gevolgen daarvan voor slachtoffers en nabestaanden. (...)

Dat laat onverlet dat de politie in haar cassatieberoep de principiële juridische vraag aan de orde stelt of het in gevallen zoals dit mogelijk moet zijn om niet (alleen) de dader, maar (ook) de overheid — in casu de politie — aan te spreken tot vergoeding van geleden schade. De politie meent dat het ongewenst zou zijn als de overheid door het instellen van een vergunningstelsel een dergelijke aansprakelijkheid voor het handelen van anderen aan zich zou trekken. Het mag zo zijn dat de wetgever zich het algemene belang van de samenleving om gevrijwaard te blijven van wapenmisbruik heeft aangetrokken en in dat kader een vergunningstelsel heeft ingevoerd. Dat wil echter nog niet zeggen dat de uitvoerende instantie die belast is met de vergunningverlening, aansprakelijk kan worden gehouden voor (veelal onvoorzienbare) schade die jegens een onbepaalde en onbegrensde groep personen kan worden veroorzaakt wanneer iemand misbruik maakt van het verleende wapenverlof.”^[18]

2.2

Onderdeel 1 van het cassatiemiddel heeft betrekking op het relativiteitsvereiste. Onderdeel 2 bestrijdt het oordeel over het oorzakelijk verband met de schade. Onderdeel 3 gaat over de vraag of de gestelde (letsel- en overlijdens)schade kan worden toegerekend aan het onrechtmatig handelen van de Politie. Onderdeel 4 bestrijdt de daarop voortbouwende beslissingen van het hof. De klachten zullen in deze volgorde worden besproken.

Het relativiteitsvereiste: inleidende opmerkingen

2.3

Art. 6:162 BW spreekt over het onrechtmatig handelen ‘jegens een ander’. In aansluiting daarop bepaalt art. 6:163 BW dat geen verplichting tot vergoeding bestaat wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Omdat deze bepalingen al dikwijls zijn beschreven in de vakliteratuur,^[19] volsta ik hier met een samenvatting die toegesneden is op de aangevoerde klachten.

2.4

In het oud BW, artikel 1401, ontbrak een afzonderlijk relativiteitsvereiste. De Franse *Code Civil*, die in de negentiende eeuw model stond voor het Nederlandse wetboek, vereiste voor aansprakelijkheid: een *faute* (een onrechtmatige daad die aan de dader kan worden toegerekend), schade en oorzakelijk verband tussen beide (zie art. 1382 en 1383 *Code Civil*^[20]). Aanvankelijk werd ook in Nederland deze rechtsopvatting gevolgd. In 1928 heeft de Hoge Raad het relativiteitsvereiste toegepast, in een geval waarin een grondeigenaar schadevergoeding vorderde van de Staat omdat deze een voornemen tot onteigening van zijn grond kenbaar had gemaakt zonder het onteigeningsbesluit ter inzage te leggen op de wettelijk voorgeschreven wijze. Volgens de eigenaar was het resultaat hiervan dat dit stuk grond praktisch onverkoopbaar werd. De Hoge Raad overwoog dat de verplichting tot terinzagelegging slechts ten doel heeft, de grondeigenaar te beschermen tegen een ongerechtvaardigde ontzetting uit zijn eigendom. Het voorschrift was niet bedoeld om de grondeigenaar te beschermen tegen nadelen die mochten voortvloeien uit een aanwijzing van zijn goed ter onteigening.^[21]

2.5

In 1919 is het begrip ‘onrechtmatige daad’ — voordien beperkt tot het handelen in strijd met de wet of de inbreuk op het recht van een ander — uitgebreid met handelen in strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer jegens een ander betaamt.^[22] In het *Tandarts*-arrest (over iemand die onbevoegd de tandheelkunde uitoefende en wegens deze overtreding van de wet tot schadevergoeding werd aangesproken door een in de nabijheid gevestigde, wel bevoegde tandarts die nadeel ondervond van deze concurrentie) heeft de Hoge Raad — met gebruikmaking van de in 1919 ontwikkelde zorgvuldigheidsnorm — een correctie aanvaard op het in 1928 in de rechtspraak geïntroduceerde relativiteitsvereiste. Deze correctie hield in dat, ook al is de wettelijke beperking van de toelating tot uitoefening van de tandheelkunde gegeven ter bescherming van de volksgezondheid, als waarborg tegen ondeskundige beroepsuitoefening, dit niet wegneemt dat voor een wél bevoegde, concurrerende tandarts “een bijzonder, in het maatschappelijk verkeer te respecteren, belang kan ontstaan bij de naleving van de voorschriften betreffende de toelating tot het beroep door een ander”.^[23]

2.6

Bij de totstandkoming van boek 6 (nieuw) Burgerlijk Wetboek is het relativiteitsvereiste als een afzonderlijk vereiste opgenomen in art. 6:163 BW.^[24] In het oorspronkelijk ontwerp was een artikel 6.3.2 voorgesteld. Hierin was uitgangspunt dat wettelijke normen in beginsel strekken tot bescherming tegen elk nadeel, maar dit werd in hetzelfde artikel ingeperkt: ten eerste door de eis van voorzienbaarheid van de schade; ten tweede doordat uit de strekking van de betreffende wettelijke bepaling kon worden afgeleid dat *niet* is beoogd daarmee de belangen van de benadeelde te beschermen.^[25] De toelichting vermeldde dat door de toename van het aantal wettelijke voorschriften in de twintigste eeuw de kans is toegenomen dat een handeling in strijd komt met enig wettelijk voorschrift. Daardoor kunnen zich meer gevallen voordoen waarin schadevergoeding wordt gevorderd wegens overtreding van een wettelijk voorschrift dat met een ander doel tot stand is gebracht. Elders was het relativiteitsvereiste in de wet opgenomen: wat onrechtmatig is jegens de één, behoeft niet onrechtmatig te zijn jegens de ander. Zo ook in het Duitse recht.^[26] Na de bepaling in het eerste lid van par. 823 *Bürgerliches Gesetzbuch* over de inbreuk op het recht van een ander die tot schadevergoeding verplicht, vermeldt het tweede lid: “*Die gleiche Verpflichtung trifft denjenigen, welcher gegen ein den Schutz eines Anderen bezweckendes Gesetz verstoßt*”. Aan de hand hiervan wordt onderzocht (i) of de benadeelde behoort tot de kring van personen die door de geschonden norm wordt beschermd (het ‘*persönlicher Schutzbereich*’) en (ii) of de geschonden norm strekt tot bescherming tegen het type schade dat is geleden (het ‘*sachlicher Schutzbereich*’).

2.7

De regering heeft wijzigingen voorgesteld. Ter toelichting schreef de minister dat de door hem voorgestelde, gewijzigde tekst (de tekst die uiteindelijk artikel 6:163 BW is geworden) de relativiteitsleer voldoende duidelijk tot uitdrukking brengt. De toelichting vervolgt.^[27]

“In de woorden ‘tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden’ ligt opgesloten dat de vordering moet worden afgewezen, zowel wanneer de geschonden norm niet ter bescherming van de eiser strekt, als wanneer de soort van de schade en de wijze waarop de schade is ontstaan buiten het bereik van de bescherming vallen. (...) Naar de mening van de ondergetekende zijn deze gevallen overigens niet scherp van elkaar te onderscheiden (...).

Evenals het ontwerp gaat ook het gewijzigd ontwerp ervan uit dat een norm in beginsel strekt ter bescherming van allen die als gevolg van overtreding ervan schade kunnen lijden en dat wel ter bescherming tegen alle schade die aan de dader op de voet van artikel 6.1.9.4 [thans: art. 6:98 BW, toevoeging P-G] als een gevolg van die overtreding kan worden toegerekend. Voor een beroep op het onderhavige artikel moet derhalve komen vast te staan dat de betreffende norm de eiser in het gegeven geval *niet* beschermt tegen de schade, zoals hij deze heeft geleden. Men zie de toelichting”.

De laatste zin doelt kennelijk op de toelichting-Meijers,^[28] waarin werd gewezen op de driedeling in wat nu artikel 6:162 lid 2 BW is: (i) een inbreuk op een recht, (ii) een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht en (iii) een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. De toelichting-Meijers vervolgt:

“De bedoelde regel is echter vooral van belang voor gedragingen die onrechtmatig zijn wegens strijd met een wettelijke plicht, omdat zonder deze regel de bepaling dat een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht, een onrechtmatige daad is welke tot schadevergoeding verplicht, in veel gevallen tot onaanvaardbare consequenties zou leiden. (...) De moeilijkheid is nl. dat, indien in een bijzondere wet een verplichting wordt omschreven, de wetgever slechts zelden uitdrukkelijk aangeeft, in hoeverre degenen die ten gevolge van een schending van die verplichting schade lijden, aan dat wetsvoorschrift in verband met de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek omtrent onrechtmatige daad een aanspraak op schadevergoeding ontleen. Om die reden zou een regel volgens welke aan een benadeelde bij een wetsovertreding alleen een aanspraak toekomt indien positief zou blijken dat zulks de strekking van het overtreden wetsvoorschrift was, in de rechtspraak grote bezwaren opleveren.”

2.8

Uit deze toelichting maak ik op dat de wetgever bewust gekozen heeft voor een *negatief* geformuleerde maatstaf: er bestaat géén recht op schadevergoeding wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. In de praktijk wordt dikwijls een positieve formulering van het relativiteitsvereiste gebruikt.^[29] Deze formulering kan in de eerste plaats van belang zijn wanneer het gaat om een wettelijke norm die twee of meer doelen tegelijk dient.^[30] Toewijzing van een schadeclaim is reeds mogelijk indien de geschonden norm *mede* strekt tot bescherming tegen schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Daarnaast heeft de keuze voor een negatieve formulering betekenis voor de stelplicht. Afgaande op de wettekst ligt het, in beginsel, op de weg van de tot schadevergoeding aangesproken partij om tot verweer aan te voeren dat, en waarom, de geschonden norm *niet* strekt tot bescherming tegen schade zoals de benadeelde die stelt te hebben geleden. Zo ook in dit geval: het hof heeft, blijkens overweging 7.1, het relativiteitsvraagstuk opgevat als een verweer van de Politie. De Hoge Raad verwierpt echter de opvatting dat art. 6:163 BW ervan uitgaat dat een norm in beginsel strekt ter bescherming van allen die als gevolg van overtreding ervan schade kunnen lijden, en wel tegen alle schade die aan de dader op de voet van art. 6:98 BW als gevolg van de overtreding kan worden toegerekend.^[31] Aan de hand hiervan wordt in de vakliteratuur aangenomen dat de rechter — die verplicht is tot het aanvullen van de rechtsgronden — *ambtshalve*, onafhankelijk van de door partijen aangehangen rechtsbeschouwingen, zal moeten vaststellen of de overtreden norm in het gegeven geval wel of niet strekt tot bescherming tegen schade zoals die door de

benadeelde partij is geleden.^[32] Een benadeelde die als eisende partij optreedt, is niet verplicht om een vindplaats in de toelichting op het wetsvoorstel of elders in de parlementaire geschiedenis aan te wijzen, waaruit blijkt dat de wetgever uitdrukkelijk heeft beoogd ook schade zoals door hem of haar geleden, te laten vergoeden door de overtreder van het voorschrift.

2.9

Kort na de inwerkingtreding van art. 6:163 BW heeft het relativiteitsvereiste vooral aandacht gekregen in procedures over milieuverontreiniging, waarin de Staat verhaal zocht voor de kosten van een bodemsanering. In één van die zaken, waarin de gedaagde had gehandeld in strijd met de voorwaarden van een aan hem verleende ontgrondingenvergunning, overwoog de Hoge Raad:^[33]

“In het kader van dit type onrechtmatige daad, het handelen in strijd met de wet, dient te worden vastgesteld of de wettelijke norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Het strookt met het karakter van geschreven rechtsregels dat daarbij — anders dan het geval is bij handelen in strijd met ongeschreven zorgvuldigheidsnormen, die uitsluitend strekken ter bescherming van belangen waarop de dader bedacht moest zijn — niet afzonderlijk behoeft te worden vastgesteld dat de dader bedacht was of behoorde te zijn op de belangen van de benadeelde die de geschonden norm beoogt te beschermen”.

2.10

Deze overweging past bij hetgeen in de parlementaire behandeling over het voorgestelde art. 6:163 BW is gezegd. Ik vat dit hieronder samen in eigen woorden:

- Bij ‘inbreuk op een recht van een ander’ is meestal wel duidelijk tot bescherming van wiens recht de norm strekt.
- Bij ‘doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt’ kan — naast zorgvuldigheidsnormen die uitsluitend strekken ter bescherming van belangen waarop de dader bedacht moest zijn — worden gedacht aan gevallen van gevaarstelling zoals aan de orde in het *Kelderluik*-arrest.^[34] Bij de beoordeling daarvan dient in aanmerking te worden genomen: in hoeverre niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid waarschijnlijk is, hoe groot de kans is dat daaruit ongevallen ontstaan, hoe ernstig de gevolgen kunnen zijn, en in hoeverre het nemen van veiligheidsmaatregelen bezwaarlijk is. In deze categorie vallen de vaststelling van de geschonden — ongeschreven — norm en het relativiteitsvereiste bijna samen.
- Bij schending van een wettelijke plicht is beslissend, tot bescherming van welke belangen de desbetreffende wettelijke regel wel of niet (mede) strekt. De strekking van een wettelijk voorschrift moet *objectief* worden vastgesteld. Een ieder wordt geacht de wet te kennen: daarom behoeft bij handelen in strijd met een *wettelijke* verplichting niet afzonderlijk te worden onderzocht of de betrokkene bedacht was, althans behoorde te zijn, op de belangen die de geschonden wettelijke verplichting beoogt te beschermen.

2.11

In het debat tussen partijen staat het arrest van de Hoge Raad over de duwbak ‘Linda’ centraal.^[35] Het geval betrof een duwbak, die aan andere schepen was aangelegd om te worden beladen. De duwbak is gekapseisd en gezonken, (naar achteraf bleek) als gevolg van ernstige verroesting van de bodemplaten waardoor lekkage was opgetreden. Als gevolg van het kapseizen was schade toegebracht aan de naastgelegen pontons en drijvende installaties. Ongeveer een jaar vóór het ongeval was vanwege de Staat een verlengd ‘certificaat van onderzoek’ voor deze duwbak afgegeven, op grond van het destijds geldende ‘Reglement onderzoek schepen op de Rijn’, na keuring van de duwbak door een expertisebureau en bezichtiging door een expert van de Scheepvaartinspectie. Volgens een benadeelde waren bij deze keuring en bezichtiging relevante gebreken over het hoofd gezien. De benadeelde stelde het expertisebureau en de Staat aansprakelijk voor zijn schade, met het argument dat indien de Staat de verlenging van het certificaat zou hebben geweigerd dan wel de benodigde ingrijpende reparaties van de duwbak als voorwaarde had gesteld, het kapseizen niet zou hebben plaatsgevonden. Volgens het verweer van het expertisebureau en van de Staat was niet voldaan aan het relativiteitsvereiste van art. 6:163 BW. In hoger beroep stelde het gerechtshof vast dat de beweerdelijk geschonden verplichting tot zorgvuldige inspectie niet strekte tot bescherming tegen de gestelde vermogensschade: de certificeringsverplichting had tot doel de algemene veiligheid van het scheepvaartverkeer te bevorderen. De certificeringsverplichting is er niet ter bescherming van individuele vermogensbelangen van de eigenaar van het schip of van derden. De keuring is daarop ook niet gericht. De eigenaar van het schip dient volgens het hof zelf te zorgen voor regelmatige controle en onderhoud.

2.12

De Hoge Raad verwierp de tegen dat oordeel gerichte klachten. Daarbij stelde hij voorop:

“Bij de beantwoording van de vraag of voldaan is aan het in art. 6:163 BW neergelegde vereiste dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, komt het aan op het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke

wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.”^[36.]

2.13

In deze formulering, die in latere uitspraken is herhaald,^[37.] valt op dat de Hoge Raad niet de eis stelt dat het doel of de strekking van de geschonden norm met zoveel woorden is vastgelegd in de toelichting op de regeling of elders in de parlementaire geschiedenis. Dit is van belang, omdat de Politie in hoger beroep (kort samengevat) heeft benadrukt dat voor het bepalen van doel en strekking en daarmee het beoogde beschermingsbereik van de geschonden norm, eerst moet worden gekeken naar de wettekst en de wetsgeschiedenis. Nadat daarin positieve aanwijzingen zijn gevonden dat de regel, naast een — door de Politie verondersteld — algemeen belang, ook individuele (vermogens)belangen van burgers beoogt te beschermen, zou de rechter kunnen toekomen aan het oordeel dat het relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan toewijzing van de vordering.^[38.] De formulering van de Hoge Raad laat de rechter de vrijheid om het doel en de strekking van een wettelijke norm (ook) af te leiden uit een taalkundige uitleg, uit de wetssystematiek (bijvoorbeeld uit de plaatsing van de desbetreffende bepaling in een bepaald hoofdstuk van de regeling) of uit de samenhang van het overtreden voorschrift met andere wettelijke bepalingen. Deze vrijheid van uitleg is van belang voor gevallen (met name in het bestuursrecht of in bijzondere wetten) waarin de wetgever tijdens de parlementaire behandeling of anderszins bij de totstandkoming van het wettelijk voorschrift niet merkbaar aandacht heeft besteed aan mogelijke civielrechtelijke aanspraken van burgers indien iemand schade lijdt als gevolg van een overtreding van het desbetreffende voorschrift. In de woorden van AB-annotator Van Ommeren is de hamvraag of uit het *zwijgen* van de wetgever een bepaald beschermingsbereik mag worden afgeleid.

2.14

Het door de rechter in te stellen onderzoek strekt zich uit over drie aspecten, namelijk: (i) tot welke personen, (ii) tot welke schade en (iii) tot welke wijzen van ontstaan van schade de met de norm beoogde bescherming zich uitstrekt. Zij worden ook wel de persoonlijke, zakelijke en ontstaansrelativiteit genoemd.^[39.] De persoonlijke relativiteit wordt ook wel afgeleid uit art. 6:162 lid 1 BW, waarin als voorwaarde voor het ontstaan van een schadevergoedingsverplichting is gesteld een *jegens een ander* gepleegde onrechtmatige daad.

2.15

In de zaak over de duwbak ‘Linda’ had de feitenrechter onderscheid gemaakt tussen een algemene en een bijzondere norm. De algemene norm hield in dat het ‘Reglement onderzoek schepen op de Rijn’ en de daarin neergelegde eis van een ‘certificaat van onderzoek’ beogen de veiligheid van het scheepvaartverkeer *in algemene zin* te bevorderen. Daaronder werd mede verstaan: het voorkomen van ongevallen als gevolg van ondeugdelijkheid van de aan het Rijnvaartverkeer deelnemende vaartuigen waarvoor het ‘certificaat van onderzoek’ is vereist. Het hof onderscheidde daarnaast een bijzondere norm, die betrekking heeft op de zorgvuldigheid waarmee het onderzoek moet worden verricht dat aan de afgifte van het certificaat ten grondslag ligt. Ook deze zorgvuldigheidseisen beogen bij te dragen aan het bevorderen van de veiligheid van het scheepvaartverkeer *in algemene zin*, maar dat wil niet zeggen dat deze zorgvuldigheidseisen strekken tot bescherming van een individueel vermogensbelang van derden die schade lijden doordat een onvoldoende zorgvuldig gekeurd schip een ongeval veroorzaakt. De Hoge Raad oordeelde dat het hof de toepasselijke maatstaf niet had miskend.^[40.]

2.16

Commentaren op deze uitspraak betreffen vooral het onderscheid tussen de algemene norm en anderzijds de bijzondere norm aangaande de zorgvuldigheid waarmee het aan certificering voorafgaande onderzoek van duwbakken moet worden verricht. Zo stelde NJ-annotator Hijma dat het bevorderen van de veiligheid van het scheepvaartverkeer (het voorkómen van ongevallen) het doel van een regel kan zijn. Met het *doel* is volgens Hijma nog niet de *strekking* van een bepaalde gedragingsnorm gegeven.^[41.] Dat kwaliteitseisen worden gesteld aan schepen die aan het scheepvaartverkeer deelnemen, kan dienstig zijn voor dat doel. Door middel van de eis van een geldig certificaat van onderzoek kan een vorm van toezicht worden gehouden op de technische kwaliteit van schepen die aan dat scheepvaartverkeer deelnemen, ook al biedt het technisch onderzoek slechts een momentopname. Het feit dat kwaliteitseisen worden gesteld aan de technische keuring die aan de certificering vooraf gaat, kan evenzeer dienstig zijn voor dat doel. Maar dan moet nog steeds worden vastgesteld: (i) tot welke personen, (ii) tot welke schade en (iii) tot welke wijzen van ontstaan van schade de met die norm beoogde bescherming zich uitstrekt.

2.17

Een arrest van 13 oktober 2006 betrefte de vraag of de Verzekeringskamer als toezichthouder onrechtmatig had gehandeld jegens voormalige polishouders van de levensverzekeringmaatschappij Vie d’Or, door niet reeds eind november 1991 een stille bewindvoerder aan te wijzen. Ditmaal ging het om een rechtsnorm die zowel een algemeen belang als een individueel belang kan dienen.^[42.] De Hoge Raad kwam tot de slotsom dat het in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf voorziene toezicht

door de Verzekeringskamer *mede* ten doel heeft: het financiële belang van een polishouder, zoals dat voorzienbaar is gemoeid met een deconfiture van de verzekeraar, te beschermen. Volgens de Hoge Raad strookt het met het stelsel van de wet, het doel van dit toezicht en de bedoeling van de wetgever, zoals daarvan uit de parlementaire geschiedenis blijkt, dat dit wettelijk toezicht — naast het *algemene belang* van bescherming en bevordering van het vertrouwen in het verzekeringswezen — mede beoogt de *individuele vermogensbelangen* van (kort gezegd) de polishouders zo goed mogelijk te beschermen tegen het gevaar dat de verzekeraar niet aan zijn verplichtingen tegenover de betrokken polishouders kan voldoen en mede beoogt te bewerkstelligen dat het risico van een deconfiture van de verzekeraar zo gering mogelijk is. In die zaak ging het — anders dan in dit schietincident — om aansprakelijkheid van een toezichthouder.^[43.]

2.18

In het — om een andere reden veelbesproken — arrest van 13 april 2007 inzake de Iraanse vluchteling^[44.] ging het niet om het onderscheid tussen een algemene norm en een bijzondere norm, noch om het onderscheid tussen een algemeen belang en een individueel belang. Het draaide in die zaak om het onderscheid tussen verschillende individuele belangen van deze vluchteling: enerzijds het (humanitaire) belang bij toelating tot Nederland als vluchteling ‘teneinde hem te beschermen tegen vervolging in het land van herkomst’; anderzijds het (vermogensrechtelijk) belang bij toelating tot Nederland als vluchteling om zich inkomsten uit arbeid te verwerven. Ik laat die vraag verder rusten.

2.19

Ten slotte noem ik het arrest van 13 juli 2007 in een zaak tegen een gemeente, waarin de Gasunie vergoeding vorderde van de kosten van het verleggen van een aardgastransportleiding vanwege een schuur die de eigenaar van een perceel had gebouwd op grond van een bouwvergunning die het gemeentebestuur in strijd met een toepasselijke rechtsregel had verleend.^[45.] Het arrest is van belang, omdat daarin een ‘afgeleid belang’ werd aanvaard. De Hoge Raad overwoog onder meer:

“Het hof heeft het standpunt van de Gemeente dat art. 164 [van de desbetreffende planvoorschriften, toevoeging P-G] strekt tot bescherming van omwonenden en gebruikers zoals hiervoor vermeld, als juist aanvaard doch daaraan, in cassatie onbestreden, toegevoegd dat Gasunie een daarvan afgeleid belang heeft dat daarmee zozeer samenhangt dat het onder deze bescherming moet worden begrepen. Dit belang acht het hof door de Gemeente geschonden. Aan de aansprakelijkheid van de Gemeente kan niet afdoen dat de vergunninghouder ook een eigen verantwoordelijkheid heeft en niet op de aardgastransportleiding had mogen bouwen. Deze oordelen zijn juist (...).” (rov. 3.5.2)

2.20

Bij wijze van *intermezzo*: in het bestuursrecht is een relativiteitsvereiste bekend uit art. 8:69a Awb:

“De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept”.

Blijkens de wetsgeschiedenis van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht^[46.] ziet deze bepaling op het verband tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad, met name in geschillen waarbij meer dan twee partijen zijn betrokken. De strengere maatstaf “kennelijk” is toegelicht als volgt:

“Anderzijds is er, net als in de Crisis- en herstelwet, voor gekozen te bepalen dat de bestuursrechter slechts van vernietiging kan en moet afzien, indien de geschonden rechtsnorm *kennelijk* — dat wil zeggen: evident — niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beroept. Dit komt tegemoet aan het bezwaar dat het soms niet eenvoudig is om het beschermingsbereik van een norm vast te stellen en dat een relativiteitsvereiste daarom veel extra werk voor de rechter zou meebrengen.”

In de bestuursrechtspraak is inmiddels een correctie aanvaard, in die zin dat de schending van een norm die kennelijk niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende — en daarom, op zichzelf genomen, niet tot vernietiging van het besluit zou kunnen leiden — wel kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden.^[47.]

De strekking van de wettelijke regeling van het wapenverlof

2.21

Zowel het vonnis in eerste aanleg (onder 3) als het bestreden arrest (blz. 9 – 13) bevat informatie over de regelgeving ten tijde van het verlenen van het wapenverlof aan de schutter. Deels in aanvulling daarop, volgt hierna een samenvatting.^[48.]

2.22

Van oudsher kunnen wapens zowel ten goede als ten kwade worden aangewend. Bij het gebruik door de overheid is het nut meestal duidelijk (krijgsmacht; politie e.d.). Bovendien kan als een maatschappelijk defensiebelang worden beschouwd dat wapens en munitie beschikbaar zijn voor reserve-personeel dat geoefend is in het gebruik daarvan. In sommige landen

wordt veel belang gehecht aan het collectieve of individuele recht op zelfverdediging.^[49] Bij nuttig gebruik door particulieren valt onder meer te denken aan de jacht en bestrijding van overlast door dieren, industriële doeleinden (bijv. gebruik van explosieven in de mijnbouw) of het geven van signalen (bijv. vuurpijlen in reddingsboten). Daarnaast zijn er wapens voor culturele of recreatieve doeleinden (zoals traditionele schutterijen en kleidruiven schieten, verzamelaars van historische voorwerpen, filmopnamen, startschot bij sportwedstrijden, de schietsport enz.). Ook moet rekening worden gehouden met regels voor fabricage, vervoer en de opslag van wapens en munitie. Uit deze opsomming volgt dat bij een wettelijke regeling van wapens en munitie veel uiteenlopende belangen kunnen zijn betrokken. Bij de totstandkoming van wapenwetgeving kan de wetgever een keuze maken voor regels die dienstig zijn ter bescherming van het ene belang, maar niet ter bescherming van het andere belang. Zo kan de wetgever bijvoorbeeld regels geven die de persoonlijke veiligheid van mensen (of ruimer: de veiligheid van personen, dieren en goederen) beschermen, maar ook regels die slechts bedoeld zijn ter bescherming van het ongestoorde vrije verkeer in de openbare ruimte, ter bescherming van de rechtsstaat tegen terrorisme of revolutie, ter bescherming van een staatsmonopolie in de wapenindustrie tegen oneerlijke concurrentie, ter bescherming van een recht op zelfverdediging, enzovoort. In dit geding hebben partijen uitvoerig gedebatteerd over de vraag, welk belang of welke belangen worden beschermd door de regeling van het wapenverlof in de Wet wapens en munitie, in het bijzonder door de norm die door de korpsschef PHM is geschonden.

2.23

De industriële ontwikkeling in de tweede helft van de negentiende eeuw heeft grootschalige productie en verkoop van vuurwapens en munitie mogelijk gemaakt. In art. 1 van de wet van 9 mei 1890, *Stb.* 81, werd een verbod neergelegd om een wapen voorhanden te hebben op de openbare weg of op een voor het publiek toegankelijke plaats.

2.24

Kort na het einde van de Eerste Wereldoorlog waren in Europa veel vuurwapens in omloop en door de oorlog waren veel personen vertrouwd geraakt met het gebruik daarvan. Ook was in deze periode sprake van revolutionaire bewegingen. In april 1919 werd een voorstel ingediend voor een wet, houdende nadere voorzieningen op het stuk van vuurwapenen en munitie (Vuurwapenwet 1919^[50]). De voorgestelde wet beperkte het voorhanden hebben en verhandelen van vuurwapens anders dan met een algemene of bijzondere machtiging, afgegeven door het hoofd van de plaatselijke politie. Aan een machtiging werden voorwaarden verbonden. Een machtiging wordt slechts verleend indien en voor zover enig redelijk belang dat vordert en misbruik van het vuurwapen niet is te vrezen. De machtiging kon worden beperkt tot bepaalde tijden en plaatsen. De wet regelde de registratie bij aan- en verkoop van een vuurwapen en uiteraard de registratie van de verleende machtigingen.

2.25

De memorie van toelichting vermeldde:^[51]

“Nevens de bepalingen der wet van 9 Mei 1890 (...) zijn wettelijke voorzieningen noodig om de gevaren, welke uit de onbelemmerde verspreiding van wapenen onder de bevolking voortvloeien, te keeren. Terwijl b.v. de verkoop van vergift aan ettelijke belemmerende bepalingen gebonden is, kan een ieder, die de gedachte aan eenig misdrijf of aan zelfmoord heeft opgevat, zich vrijelijk wapenen, en in de eerste plaats worde hier gedacht aan vuurwapenen, verschaffen. Dat personen, in wier handen een vuurwapen bedenkelijk is, als misdadigers, zieken van geest en kinderen, zich in het bezit van een geladen revolver bevinden, blijkt elk oogenblik. De verspreiding van vuurwapenen onder de bevolking dient in het algemeen belang aan zekere beperkingen en aan zeker toezicht te worden onderworpen.”

De artikelsgewijze toelichting stelde over de criteria voor het verlenen van een machtiging:

“Eerst moet dus blijken van eenig redelijk belang, als de uitoefening van de jacht, bescherming van persoon of verfraaiing, of wat dies meer zij. Alleen binnen de grens van wat dat redelijk belang vordert, kan de machtiging worden verleend. Is b.v. het redelijk belang de uitoefening van de jacht, dan kan daardoor het voorhanden hebben van zwaardere wapenen dan voor de jacht worden vereischt, niet worden gedekt; is het bescherming van persoon of goed, dan zal het getal der daarvoor benodigde wapenen uiteraard zeer beperkt zijn, enz. Bovendien wordt de machtiging alleen verleend voor zoover misbruik daarvan of van het vuurwapen niet valt te vrezen. Hier komt de persoonlijkheid van den aanvrager in het geding, waaromtrent de politie zich zal hebben te vergewissen.”

2.26

Het tijdstip van indiening (1919) heeft bij sommige Kamerleden de gedachte doen postvatten dat de voorgestelde wet voornamelijk tot doel had, te beletten dat revolutionairen (d.w.z. personen die de regering omver zouden willen werpen, zo nodig met geweld) over vuurwapens kunnen beschikken. Blijkens de memorie van antwoord was dat laatste hoogstens een nevendoeel. Het primaire doel lag volgens de minister elders:

“Het wetsontwerp beteekent z.i. allereerst een belangrijke stap vooruit op den weg van meer doelmatige bestrijding van criminaliteit. (...) Of zou men maar steeds moeten dulden, dat misdadigers, kinderen en heel of half krankzinnigen zich

[52]

vrijelijk vuurwapenen kunnen verschaffen?” [\[52\]](#)

2.27

De Vuurwapenwet 1919 heeft lange tijd stand gehouden. Op 9 december 1970 hebben de drie Benelux-landen, met het oog het bij een douane-unie behorende grensoverschrijdende verkeer, een overeenkomst inzake wapens en munitie gesloten (*Trb.* 1971, 41). Deze overeenkomst bevatte een bijlage met gemeenschappelijke bepalingen, waarvan met name van belang is de indeling van wapens en munitie in drie categorieën. Verbodsbepalingen en voorschriften varieerden per categorie. Deze Benelux-overeenkomst is niet geratificeerd door België en nimmer in werking getreden. Niettemin heeft Nederland, mede in verband hiermee, de Vuurwapenwet 1919 vervangen door de Wet wapens en munitie (wet van 5 februari 1986, *Stb.* 41, in werking getreden op 1 september 1989). [\[53\]](#) Uit de parlementaire behandeling van het wetvoorstel heeft het hof aangehaald:

“(…) dat ‘wapengebruik de rechtsorde in hoge mate aantast. Moord en doodslag, berovingen, gijzelingen en ontvoeringen plegen met behulp van wapens te worden gepleegd’ (*Kamerstukken II* 1984-1985, Nota naar aanleiding van het eindverslag 14 413, nr. 9 pg. 2). ‘Wapenbezit is (…) een gevaarzettingsdelict. Dit betekent dat zonder dat een schadelijk gevolg is ingetreden, dus zonder dat er een concreet slachtoffer aanwijsbaar is, er al sprake is van strafbaarheid.

Gevaarzettingsdelicten vinden hun grond in de omvang van de schade die zou ontstaan als het gevaar zich zou verwezenlijken. (…) Toegespijst op de onderhavige materie betekent dit dat zolang het wapen niet voor andere strafbare feiten wordt gebruikt, er geen slachtoffers zijn’ (*Kamerstukken II* 1984/85, 14 413, nr. 9, pg. 5).”

2.28

Kort daarna, op 18 juni 1991, werd een Europese richtlijn uitgevaardigd voor de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens. [\[54\]](#) Deze richtlijn hield verband met het vrije verkeer van personen en van goederen binnen het grondgebied van de Europese Gemeenschap en de voorgenomen afschaffing van de grenscontrole aan de binnengrenzen. Omdat de wapenwetgeving in de lidstaten tot dan toe uiteenliep, moesten categorieën vuurwapens worden vastgesteld waarvan verwerving en voorhanden hebben door particulieren verboden is (categorie A), hetzij vergunningplichtig is (categorie B) dan wel aangifteplichtig is (categorie C). Daarnaast kende de richtlijn een restcategorie ‘andere vuurwapens’ (D). De richtlijn introduceerde onder meer een Europese vuurwapenpas voor het grensoverschrijdend vervoer van vuurwapens.

2.29

In hetzelfde jaar verscheen een WODC-rapport over een tekortschietende bestrijding van de vuurwapencriminaliteit in Nederland, dat voornamelijk betrekking had op illegale vuurwapens en op de interne organisatie van deze werkzaamheden binnen de politiekorpsen. [\[55\]](#) De richtlijn 91/477/EEG en het WODC-rapport hebben geleid tot een herziening van de Wet wapens en munitie, onderscheidenlijk bij wet van 27 januari 1994, *Stb.* 84 (*Kamerstukken 23 028*), en bij wet van 16 november 1995, *Stb.* 579 (*Kamerstukken 24 107*). Uit de memorie van toelichting is vermeldenswaardig dat de doelstellingen van de Wet wapens en munitie werden samengevat als: “beheersing van het legale wapenbezit en bestrijding van het illegale wapenbezit”. [\[56\]](#) Nadat de wetgever had bemerkt dat de Notificatierichtlijn [\[57\]](#) niet was nageleefd, is de Wet wapens en munitie geheel opnieuw vastgesteld bij wet van 5 juli 1997, *Stb.* 292.

2.30

De hiervoor genoemde Richtlijn 91/477/EEG is later gewijzigd door de Richtlijn 2008/51/EG. [\[58\]](#) De laatstgenoemde richtlijn hing samen met de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Protocol betreffende de bestrijding van illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens en hun onderdelen en munitie. [\[59\]](#) Artikel 5 van richtlijn 91/477/EEG werd vervangen door de volgende bepalingen, voor zover hier van belang:

“Onverminderd het bepaalde in artikel 3 staan de lidstaten het verwerven en voorhanden hebben van vuurwapens uitsluitend tot aan personen die daarvoor goede redenen hebben en die

- a) ten minste 18 jaar oud zijn (...);
- b) waarschijnlijk geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of de openbare veiligheid zullen vormen. Een veroordeling voor een opzettelijk geweldsmisdrijf wordt beschouwd als een indicatie van een dergelijk gevaar.

De lidstaten kunnen de machtiging voor het voorhanden hebben van een vuurwapen intrekken als aan een van de voorwaarden op basis waarvan de machtiging is verleend niet langer wordt voldaan.
(...)”

Aan deze richtlijn is in Nederland uitvoering gegeven bij wet van 26 januari 2012, *Stb.* 25 (*Kamerstukken* 32 721), in werking getreden op 4 februari 2012. Het in artikel 5 aangehaalde artikel 3 van de richtlijn houdt in dat de lidstaten in hun nationale wetgeving strengere voorschriften kunnen opnemen (behoudens een hier niet toepasselijke uitzondering). [\[60\]](#)

2.31

Krachtens art. 26 lid 1 Wet wapens en munitie (Wwm) is het verboden een wapen of munitie van de categorieën II en III

voorhanden te hebben. Het tweede lid van artikel 26 bepaalt (onder a) dat het eerste lid niet van toepassing is op personen die houder zijn van een verlot als bedoeld in art. 28 lid 1 Wwm. Art. 28 Wwm bepaalt, voor zover hier van belang:

- “1. Verlot tot het voorhanden hebben van een wapen en munitie wordt, uitsluitend voor wapens en munitie behorend tot categorie III, verleend door de korpschef in de woon- of verblijfplaats van de aanvrager.
2. Een verlot wordt verleend indien:
 - a. een redelijk belang de verlening van het verlot vordert;
 - b. de aanvrager geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of veiligheid kan vormen;
 - c. de aanvragen tenminste de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt, behoudens afwijking voor leden van een schietvereniging.
3. Het belang met het oog waarop het verlot is verleend, wordt in het verlot omschreven.
4. Een verlot heeft een geldigheid van ten hoogste een jaar en kan worden verlengd, indien aan de vereisten voor de verlening daarvan nog wordt voldaan.”

Hoewel het hof dit niet uitdrukkelijk vermeldt, meen ik dat op grond van de overgelegde stukken in cassatie gevoeglijk kan worden aangenomen dat het verlot op 10 november 2008 aan de schutter werd verleend voor de uitoefening van de schietsport.

2.32

Op grond van art. 7 lid 1, aanhef en onder b en c, Wwm worden de in deze wet genoemde erkenningen, consenten, vergunningen, verloten en ontheffingen, onverminderd de bijzondere gronden tot weigering daarvan, geweigerd indien er reden is om te vrezen dat aan de aanvrager het onder zich hebben van wapens of munitie niet kan worden toevertrouwd (punt b) of van die erkenningen, consenten, vergunningen, verloten of ontheffingen dan wel van wapens en munitie misbruik zal worden gemaakt (grond c). Op grond van art. 38 lid 2 Wwm moeten de korpschefs bij de uitvoering van deze wet de aanwijzingen van de minister van Justitie en Veiligheid volgen. Deze aanwijzingen waren ten tijde van de verlening van het verlot aan de schutter (10 november 2008) neergelegd in de Circulaire wapens en munitie 2005 (hierna: CWM 2005).^[61] De belangrijkste gedeelten van de CWM 2005 zijn geciteerd in het vonnis van de rechtbank onder 3.7 en nogmaals in het bestreden arrest, blz. 9 – 12, zodat zij hier niet behoeven te worden herhaald.

2.33

De weigeringsgrond in art. 28, lid 1 onder b, Wwm is kennelijk ontleend aan art. 5 van Richtlijn 91/477/EEG, zoals gewijzigd door Richtlijn 2008/51/EG. Op het eerste gezicht lijkt deze weigeringsgrond aan de korpschef een grote beoordelingsruimte te geven. Het nationale recht geeft evenwel strengere voorschriften. Zoals het hof al constateerde, wordt de beoordelingsruimte van de korpschef ingeperkt door het bepaalde in art. 7 lid 1 Wwm, en verder door het bepaalde in de CWM 2005.

Het relativiteitsvereiste: bespreking van middelonderdeel 1

2.34

Het hof heeft aangenomen dat de korpschef bij het verlenen van het wapenverlot aan de schutter ook de materiële norm van art. 7 lid 1, aanhef onder b en c, Wwm heeft geschonden. In de redenering van het hof had deze voorgeschreven weigeringsgrond — naast het algemene streven om slachtoffers te voorkomen, dus individuele burgers te beschermen — ook een specifiek doel. Dat specifieke doel is: dat geen personen met wapens rondlopen, aan wie het onder zich hebben van wapens of munitie niet kan worden toevertrouwd vanwege het risico dat van die wapens of van die munitie misbruik zal worden gemaakt.

2.35

Middelonderdeel 1.1 bestrijdt het oordeel van het hof in de overwegingen 8.1 – 8.12 met een rechtsklacht. De Politie neemt tot uitgangspunt dat de Wet wapens en munitie, het daarin neergelegde stelsel en de normen voor het verlenen van een verlot (als bedoeld in art. 28 Wwm) blijkens de wetsgeschiedenis tot doel hebben: het *maatschappelijk* belang van een veilige samenleving te dienen en *in algemene zin* de veiligheid van burgers en de samenleving te bevorderen. De klacht houdt in dat het gerechtshof heeft miskend dat deze normen niet strekken ter bescherming van individuele (vermogens)belangen van burgers, zoals eisers, die schade lijden doordat degene aan wie verlot is verleend tot het voorhanden hebben van een vuurwapen, met dat vuurwapen een misdrijf pleegt. Dit geldt te meer, omdat het verlenen van het wapenverlot een onbepaalde, in beginsel onbegrensde groep van mogelijke benadeelden raakt. Misbruik van het verleende wapenverlot kan op een vooraf niet te voorzien wijze tot uiteenlopende vormen van schade leiden. Voor zover het hof ervan uitgaat dat de geschonden norm niet slechts die van een zorgvuldige besluitvorming is, maar tevens de

‘materiële norm’ die aan art. 7, lid 1, aanhef en onder b en c, Wwm ten grondslag ligt, doet dit hieraan niet af, aldus *onderdeel 1.3*.

2.36

Onderdeel 1.2 voegt hieraan toe dat voor zover het oordeel mede is gebaseerd op (de wetsgeschiedenis van) de Vuurwapenwet 1919, het hof miskent dat de vraag of aan het relativiteitsvereiste is voldaan moet worden beantwoord aan de hand van doel en strekking van de geschonden norm *zoals die ten tijde van het verlenen (respectievelijk de verlenging) van het wapenverlof* gold. Deze middelonderdelen kunnen gezamenlijk worden behandeld.

2.37

Het gaat in dit geding niet om aansprakelijkstelling van de Politie als ‘toezichthouder’ op de grond dat zij een strafbaar feit — het schietincident — niet heeft weten te voorkómen.^[62.] De door het hof vastgestelde onrechtmatige daad omvat, zoals overweging 8.3 vermeldt, — naast een schending van de in de richtlijn voorgeschreven zorgvuldigheidsnorm ten aanzien van het onderzoek naar de antecedenten van de aanvrager — een schending van de materiële norm in art. 7, lid 1, aanhef en onder b en c, Wwm.

2.38

De strekking van deze (materiële) norm heeft het gerechtshof kunnen afleiden uit de tekst van de bepaling: indien er reden is om te vrezen dat de aanvrager het voorhanden hebben van een vuurwapen niet kan worden toevertrouwd of wanneer er vrees is voor misbruik van het wapen; daarvoor is al reden bij geringe twijfel. Er kan vrees bestaan voor misbruik van het wapen door de vergunninghouder zelf of door een ander.^[63.] Daarmee is inderdaad nog niet gegeven welke belang door middel van deze norm wordt beschermd. In de bestuursrechtspraak over weigering of intrekking van wapenverloven wordt in dit verband doorgaans genoemd: het maatschappelijk belang van de veiligheid van de samenleving.^[64.] Anders dan de Politie in dit geding heeft bepleit,^[65.] behoefde het hof het maatschappelijk belang van de veiligheid van de samenleving (een algemeen belang) niet gescheiden te zien van het individuele belang van de slachtoffers. Tot het belang van de veiligheid van de samenleving behoort het belang van de *persoonlijke* veiligheid. Meer concreet: het belang van personen om niet door kogels uit een vuurwapen waarvoor het verlof is verleend, te worden getroffen. De omstandigheid dat ten tijde van de beslissing over de aanvraag wapenverlof niet bekend is, *wie* door een kogel uit het legaal verkregen vuurwapen zou kunnen worden getroffen, doet er niet aan af dat de norm van art. 7, lid 1, aanhef en onder b en c, Wwm mede het belang van de persoonlijke veiligheid beschermt. Daarom kan naar mijn mening de Politie ook niet staande houden dat de kring van personen niet af te bakenen is: de norm beschermt alleen de personen die door een kogel uit een vuurwapen waarvoor het wapenverlof is verleend kunnen worden getroffen.

2.39

Het beroep op de wetsgeschiedenis en ook het argument dat het relativiteitsvereiste per definitie steeds een inperking van de aansprakelijkheid is, staan hieraan niet in de weg. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is al voldoende dat de norm *mede* tot bescherming van het belang van de persoonlijke veiligheid van individuen strekt. Ook al was onbekend wie het slachtoffer zou worden en op welke tijd en plaats, het enkele feit dát bij het te vrezen misbruik van het vuurwapen personen door kogels kunnen worden getroffen met dood of verwonding tot gevolg, was voorzienbaar op de dag waarop de korpschef over de aanvraag wapenverlof besliste. Het aantal slachtoffers of de *omvang* van de schade als gevolg van letsel of overlijden (die per slachtoffer kan verschillen) behoeft op het tijdstip van het onrechtmatig handelen niet voorzienbaar te zijn. In de schriftelijke toelichting in cassatie namens de Politie is gewezen op het onderscheid tussen het doel en de beschermingsomvang van een wettelijke norm.^[66.] Het woord ‘beschermingsomvang’ ziet op het beschermingsbereik van de norm; met andere woorden, op de vraag “tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt”. Dat is precies het onderscheid dat het hof heeft gemaakt: schade door letsel of overlijden als gevolg van schotwonden valt wel onder het beschermingsbereik van de geschonden norm; andersoortige schade niet. Mijn slotsom is dat de klachten van onderdeel 1 falen.

Oorzakelijk verband: inleidende opmerkingen

2.40

Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden (art. 6:162 lid 1 BW). Het woord ‘dientengevolge’ brengt tot uitdrukking dat tussen de onrechtmatige gedraging en de schade oorzakelijk verband moet bestaan. Het gaat hierbij om het feitelijke verband tussen oorzaak en gevolg.

2.41

De vraag of in een concreet geval sprake is van oorzakelijk verband pleegt te worden beantwoord met behulp van de *condicio sine qua non*-toets.^[67.] Bij deze toets wordt de werkelijk bestaande situatie na de onrechtmatige daad vergeleken

met de denkbeeldige situatie alsof de onrechtmatige gedraging niet had plaatsgevonden. Indien in de denkbeeldige situatie zonder onrechtmatige daad de schade zich niet zou hebben voorgedaan, is sprake van een (negatief) oorzakelijk verband. Anders gezegd: de onrechtmatige gedraging is een voorwaarde ('*condicio sine qua non*', *c.s.q.n.*) geweest voor het intreden van de schade. Zo ook hebben de eisers in deze zaak geredeneerd: indien het onrechtmatig handelen van de korpschef van het korps PHM wordt weggedacht en het wapenverlof zou zijn geweigerd, zou de schutter naar verwachting niet de beschikking hebben gehad over de vuurwapens die hij in winkelcentrum 'de Ridderhof' heeft gebruikt.

2.42

De *c.s.q.n.*-toets is een hulpmiddel. In sommige gevallen schiet deze toets tekort en kan niettemin oorzakelijk verband worden aangenomen tussen een onrechtmatige gedraging en de gestelde schade. Zie reeds de toelichting-Meijers:^[68.]

"De gebruikelijke formulering van het eerste criterium is deze, of de aansprakelijkheid scheppende gebeurtenis '*condicio sine qua non*' van de schade is. Men vraagt zich daarbij af, of bij wegdenken van die gebeurtenis ook de schade in de gedachte wegvalt. Het is echter goed, in het oog te houden dat het resultaat van de toetsing aan het negatieve criterium van de '*condicio sine qua non*' slechts een tussenschakel is in de redenering welke poogt aan te tonen of er tussen de feitelijk wèl voorgevallen gebeurtenis en de feitelijk wèl ingetreden schade positief causaal verband bestaat. In sommige gevallen immers schiet de test tekort en moet het positief causaal verband worden aangenomen, ofschoon de schade ook zonder de betrokken gebeurtenis zou zijn ingetreden:^[69.] zo bij voorbeeld als iemand bij een onrechtmatige executie is gedood door een aantal schoten van een peloton, terwijl die schoten elk voldoende waren om de dood te doen intreden."

Het door Meijers genoemde voorbeeld (vuurpeloton) heeft betrekking op gevallen waarin de schade het gevolg is van twee of meer oorzaken, die ieder op zich al voldoende zijn voor het intreden van de gehele schade. Deze situatie wordt aangeduid met de term *afzonderlijk (gelijktijdig) werkende oorzaken*.^[70.]

2.43

Een ander voorbeeld is de *doorbreking of onderbreking van de causaliteit*. Dit betreft gevallen waarin de schade als gevolg van de ene oorzaak reeds is ingetreden voordat een andere, chronologisch eerdere, oorzaak haar volle werking had. Een voorbeeld hiervan is het met een dodelijk middel vergiftigde paard dat nog vóórdat het gif zijn volle werking heeft, komt te overlijden als gevolg van een brand.^[71.] Een heel strikte toepassing van de *c.s.q.n.*-toets zou tot het resultaat leiden dat geen van beide oorzaken een noodzakelijke voorwaarde is voor het intreden van de schade: voor beide oorzaken geldt immers dat, indien één van beide wordt weggedacht, de schade intreedt als gevolg van de andere oorzaak.

2.44

In de buurt hiervan ligt het geval van *hypothetische causaliteit* (veronderstelde veroorzaking). Dit betreft de situatie waarin een onrechtmatige daad heeft geleid tot een bepaalde schade, terwijl aannemelijk is dat dezelfde schade ook zonder deze oorzaak zou zijn ingetreden door een andere (latere) oorzaak. Een fictief voorbeeld is de auto die als gevolg van een aanrijding als '*total loss*' is aan te merken, terwijl vast staat dat — de aanrijding weggedacht — de auto even later toch zou zijn vernietigd als gevolg van een bomaanslag. Een heel strikte toepassing van de *c.s.q.n.*-toets leidt ook in dit voorbeeld tot de gevolgtrekking dat de eerste oorzaak (de aanrijding) geen noodzakelijke voorwaarde was voor het intreden van de schade. In zulke gevallen mag de rechter oordelen dat het oorzakelijk verband tussen de eerste oorzaak (in dit voorbeeld: de aanrijding) en de schade (auto *total loss*) niet wordt verbroken door de latere (hypothetische) oorzaak. Een voorbeeld is het arrest *Bedrijfsverplaatsing Budel*.^[72.] Een ondernemer vorderde van de gemeente vergoeding van schade die het gevolg was van het niet nakomen van de toezeggingen van de voormalige wethouder. Het hof wees de vordering af op de grond dat het oorzakelijk verband ontbrak, omdat het realiseren van het bedrijf op het beoogde terrein toch niet mogelijk zou zijn geweest, omdat de Kroon in 1985 de daartoe benodigde Hinderwetvergunning had geweigerd. De Hoge Raad oordeelde dat die beslissing blijk gaf van een onjuiste rechtsopvatting:

"Indien de Gemeente onrechtmatig heeft gehandeld (...) wordt het oorzakelijk verband tussen dat onrechtmatig handelen en die schade niet verbroken doordat zich naderhand feiten hebben voorgedaan die eveneens tot een zodanige schade zouden hebben geleid, indien de Gemeente deze toezeggingen wel gestand zou hebben gedaan. (...)"

Het oorzakelijk verband: bespreking van middelonderdeel 2

2.45

In rov. 9.2 verwierp het hof het verweer van de Politie dat het oorzakelijk verband tussen het onrechtmatig handelen en de gestelde schade ontbreekt omdat de schutter ook zonder het wapenverlof wel op enige wijze, illegaal, aan vuurwapens zou zijn gekomen. Het hof overwoog:

"Dit verweer wordt verworpen. Indien PHM onrechtmatig heeft gehandeld door ten onrechte een wapenverlof af te geven en [de schutter] als gevolg daarvan met zijn vuurwapens op mensen heeft geschoten die daardoor schade hebben geleden, wordt het oorzakelijk verband tussen dat onrechtmatig handelen en die schade niet verbroken doordat zich andere feiten hadden kunnen voordoen die eveneens tot een zodanige schade zouden hebben geleid. Anders gezegd: het condi[c]io sine

qua non-verband ontbreekt niet, wanneer de schade ook zou zijn ontstaan, omdat [de schutter] illegaal vuurwapens zou hebben verkregen als het vuurwapenverlof niet zou zijn verleend (zie ook de PG, boek 6, pg. 340). Het bewijsaanbod dat PHM ter zake heeft gedaan, wordt als niet relevant gepasseerd.”

2.46

Het cassatiemiddel veronderstelt dat het hof tot uitgangspunt heeft genomen dat de stelplicht en de bewijslast ten aanzien van het vereiste oorzakelijk verband, in beginsel op de eisers rusten. Voor het geval dat het hof van een andere verdeling van stelplicht en bewijslast is uitgegaan, klaagt *onderdeel 2.1* dat dit oordeel rechtens onjuist is, althans ontoereikend gemotiveerd.

2.47

Deze klacht mist feitelijke grondslag. Volgens de hoofdregel van art. 150 Rv lag het op de weg van eisers om het in art. 6:162 BW bedoelde oorzakelijk verband te stellen en, bij behoorlijke betwisting, te bewijzen. Het bestreden arrest biedt m.i. geen aanknopingspunt voor de veronderstelling dat het hof van een andere verdeling van de stelplicht en bewijslast dan de hoofdregel van art. 150 Rv is uitgegaan. In de redenering van het hof stelden eisers dat de causale keten hierin bestaat dat de schutter door het wapenverlof de beschikking heeft kunnen krijgen over de bij het incident gebruikte wapens en munitie. Daartegenover stond het verweer van de Politie dat ook indien dat waar is, het vereiste oorzakelijk verband ontbreekt omdat de schutter langs een andere (illegale) weg ook aan deze wapens en munitie had kunnen komen. Het gaat dan om een zogenaamd “ja, maar”-verweer.

2.48

Onderdeel 2.2 stelt dat de Politie het oorzakelijk verband tussen het onrechtmatig handelen van de Politie en het vuren door de schutter behoorlijk gemotiveerd heeft betwist. De Politie wijst op de navolgende stellingen die zij in eerste en tweede aanleg had aangevoerd (verkort weergegeven^[73]):

- i. dat de schade van eisers rechtstreeks het gevolg is van het onrechtmatig handelen van de schutter; niet van het door de korpschef verleende en verlengde wapenverlof;
- ii. dat de verlening (en nadien de verlenging) van het wapenverlof geen noodzakelijke voorwaarde vormde voor het schietincident: ook zonder wapenverlof had de schutter aan wapens kunnen komen en kunnen schieten zoals hij op 9 april 2011 heeft gedaan;
- iii. dat zeer waarschijnlijk is dat hij dit ook zou hebben gedaan;
- iv. dat de schutter de feitelijke voorbereidingshandelingen pas kort vóór 9 april 2011 heeft verricht. Dit illustreert volgens de Politie hoezeer hij erop uit was, zijn voornemen om in het winkelcentrum personen dood te schieten en daarna zichzelf van het leven te beroven, daadwerkelijk uit te voeren en hoe vasthoudend hij daarin was;
- v. dat uit het feit dat circa 97% van de dodelijke schietincidenten in Nederland met *illegaal* verkregen wapens plaatsvindt, blijkt dat dergelijke plannen ook (kunnen) worden verwezenlijkt zonder de beschikking te hebben over een wapenverlof;
- vi. dat het voorgaande niet anders wordt door de omstandigheid dat de schutter niet het illegale pad heeft betreden nadat zijn eerste verzoek tot toekenning van een wapenverlof (in 2005) was afgewezen. Kennelijk had hij op dat moment het plan nog niet, of was hij nog niet aan de uitvoering daarvan toe. Ook na de toekenning van het wapenverlof eind 2008 had de schutter dat plan kennelijk nog niet: tussen de verlening van het wapenverlof en het schietincident ligt een periode van twee en een half jaar (kort vóór april 2011 is de schutter met de feitelijke voorbereidingshandelingen begonnen). Volgens de Politie maakt dit duidelijk dat de schutter niet op het wapenverlof zat te wachten om tot deze daad te komen.

2.49

De klacht houdt in dat het hof in het geheel niet is ingegaan op deze stellingen: het hof heeft in rov. 9.2 zonder toereikende motivering tot uitgangspunt genomen dat de schietpartij en de schade die eisers daardoor hebben geleden, een gevolg zijn van het onrechtmatig handelen van de Politie met betrekking tot het wapenverlof en dat eisers het vereiste oorzakelijk verband voldoende aannemelijk hebben gemaakt.

2.50

Uit de samenvatting in overweging 9.1 volgt dat het hof het in dit middelonderdeel bedoelde verweer onder ogen heeft gezien. Het hof acht deze stellingen van de Politie niet voldoende om te kunnen spreken van een toereikend gemotiveerde betwisting van het gestelde oorzakelijk verband. Dat oordeel is niet onbegrijpelijk. Tussen partijen was en is niet in geschil dat de schutter op 9 april 2011 op mensen heeft geschoten en dat daarbij schade door letsel of overlijden is ontstaan. Evenzeer staat vast dat de schutter de door hem daarbij gebruikte vuurwapens en munitie legaal heeft verkregen en legaal voorhanden kon hebben dankzij het door de korpschef afgegeven en nadien verlengde wapenverlof. In overweging 9.2 heeft het hof beslist dat dit oorzakelijk verband niet wordt ‘verbroken’ door hypothetische latere feiten (zoals hier: de

mogelijkheid dat de schutter na een weigering door de korpschef van het aangevraagde wapenverlof deze wapens en munitie op een illegale wijze had verworven en daarmee dezelfde schade had kunnen veroorzaken). Uit de redengeving volgt dat en waarom het hof de in dit middelonderdeel bedoelde stellingen — ook die met betrekking tot het tijdstip waarop de schutter tot zijn verschrikkelijke besluit is gekomen — heeft verworpen.

2.51

In het bijzonder ten aanzien van de *stelling onder i* merk ik nog op dat de aangevoerde omstandigheid dat de schade *rechtstreeks* gevolg is van het eigen onrechtmatig handelen van de schutter, niet uitsluit dat de schade *tevens indirect* het gevolg is van het door de korpschef verleende (en later verlengde) wapenverlof. Twee of meer schadeoorzaken kunnen naast elkaar bestaan. In zoverre levert de stelling onder *i* geen deugdelijke betwisting op van het oorzakelijk verband. Onderdeel 2.2 faalt.

2.52

Onderdeel 2.3 hangt samen met het vorige onderdeel. De klacht dat het oordeel in overweging 9.2 onjuist is, althans ontoereikend gemotiveerd in het licht van wat in middelonderdeel 2.2 is aangevoerd, behoeft na het voorgaande geen afzonderlijke bespreking. Verder klaagt de Politie dat het hof miskent dat het vereiste oorzakelijk verband ontbreekt wanneer eisers (tegenover de gemotiveerde betwisting door de Politie) niet of onvoldoende aannemelijk maken dat de schutter de schietpartij *niet* zou hebben begaan als de korpschef hem het wapenverlof *niet* zou hebben verleend.

2.53

Deze klachten gaan niet op. In de redenering van het hof hebben eisers voldoende feiten en omstandigheden aangevoerd voor de gevolgtrekking dat de korpschef — onbedoeld, maar niettemin verwijtbaar — heeft gefaciliteerd dat de schutter legaal kon beschikken over deze wapens en munitie. Om oorzakelijk verband aan te nemen, was niet nodig dat de eisers aannemelijk maken dat de schutter de schietpartij niet zou hebben begaan als de korpschef hem een wapenverlof zou hebben geweigerd.

2.54

Tot slot bevat dit middelonderdeel de klacht dat zonder nadere motivering niet valt in te zien dat indien zich andere omstandigheden zouden hebben voorgedaan die eveneens tot de schietpartij hadden geleid — bijvoorbeeld het verkrijgen van illegale vuurwapens door de schutter — dit niet zou (kunnen) meebrengen dat het causaal (*c.s.q.n.*-)verband tussen het onrechtmatig handelen van de Politie en de schade van eisers ontbreekt.

2.55

Ook in deze klacht wordt de *c.s.q.n.*-toets ten onrechte verabsoluteerd. Inderdaad is denkbaar dat iemand feitelijk de beschikking krijgt over een of meer vuurwapens en munitie zonder een geldig wapenverlof. In zoverre is juist, dat het hebben van een wapenverlof niet een onmisbare voorwaarde (*condicio sine qua non*) is voor het schieten met een vuurwapen op personen met dood of letsel tot gevolg. Dit neemt niet weg, dat het hebben van een geldig wapenverlof het aanzienlijk gemakkelijker maakt om de daarvoor benodigde vuurwapens en munitie te verkrijgen, te vervoeren, te bewaren en voorhanden te hebben dan in het illegale circuit mogelijk zou zijn. Juist met zijn verwijzing naar Parl. Gesch. BW Boek 6, blz. 340 heeft het hof tot uitdrukking gebracht dat — en waarom — zich desniettemin een situatie voordoet waarin oorzakelijk verband kan worden aangenomen. Onderdeel 2.3 faalt.

2.56

Onderdeel 2.4 klaagt over het passeren van het in overweging 9.2 bedoelde bewijsaanbod van de Politie. De klacht houdt in wel degelijk relevant is of de schutter zonder de verlening van het wapenverlof het schietincident ook zou hebben gepleegd, bijvoorbeeld door zich illegaal een vuurwapen te verwerven. Indien het hof van oordeel was dat de Politie onvoldoende (tegen)bewijs had geleverd ten aanzien van het oorzakelijk verband, had het hof de Politie ten minste behoren toe te laten tot het leveren van (tegen)bewijs.

2.57

Zoals toegelicht in de bespreking van de voorgaande middelonderdelen, heeft het hof geoordeeld dat de stellingen van de Politie niet een (voldoende) gemotiveerde betwisting opleverden van het door eisers gestelde oorzakelijk verband. Op die grond kwam het hof niet toe aan bewijslevering. Daarom mocht het hof het (algemeen geformuleerde) bewijsaanbod van de Politie^[74] passeren als niet ter zake dienende. Onderdeel 2.4 faalt.

2.58

Onderdeel 2.5 houdt in dat al hetgeen in de onderdelen 2.2 tot en met 2.4 is aangevoerd ook opgaat indien het hof in rov. 9.2 tot uitgangspunt zou hebben genomen dat het op de weg van de Politie ligt om de *afwezigheid* van oorzakelijk verband te stellen en te bewijzen. Deze klacht mist feitelijke grondslag. De slotsom is dat alle klachten van onderdeel 2 falen.

Toerekening van de schade: inleidende opmerkingen

2.59

Art. 6:98 BW bepaalt dat voor vergoeding in aanmerking komt schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend. Dit is een codificatie van de leer van de redelijke toerekening.^[75] De vraag of de schade in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust dat zij de aangesprokene als gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend, moet worden beantwoord aan de hand van objectieve factoren als de aard van de aansprakelijkheid en van de schade. In dat kader zal ook wat naar objectief inzicht voorzienbaar of waarschijnlijk was, een rol kunnen spelen.^[76]

2.60

Andere genoemde factoren zijn: de strekking van de overtreden norm, de aard van de gedraging en de mate van schuld. Deze drie hangen samen met de aard van de aansprakelijkheid. Daarnaast zijn andere gezichtspunten genoemd.^[77] Tot de in dit verband relevante omstandigheden kunnen ook behoren de gezichtspunten: of een bepaald schadelijk gevolg in (zeer) ver verwijderd verband staat tot de aansprakelijkheid scheppende gebeurtenis, en of een bepaald schadelijk gevolg van de aansprakelijkheid scheppende gebeurtenis naar ervaringsregels niet redelijkerwijs voorzienbaar is.^[78] Ten aanzien van de factoren die schadetoebrenging, schadesoort en schadeomvang bepalen, behoeft bovendien niet steeds dezelfde maatstaf te worden aangelegd: de formulering van art. 6:98 BW laat de rechter de nodige vrijheid om ieder van deze factoren bij de toerekening de betekenis toe te kennen die daaraan behoort toe te komen.^[79] In de vakliteratuur zijn vuistregels voor het toerekenen van schade ontwikkeld.^[80] Deze geven richting aan, maar zijn niet dwingend. In ieder concreet geval moet een afweging plaatsvinden van de relevante factoren, in onderlinge samenhang beschouwd. In de vakliteratuur wordt wel gesproken van een multifactorbenadering.^[81]

Toerekening van de schade: bespreking van middelonderdeel 3

2.61

In rov. 9.3 - 9.8 heeft het hof het verweer van de Politie besproken dat de schade haar in redelijkheid niet kan worden toegerekend. Dit verweer hield samengevat in:

- a. dat de Politie hooguit kon weten dat de schutter kortdurend in een psychiatrisch ziekenhuis was opgenomen omdat hij suïcidaal was; de Politie kon niet voorzien dat de schutter (ook) voor anderen gevaarlijk kon zijn en al helemaal niet dat hij in staat zou zijn tot dat wat hij op 9 april 2011 heeft aangericht;
- b. dat de schade niet *rechtstreeks* is veroorzaakt door het verlenen van het wapenverlof, maar dat zich tussen de verlening van dit verlof en de schade allerlei schakels bevinden (in het bijzonder: beslissingen en handelingen van de schutter zelf), en dat sprake is van een te ver verwijderd verband om het handelen van de schutter nog te kunnen toerekenen aan de Politie;
- c. dat de onrechtmatige daad van het korps PHM niet een ernstige fout betreft, maar een onzorgvuldigheid: het niet in de beslissing meenemen van bepaalde informatie.

2.62

Het hof heeft in rov. 9.4 vooropgesteld dat het aankomt om een weging van de relevante gezichtspunten, waaronder de aard van de aansprakelijkheid, de aard van de gedraging, de aard van de overtreden norm, de aard van de schade en de (mate van) voorzienbaarheid van de schade. Deze vooropstelling is in cassatie niet bestreden.

2.63

Vervolgens heeft het hof overwogen:

“9.5.

Onder 8.12 is uiteengezet dat de geschonden norm — de norm dat een wapenverlof geweigerd moet worden aan iemand aan wie een vuurwapen niet kan worden toevertrouwd, omdat vrees voor misbruik bestaat — strekt tot bescherming van de burger in zijn individuele belang tegen de schadelijke gevolgen van het gebruik (misbruik) van een vuurwapen. De aard van deze norm brengt mee dat aan de voorzienbaarheid van de schade minder hoge eisen hoeven te worden gesteld.

9.6.

Ten aanzien van die voorzienbaarheid geldt het volgende. PHM wist niet alleen dat [de schutter] in bewaring was gesteld vanwege suïcidale gedachten, maar ook dat hij in 2003 op enigerlei wijze betrokken is geweest bij het schieten op anderen met een luchtbuik (zie randnummers 7.11 en 7.12). Daarnaast was — naar appellanten hebben opgemerkt (punt 257 memorie van grieven) en door PHM niet is betwist — algemeen bekend, ook in 2008, dat bij suicide met vuurwapens ook andere slachtoffers kunnen vallen dan degene die zich suicideert en dat zich in het buitenland een aantal keren de situatie

had voorgedaan van suicide met voorafgaande homicide met behulp van (legale) vuurwapens (bijvoorbeeld de Colombine-schietpartij in 1999, maar ook in buurlanden in Europa, zoals de schietpartij op het Gutenberg-Gymnasium in Duitsland in 2002, de schietpartij op een school in Schotland in 1996, en één in Antwerpen in 2006). In dit licht kan niet worden gezegd dat voor PHM ten tijde van de verlening van het verlof onvoorzienbaar was dat [de schutter] (een) vuurwapen(s) tegen anderen zou gaan gebruiken. Integendeel, dat was toen in zekere zin wel te voorzien.

9.7.

Deze zekere mate van voorzienbaarheid, waarbij ook nog geldt dat voor de hand ligt dat, wanneer tegen anderen misbruik wordt gemaakt van een vuurwapen, dit kan leiden tot letsel en dat er (een) gewonde(n) zo niet dode(n) val(t)len, en de strekking van de geschonden norm brengen mee dat aan PHM (alleen) dié schade kan worden toegerekend waarbij een ruime toerekening past, dus alleen materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade. Die schade staat niet in zodanig verwijderd verband van de normschending dat op grond daarvan toerekening achterwege moet blijven.

9.8.

Zoals eerder overwogen is allereerst [de schutter] op grond van onrechtmatige daad aansprakelijk voor de geleden schade, maar dat sluit niet uit dat ook PHM (afgeleid) aansprakelijk is. Het hof acht op grond van hetgeen hiervoor is overwogen (ook) PHM aansprakelijk voor de schade zoals die door appellanten is geleden, voor zover het schade als gevolg van lichamelijk letsel of overlijden betreft. Dat appellanten tot een onbepaalde groep behoorden is daarbij niet van belang. Andere schadeposten dan letsel- en overlijdensschade kunnen niet aan PHM worden toegerekend. Ten aanzien van die andere schadeposten treft het artikel 6:98 BW-verweer van PHM dus doel.”

2.64

Onderdeel 3.1 is gericht tegen rov. 9.5. De Politie klaagt in dit middelonderdeel dat het hof bij de beslissing over de toerekening heeft miskend dat, zoals betoogd in onderdeel 1, de geschonden norm niet strekt tot bescherming van individuele (vermogens)belangen van burgers die schade lijden doordat degene aan wie verlof tot het voorhanden hebben van een vuurwapen is verleend, met dat vuurwapen een misdrijf pleegt. Daarom is er volgens de klacht geen reden om, bij beantwoording van de vraag aan wie de schade valt toe te rekenen, aan de voorzienbaarheid van de schade minder hoge eisen te stellen. Deze klacht bouwt voort op middelonderdeel 1 en deelt mijns inziens het lot daarvan.

2.65

Het middelonderdeel houdt verder de klacht in dat — ook indien aan het relativiteitsvereiste van art. 6:163 BW zou zijn voldaan — het hof ten onrechte ervan is uitgegaan dat (naast de aard van de schade ook) de *aard van de geschonden norm* meebrengt dat minder hoge eisen behoeven te worden gesteld aan de voorzienbaarheid van de schade. De Politie had bij het hof aangevoerd^[82] (en het hof heeft in rov. 8.3 ook vastgesteld) dat de aansprakelijkstelling is gegrond op een onzorgvuldigheid bij het beoordelen van de aanvraag wapenverlof. De onzorgvuldigheid bestond hierin, dat bepaalde gegevens, hoewel bij het korps PHM bekend, niet zijn meegenomen in de beoordeling van deze aanvraag wapenverlof. Volgens het middelonderdeel kan dit niet rechtvaardigen dat minder hoge eisen dan normaal worden gesteld aan de voorzienbaarheid van de schade.

2.66

Ik wil veronderstellenderwijs aannemen dat de korpschef en de hem ondersteunende ambtenaren bij de behandeling van deze aanvraag wapenverlof geen moment hebben gedacht aan de mogelijkheid dat de schutter zich ooit schuldig zou maken aan misbruik van de op basis van dat wapenverlof voor hem beschikbare vuurwapens en munitie op een wijze en een schaal zoals op 9 april 2011 in winkelcentrum ‘de Ridderhof’. Maar dat is nu eenmaal niet het criterium: het gaat hier niet om subjectieve inzichten, maar om hetgeen “naar objectief inzicht voorzienbaar of waarschijnlijk was”. De overtreding van een verkeers- of veiligheidsnorm, die met het oog op de voorkoming van ongevallen is opgesteld en ter bescherming van het leven en de gezondheid van personen strekt, rechtvaardigt een ruime toerekening van letsel- en overlijdensschade. De aard van de aansprakelijkheid — de overtreding van een verkeers- of veiligheidsnorm — brengt met zich mede dat geen hoge eisen worden gesteld aan de voorzienbaarheid van de schade: ook letsel- en overlijdensschade die buiten de normale lijn der verwachtingen ligt, kan worden toegerekend aan de overtreder van de verkeers- of veiligheidsnorm.^[83]

2.67

Het hof heeft, anders dan de rechtbank, de norm van zorgvuldige besluitvorming volgens de CWM 2005 gekoppeld aan de — materiële — norm in art. 7, lid 1, aanhef en onder b en c, Wwm.^[84] Volgens het hof had de korpschef het wapenverlof moeten weigeren en (dus) niet mogen verlengen (rov. 7.23). Het hof heeft geoordeeld dat de geschonden (materiële) norm — namelijk: dat een wapenverlof geweigerd moet worden aan iemand aan wie een vuurwapen niet kan worden toevertrouwd omdat vrees voor misbruik bestaat — strekt tot bescherming van de burger in zijn individuele belang tegen de schadelijke gevolgen van het gebruik of misbruik van een vuurwapen (rov. 9.5 en rov. 8.12). In rov. 9.7 heeft het hof

daaraan toegevoegd dat de strekking van deze norm meebrengt dat aan de Politie die schade kan worden toegerekend waarbij een ruime toerekening past (en dat is, in de redenering van het hof, alleen letsel- en overlijdensschade; geen schade van derden die alleen zaakschade of zuivere vermogensschade hebben geleden). Uit een en ander volgt dat het hof de geschonden norm beschouwt als een *veiligheidsnorm*.^[85.1] Het oordeel dat in dit geval sprake is van een veiligheidsnorm die, bij overtreding, rechtvaardigt dat aan de voorzienbaarheid van de schade minder hoge eisen worden gesteld, is om deze redenen niet in strijd met enige rechtsregel. Onderdeel 3.1 faalt.

2.68

Onderdeel 3.2 klaagt dat het hof ten onrechte niet is ingegaan op stellingen van de Politie over andere in aanmerking te nemen gezichtspunten dan alleen de *voorzienbaarheid* van de schade. Het middelonderdeel noemt met name twee stellingen,^[86.1] die inhielden:

- a. dat de schade niet is veroorzaakt door — en ook geen noodzakelijk gevolg is van — het verlenen van het wapenverlof, maar dat zich tussen de verlening van het wapenverlof en het schietincident nog allerlei schakels bevinden, gelegen in eigen keuzes en eigen handelen van de schutter; volgens de Politie staat de uiteindelijke schade in een te ver verwijderd verband tot het handelen van de Politie om deze nog als een gevolg daarvan aan de Politie te kunnen toerekenen;
- b. dat de aansprakelijkheid van de Politie niet berust op een ernstige fout, maar op een onzorgvuldigheid hierin bestaande dat bepaalde informatie niet is meegenomen bij de beoordeling van de aanvraag wapenverlof.

2.69

Volgens de klacht heeft het hof hetzij miskend dat deze stellingen betrekking hadden op gezichtspunten die het hof bij de beoordeling op de voet van art. 6:98 BW in aanmerking behoort te nemen, hetzij zijn oordeel niet naar behoren gemotiveerd. Dit klemt te meer, nu het hof zelf aanneemt dat voor de Politie "in zekere zin wel te voorzien" was dat de schutter een of meer vuurwapens tegen anderen zou gaan gebruiken.^[87.1] Zonder nadere motivering valt volgens de Politie niet in te zien dat en waarom deze 'voorzienbaarheid in zekere zin' opweegt tegen de door de Politie ingeroepen gezichtspunten.

2.70

Uit de samenvatting van het verweer in overweging 9.3 volgt onmiskenbaar dat het hof de hiervoor onder a en b genoemde stellingen onder ogen heeft gezien. Ten aanzien van de stelling onder a (die betrekking heeft op het gezichtspunt: aard van de schade) heeft het hof geoordeeld dat materiële en immateriële letsel- en overlijdensschade niet in een zodanig ver verwijderd verband tot de normschending staat dat *op grond daarvan* toerekening achterwege zou moeten blijven (overweging 9.7). De klacht dat het hof niet is ingegaan op dit verweer mist daarom feitelijke grondslag.

2.71

Ten aanzien van de stelling onder b (die betrekking heeft op het gezichtspunt: aard van de gedraging) heeft het hof — zoals hiervoor al aan de orde kwam — overwogen dat de Politie ook de (materiële) norm heeft geschonden dat een wapenverlof geweigerd *moet* worden aan een aanvrager aan wie een vuurwapen niet kan worden toevertrouwd omdat vrees voor misbruik van het wapen bestaat (overwegingen 7.21 en 8.3). De aard van deze veiligheidsnorm brengt volgens het hof met zich mede dat aan de voorzienbaarheid van de schade minder hoge eisen worden gesteld (overweging 9.5). De klacht dat het hof niet is ingegaan op dit verweer mist daarom feitelijke grondslag. Onderdeel 3.2 faalt.

2.72

Onderdeel 3.3 richt diverse motiveringsklachten tegen de overwegingen van het hof over de voorzienbaarheid van de schade. Kort samengevat (het middelonderdeel beslaat twee pagina's) is de klacht gericht tegen het oordeel dat niet gezegd kan worden dat ten tijde van de verlening van het wapenverlof voor de Politie niet voorzienbaar was dat de aanvrager een of meer (door middel van dat wapenverlof legaal verkregen) vuurwapens tegen anderen zou gaan gebruiken. De klachten bestrijden afzonderlijk de gronden waarop dit oordeel berust, te weten:

- a. dat de Politie wist dat de schutter in bewaring is gesteld vanwege suïcidale gedachten;
- b. dat de Politie wist dat de schutter (in 2003) op enigerlei wijze betrokken is geweest bij het schieten op anderen met een luchtbuik;
- c. dat ten tijde van het verlenen van het wapenverlof algemeen bekend was dat bij suïcide met een of meer vuurwapens ook andere slachtoffers kunnen vallen, waarbij het hof verwijst naar enkele concrete gevallen van suïcide met voorafgaande homicide met (al dan niet legale) vuurwapens, die zich in het buitenland hebben voorgedaan.

2.73

De eerste deelklacht betreft de grond onder a. Het middel herhaalt de stelling van de Politie dat uit de BOPZ-mutatie over de inbewaringstelling (in 2006) van de schutter slechts bleek van vrees dat de schutter een gevaar voor zichzelf vormde en

zich van het leven zou beroven; niet dat de schutter (ook) een gevaar voor *anderen* zou opleveren.^[88.]

2.74

Het hof heeft niet gezegd dat uit (de Bopz-mutatie over) de inbewaringstelling rechtstreeks volgt dat de schutter gevaar opleverde voor anderen. Het hof heeft slechts overwogen dat bij de Politie bekend was dat de schutter op grond van de Wet Bopz in bewaring was gesteld vanwege suïcidale gedachten. Deze wetenschap van de Politie is slechts één van de feiten en omstandigheden die, in onderlinge samenhang beschouwd, het hof tot zijn oordeel heeft gebracht.

2.75

De tweede deelklacht betreft de grond onder b, Zij houdt in dat uit de betrokkenheid van de schutter bij de luchtbuksincidenten in 2003^[89.] niet volgt dat voorzienbaar was dat de verlening van het wapenverlof een gevaar voor anderen zou opleveren. Op dit punt acht de Politie de beslissing onbegrijpelijk. In dit verband had de Politie aangevoerd dat de schutter bij een van die incidenten juist de jongen die met de luchtbuks had geschoten heeft ontwapend, dat de betreffende incidenten tot een sepot hebben geleid wegens geringe betrokkenheid van betrokkene en dat zich nadien geen vergelijkbare incidenten meer hebben voorgedaan.^[90.]

2.76

Deze klacht faalt om twee redenen. In de eerste plaats hebben de luchtbuksincidenten uit 2003 de korpschef PHM aanleiding gegeven om de eerste aanvraag wapenverlof aan de schutter te weigeren op 1 september 2005, ook al was de betrokkenheid van de (toen 17-jarige) schutter bij die incidenten slechts gering. Dan is niet onbegrijpelijk dat ook het hof aan die incidenten betekenis toekent bij zijn beslissing over toerekening van de schade. In de tweede plaats spreekt voor zich, dat het bij de beslissing over een aanvraag wapenverlof onder meer gaat om een inschatting of de betrokkene indien hem een vuurwapenvergunning wordt verleend, in staat zal zijn zichzelf te beheersen ten aanzien van het gebruik van het (door middel van het wapenverlof legaal te verkrijgen) vuurwapen en voldoende zelfdiscipline kan opbrengen om alle voorwaarden waaronder het wapenverlof wordt verleend na te leven. Ook om die reden heeft het hof aan het luchtbuksincident betekenis kunnen toekennen. De waardering van de feiten is voorbehouden aan het hof als rechter die over de feiten oordeelt. Het bestreden oordeel is in elk geval niet onbegrijpelijk.

2.77

De derde klacht betreft de grond onder c. Het middelonderdeel wijst erop dat de Politie ten aanzien van de (in de stukken en ook door het hof) genoemde grootschalige schietincidenten in het buitenland had aangevoerd dat het in Nederland slechts zelden gebeurt dat mensen worden omgebracht met behulp van een *legaal* vuurwapen; circa 97% van alle dodelijke incidenten met wapens in Nederland is gerelateerd aan *illegale* wapens. Volgens de klacht heeft het hof, in het licht van deze stelling, niet als onbetwist kunnen aannemen dat ten tijde van de beslissing over de aanvraag wapenverlof algemeen bekend was dat bij suïcide met een vuurwapen ook andere slachtoffers kunnen vallen. Voorts bestrijdt de Politie de juistheid van het oordeel dat hier sprake is van een feit van algemene bekendheid. Voor zover al gezegd zou kunnen worden dat *in het algemeen* de mogelijkheid voorzienbaar is dat bij een suïcide met een vuurwapen ook andere personen slachtoffer worden, geldt in dit geval dat ten tijde van de verlening van het wapenverlof de schade niet *in concreto* voorzienbaar was, ook niet in combinatie met de gronden onder a en b. De vierde deelklacht, onder d, is gericht tegen rov. 9.7, voor zover het hof daar overweegt dat voor de hand ligt dat wanneer tegen anderen misbruik wordt gemaakt van een vuurwapen, dit kan leiden tot letsel en dat er (een) gewonde(n) zo niet dode(n) val(t)len. Volgens de klacht is dit oordeel onbegrijpelijk bij gebreke van een nadere motivering.

2.78

Het hof heeft in de aangehaalde stellingen van de Politie kennelijk niet een (toereikend gemotiveerde) betwisting gelezen van de stelling van eisers dat ten tijde van de verlening van het wapenverlof algemeen bekend was dat bij suïcides met vuurwapens ook andere slachtoffers kunnen vallen.^[91.] Bestudering van de in het middelonderdeel genoemde vindplaatsen in de gedingstukken leert dat dit oordeel van het hof niet onbegrijpelijk is. De stelling dat 97% van de dodelijke incidenten met wapens in Nederland is gerelateerd aan *illegale* wapens — waarvan het hof de juistheid in het midden laat — sluit niet uit dat destijds algemeen bekend was dat bij een suïcide met een vuurwapen (legaal of illegaal verkregen) ook andere slachtoffers kunnen vallen. Uit die stelling volgt hoogstens dat de kans dat een suïcide met voorafgaande homicide in Nederland plaatsvindt met behulp van een of meer illegale vuurwapens statistisch aanzienlijk groter is dan de kans dat dit gebeurt met een legaal vuurwapen. Uit die stelling volgt niet dat een suïcide met voorafgaande homicide zich niet evenzo zou kunnen voordoen met behulp van een legaal verkregen vuurwapen, zeker indien er een aanwijzing bestaat voor suïcidegevaar van de persoon die het vuurwapenverlof heeft aangevraagd.

2.79

Gezien het vorenstaande, mocht het hof aan zijn beslissing mede ten grondslag leggen dat ten tijde van het verlenen van

het wapenverlof algemeen bekend was dat bij suïcide met vuurwapens ook andere slachtoffers kunnen vallen. Anders dan in het middelonderdeel is betoogd, heeft het hof dit ook *in concreto* mogen aannemen: bij de Politie was ten tijde van de verlofverlening bekend dat de schutter in 2006 in bewaring was gesteld vanwege suïcidale gedachten en was bekend dat de schutter in 2003 betrokken is geweest bij de luchtbuksincidenten. Daarenboven kan het risico van suïcide aanleiding zijn voor onvoldoende vertrouwen in de zelfbeheersing van de aanvrager ten aanzien van het gebruik van het wapen. De klacht onder d bouwt voort op de klachten onder a en b en deelt het lot daarvan.

2.80

Onderdeel 4 mist zelfstandige betekenis naast de voorgaande klachten en behoeft daarom geen verdere bespreking.

3. Conclusie

De conclusie strekt tot verwerping van het cassatieberoep.

Voetnoten "Uitspraak"

[1.]

ECLI:NL:RBDHA:2015:1061.

[2.]

ECLI:NL:GHDHA:2018:541.

[3.]

Vgl. onder meer HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012 (*NJ* 2006/281, m.nt. J. Hijma; *red.*) (*Duwbak Linda*).

[4.]

Zie onder meer *Handelingen II* 1918/19, Bijlagen nr. 410, nrs. 3-5.

[5.]

Zie onder meer ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0808, rov. 2.1.1, ABRvS 15 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7013, rov. 2.2, en ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1189, rov. 4.1.

[6.]

Passages van de te dezen relevante versie van deze circulaire uit 2005 zijn opgenomen in rov. 3.7 van het vonnis van de rechtbank.

Voetnoten "Conclusie"

[1.]

Aan wikipedia.nl ontleen ik het volgende. Een semi- of half-automatisch wapen is een vuurwapen waarbij verrichtingen als het uitwerpen en laden worden verricht door de energie die bij het afgaan van het schot vrijkomt. Het wapen dient de eerste maal met de hand geladen en gespannen te worden; na het eerste schot is alleen het overhalen van de trekker voldoende voor een volgend schot. Bij een niet-automatisch wapen moet voor ieder schot de patroon handmatig in de loop worden geplaatst nadat de lege huls van de voorgaande patroon handmatig is verwijderd.

[2.]

Zie art. 20 en 27 Wet Bopz en productie 6 bij de inleidende dagvaarding. De tekst van de Bopz-beschikking is weergegeven in het vonnis in eerste aanleg onder 2.8.

[3.]

Gedeelten van deze richtlijn zijn weergegeven in het bestreden arrest onder 3.3.

[4.]

Zie rubriek 1.1.7 hiervoor.

[5.]

Het rapport van de IGZ is overgelegd als productie 4 bij de inleidende dagvaarding; zie ook het vonnis in eerste aanleg onder 2.26 – 2.27 en de bijlage bij de brief van de minister van VWS van 29 september 2011 aan de Tweede Kamer, [Kamerstukken II 2011/12, 32 739, nr. 3](#).

[6.]

Over de inzage van het rapport is een kort geding gevoerd, te kennen uit HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1834, *NJ* 2016/50 m.nt. W.D.H. Asser en M.J. Borgers.

[7.]

Daarvan noem ik hier het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Wapenbezit door sportschutters', 2011 (productie 3 bij de inleidende dagvaarding); zie ook de reactie daarop van de minister van V en J in zijn brief van 27 oktober 2011, [Kamerstukken II 2011/12, 33 033, nr. 2](#).

[8.]

Zie ook het vonnis in eerste aanleg onder 2.28.

[9.]

Zie overweging 2.29 in het vonnis in eerste aanleg en productie 18 bij de inleidende dagvaarding. Zie over de andere schadeclaims: K.L. Maes, Over de zoektocht naar en de grenzen van secundaire aansprakelijkheid na het schietincident in Alphen aan den Rijn, *TAV*2017/4 blz. 120.

[\[10.\]](#)

Als rechtsopvolger van het regionale korps Politie Hollands Midden. Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2013 van de Politiewet 2012 zijn de regionale politiekorpsen als bedoeld in de Politiewet 1993 opgegaan in één nationaal Korps van Politie; zie art. 25 Politiewet 2012. Dit nationale korps heeft rechtspersoonlijkheid op grond van art. 26 Politiewet 2012. In deze conclusie wordt telkens kortweg gesproken over 'de Politie'.

[\[11.\]](#)

Deze samenvatting is ontleend aan overweging 4.2 van het bestreden arrest.

[\[12.\]](#)

Zie de rubrieken 1.1.5 resp. 1.1.7 hiervoor.

[\[13.\]](#)

De uitspraak van de rechtbank is becommentarieerd door R.J.B. Schutgens in *JB* 2015/158, L. Di Bella in *AV&S*2016/23, T.W. Franssen en D. van Tilborg in *O&A* 2015/30, I. Giesen in *WPNR* 2015/7055 en R. Meijer in *MvV* 2015/3 blz. 75. Zie ook: P.W. den Hollander, 'Fout, maar niet aansprakelijk. Overheidsaansprakelijkheid en relativiteit in dubbel perspectief naar aanleiding van de Alphense schietpartij', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, 2015.

[\[14.\]](#)

De benadeelden wier vorderingen door het gerechtshof zijn afgewezen omdat zij geen schade *door letsel of overlijden* hebben geleden, hebben zelfstandig beroep in cassatie ingesteld; zie de parallelzaak die bij de Hoge Raad aanhangig is onder nr. 18/02782.

[\[15.\]](#)

Dit betekent (zoals de Politie onderkent in haar schriftelijke toelichting onder 7.1, voetnoot 47) dat na eventuele vernietiging van het bestreden arrest alsnog zal moeten worden onderzocht of de Politie heeft gehandeld in strijd met 'hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt'.

[\[16.\]](#)

De uitspraak van het gerechtshof is becommentarieerd door R.J.B. Schutgens en E.G.A. van der Werf, *JB* 2018/102, door L. Di Bella in *AV&S* 2018/27, door K.L. Maes in *TVP* 2018/3, blz. 75 en door E.H. Hulst in *Tijdschrift gezondheidsschade, milieuschade en aansprakelijkheidsrecht (TGMA)* 2018/1, blz. 13.

[\[17.\]](#)

Vgl. de schriftelijke toelichting namens de Politie onder 4.1. In cassatie kan daarom worden uitgegaan van al hetgeen het gerechtshof heeft overwogen onder 7.1 – 7.24.

[\[18.\]](#)

Pleitnota in cassatie namens de Politie, onder 1.2 – 1.3.

[\[19.\]](#)

Zie onder meer: T. Hartlief e.a., *Verbindenissen uit de wet en Schadevergoeding*, 2018/59 – 65; *Asser/Hartkamp & Sieburgh*, 6-IV, 2015/129 – 144; L. van den Berge, 'Rechtmatig tegenover den een, onrechtmatig tegenover den ander'. Relativiteit in privaats- en bestuursrecht, *RM Themis* 2017/2, blz. 43 – 55. Aan het onderwerp zijn drie dissertaties gewijd: P.W. den Hollander, *De relativiteit van wettelijke normen*, 2016; L. Di Bella, *De toepassing van de vereisten van causaliteit, relativiteit en toerekening bij de onrechtmatige overheidsdaad*, 2014; G.H. Lankhorst, *De relativiteit van de onrechtmatige daad*, 1992.

[\[20.\]](#)

Tot 1 oktober 2016 luidde CC art 1382: "*Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer*". CC art. 1383: "*Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence*" (legifrance.gouv.fr).

[\[21.\]](#)

HR 25 mei 1928, *NJ* 1928 blz. 1688.

[\[22.\]](#)

HR 31 januari 1919, *NJ* 1919 blz. 161 m.nt. W.L.P.A. Molengraaff.

[\[23.\]](#)

HR 17 januari 1958, *NJ* 1961/568. Zie ook HR 14 maart 1958, *NJ* 1961/570 (*beschadigde hoogspanningsleiding*).

[\[24.\]](#)

Zie Parl. Gesch. Boek 6, blz. 629 – 638.

[\[25.\]](#)

Parl. Gesch. Boek 6, blz. 629; vgl. *Groene Serie, Onrechtmatige daad*, art. 6:163 BW, aantek. 1.5.1 (K.J.O. Jansen).

[\[26.\]](#)

Beck'sche Kurz-Kommentare, 7, Palandt, *Bürgerliches Gesetzbuch*, 2018, blz. 1430 e.v.; zie voor meer rechtsvergelijkende gegevens: *Asser/Hartkamp*

& Sieburgh, 6-IV, 2015/131.

[\[27.\]](#)

MvA, Parl. Gesch. Boek 3, blz. 637-638.

[\[28.\]](#)

Parl. Gesch. Boek 6, blz. 632.

[\[29.\]](#)

Zie bijv. HR 19 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1973, rov. 3.4.4: "Het Nederlandse relativiteitsvereiste houdt voor zover hier van belang in dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden (art. 6:163 BW)".

[\[30.\]](#)

Zie bijvoorbeeld art. 2 Wegenverkeerswet 1994, waarin zelfs twaalf verschillende mogelijke doeleinden worden benoemd.

[\[31.\]](#)

Vgl. HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9317, NJ 2008/491 m.nt. J.B.M. Vranken (rov. 3.3.1 – 3.3.2).

[\[32.\]](#)

R.J.B. Boonekamp en W.L. Valk, *Stelplicht & Bewijslast*, 2017, blz. 296, met verdere vindplaatsen aldaar.

[\[33.\]](#)

HR 30 september 1994, NJ 1996/199 m.nt. C.J.H. Brunner, onder 4.3.2.

[\[34.\]](#)

HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966/136; vgl. HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:47, NJ 2013/366.

[\[35.\]](#)

HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, NJ 2006/281 m.nt. J. Hijma, AB 2005/127 m.nt. F.J. van Ommeren.

[\[36.\]](#)

Letterlijk hetzelfde uitgangspunt is in de onderhavige zaak gebruikt door de rechtbank (overweging 5.37 Rb) en in het nu bestreden arrest (overweging 8.1).

[\[37.\]](#)

Zie onder meer: HR 24 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7935, NJ 2009/485 m.nt. M.R. Mok (rov. 4.2.3); HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9317, NJ 2008/491 m.nt. J.B.M. Vranken (rov. 3.3.2); HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077, NJ 2008/527 m.nt. C.C. van Dam onder nr. 529 (rov. 4.2.2); HR 8 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM6095, NJ 2011/465 m.nt. T. Hartlief (rov. 4.3.1).

[\[38.\]](#)

Zie met name: MvA onder 2.4 – 2.12; pleitnota namens de Politie in hoger beroep onder 38 – 39.

[\[39.\]](#)

Zie de s.t. namens de Politie, onder 5.1. Vgl. S.D. Lindenbergh, *Alles is betrekkelijk*, oratie 2007, blz. 5; alinea 5.10 van de conclusie van de A-G Wesseling-van Gent voor HR 11 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:4.

[\[40.\]](#)

HR 7 mei 2004, reeds aangehaald, overweging 3.4.2.

[\[41.\]](#)

Zie de NJ-noot van Hijma onder 6. Het arrest over de duwbak "Linda" is ook besproken door G.H. Lankhorst, *Bb* 2005, blz. 115; J.A.M. Strens-Meulemeester, *NbBW* 2004, blz. 85. Zie ook: G.E. van Maanen, 'Vie d'Or en de ramkoers van de Linda', *NTBR* 2007/1, blz. 1; A.J.P. Schild en J.M. de Jongh, 'Relativiteit bij overheidsaansprakelijkheid. Hoe (het) een gezonken duwbak verder verging', *O&A* 2007/84, blz. 144.

[\[42.\]](#)

HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077, reeds aangehaald, rov. 4.2.2.

[\[43.\]](#)

Zie ter introductie: A.A. van Rossum, *Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht*, preadvies NJV 2005, in het bijzonder par. 5.2 (Relativiteitsvereiste); K.L. Maes bespreekt in haar annotatie van het thans bestreden arrest in *TVP* 2018/3, blz. 77, in ruimer zin het begrip 'secundaire' aansprakelijkheid.

[\[44.\]](#)

HR 13 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8751, NJ 2008/576 m.nt. J.B.M. Vranken, AB 2008/16 m.nt. G.A. van der Veen. Zie over dit arrest in de reeks uitspraken over het relativiteitsvereiste ook de conclusie van de A-G Hartlief voor HR 22 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3231 (art. 81 RO).

[\[45.\]](#)

HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1598, NJ 2007/504 m.nt. M.R. Mok.

[\[46.\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3](#), blz. 18 – 20 (citaat uit blz. 20); vgl. ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2240.

[47.]

ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208, verwijzend naar ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732 met de daaraan voorafgaande conclusie van de staatsraad A-G Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2015:3680).

[48.]

Zie voor een overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse wapenwetgeving: H.J.B. Sackers, *Wet wapens en munitie* (serie studiepockets strafrecht 42), 2012, nrs. 1.5.1 – 1.5.8; D.H. de Jong en H.G.M. Krabbe, *De Wet wapens en munitie, een strafrechtelijk commentaar*, 1989, blz. 17 – 25.

[49.]

Vgl. de discussies over *Amendment II* van de *U.S. Constitution*: “A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed.”

[50.]

Wet van 7 juni 1919, *Stb.* 310.

[51.]

[Kamerstukken II 1919/20, 410, nr. 3.](#)

[52.]

[Kamerstukken II 1919/20, 410, nr. 5.](#) Zie ook het antwoord in gelijke zin van de minister van Justitie tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel: Handelingen II 20 mei 1919, blz. 2339 – 2340, zoals aangehaald in overweging 8.6 van het bestreden arrest.

[53.]

Zie ook het Besluit wapens en munitie (*Stb.* 1989, 190).

[54.]

Richtlijn van de Raad van 18 juni 1991 (91/477/EEG), *Pb* EG L 256/51.

[55.]

M. Kruijsink, *Vuurwapencriminaliteit in het vizier. Een onderzoek bij politie en justitie*, WODC 1991.

[56.]

MvT, [Kamerstukken II 1994/95, 24 107, nr. 3.](#) blz. 4.

[57.]

Richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *Pb* L 109.

[58.]

Richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008, *Pb* L 179/5. De implementatietermijn verstreek op 28 juli 2010.

[59.]

New York, 31 mei 2001, *Trb.* 2004/37. Dit protocol behoort bij het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, New York, 15 november 2000, *Trb.* 2004/184. Bij Verordening (EU) nr. 258/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012, *Pb* L 94/1, is hieraan uitvoering gegeven. Vervolgens is de Wet wapens en munitie aangepast: zie de wet van 4 maart 2015, *Stb.* 106 ([Kamerstukken 33 995](#)).

[60.]

Richtlijn 91/477/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens is — na het schietincident — gewijzigd door Richtlijn (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017, *Pb* L 137/22. Ter uitvoering van deze richtlijn is wetsvoorstel 34 984 ingediend, dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.

[61.]

Circulaire van 15 juli 2005 nr. 5334319/Justis/05, overgelegd als productie 27 bij CvR. Deze circulaire is na het schietincident gewijzigd en op 10 januari 2013 vervangen door de Circulaire Wapens en Munitie 2013, *Stcrt.* 2013, 991, die op 16 januari 2013 in werking trad.

[62.]

Zie alinea 2.17 hiervoor. Bij die aansprakelijkheid pleegt onderscheid te worden gemaakt tussen concreet toezichtsfalen en klachten over ontoereikend toezicht in het algemeen. Met ‘concreet toezichtsfalen’ wordt bedoeld de situatie waarin optreden geboden was omdat uit een melding of anderszins voor de politie duidelijk was, althans duidelijk behoorde te zijn, dat acuut gevaar dreigde. Zie bijv. Gerechtshof 's-Gravenhage 9 december 1976, *NJ* 1977/381 (voorgenomen roofoverval); HR 12 mei 1995, *NJ* 1996/118 (brandstichting door uit psychiatrisch ziekenhuis weggelopen patiënte); HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *NJ* 2005/391 m.nt. J.B.M. Vranken (politie negeert hulpverzoek van in hun woning belaagde personen); HR 28 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO1296, *NJ* 2006/430 m.nt. J.B.M. Vranken (misdrijf begaan door TBS-gestelde tijdens proefverlof).

[63.]

Zo toont de bestuursrechtspraak verscheidene voorbeelden van intrekking van een wapenverlof vanwege slordigheden bij het bewaren van wapens of vanwege de kring van personen waarin de verlofhouder verkeert; zie bijv. ABRvS 15 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7013; ABRvS 23 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS7247.

[\[64.\]](#)

Zie onder meer: ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1332; ABRvS 30 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6001; ABRvS 22 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2274 (intrekking verlof wegens psychiatrische problematiek: "In het bezit van een vuurwapen zou de verlofhouder een gevaar zijn voor zichzelf en voor de openbare orde en veiligheid").

[\[65.\]](#)

Vgl. de MvA onder 3.48 e.v., met name onder 3.49: De Politie sluit zich aan bij de stelling dat de Wet wapens en munitie beoogt de veiligheid van burger en staat te beschermen. "Dat blijkt immers uit de hiervoor aangehaalde parlementaire geschiedenis. Maar nogmaals, de veiligheid van burger en staat is geen concreet individueel belang, laat staan een belang van vermogensrechtelijke aard."

[\[66.\]](#)

Vgl. de schriftelijke toelichting namens de Politie, blz. 9 – 11; zij verwijst naar P.W. den Hollander (diss. 2016, reeds aangehaald, blz. 152); zie ook: P.W. den Hollander, 'De relativiteit van wettelijke normen', *Ars Aequi* 2016/990; alinea 3.19 van de conclusie van de A-G Hartlief voor HR 22 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3231 (art. 81 RO).

[\[67.\]](#)

Toelichting Meijers, Parl. Gesch. Boek 6, blz. 340. Zie voorts R.J.B. Boonekamp, *Groene Serie, Schadevergoeding*, art. 6:98 BW, aant. 2.1 en 2.2; *Asser/Sieburgh 6-II* 2017/50 e.v.; C.J.M. Klaassen, *Schadevergoeding algemeen 2* (Mon. BW nr. B35) 2017/18 – 27. Voorbeelden uit de rechtspraak zijn: HR 9 april 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO3170, *NJ* 2004/308 m.nt. W.D.H. Asser; HR 18 maart 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR5213, *NJ* 2006/606 m.nt. J.B.M. Vranken (rov. 4.4).

[\[68.\]](#)

TM, *Parl. Gesch. BW Boek 6*, 1981, blz. 340, reeds aangehaald.

[\[69.\]](#)

In de geciteerde tekst is dit voetnoot 2, die luidt als volgt: "Zie ook de toelichting op artikel 6.3.3 en de daar aangehaalde literatuur."

[\[70.\]](#)

Zie hierover en over de hierna volgende begrippen: *Asser/Sieburgh, 6-II*, 2017/87 - 88; C.J.M. Klaassen, *Schadevergoeding algemeen 2* (Mon. BW nr. B35) 2017/26 e.v.; R.J.B. Boonekamp, *Groene Serie, Schadevergoeding*, art. 6:98 BW, aant. 3.3 - 3.5; J.S. Kortmann, PETL: General Conditions of Liability, Causation ('In Fact'), *AV&S* 2007/23; T.F.E. Tjong Tjin Tai, Meervoudige causaliteit, *WPNR* 2018/7186; L.C. Roelofs, 'Het schademoment als uitgangspunt voor hypothetische en 'onderbroken' causaliteit', *NTBR* 2008/48.

[\[71.\]](#)

Het voorbeeld heb ik ontleend aan J.S. Kortmann, *AV&S* 2007/23, punt 19.

[\[72.\]](#)

HR 23 juni 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD0832, *NJ* 1990/441.

[\[73.\]](#)

Het middel vermeldt telkens de vindplaats in de gedingstukken.

[\[74.\]](#)

Het hof doet blijkbaar op het aanbod van de Politie om al haar stellingen te bewijzen door alle middelen rechtens, waaronder getuigen. Zie de memorie van antwoord onder 6.7.

[\[75.\]](#)

Deze leer vervangt de vroegere adequatieleer, waarin slechts de voorzienbaarheid van de schade werd gebruikt als criterium voor het vaststellen van oorzakelijk verband; zie *Asser/Sieburgh, 6-II*, 2017/57.

[\[76.\]](#)

HR 10 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:214, *NJ* 2018/115 (rov. 4.1.2), onder verwijzing naar MvA II, Parl. Gesch. Boek 6, blz. 345.

[\[77.\]](#)

Zie R.J.B. Boonekamp, *Groene Serie, Schadevergoeding*, art. 6:98 BW, aant. 4.3 – 4.11; *Asser/Sieburgh, 6-II*, 2017/63 – 73; C.J.M. Klaassen, *Schadevergoeding algemeen 2* (Mon. BW nr. B35) 2017/31 – 43; T. Hartlief, *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, 2018/217 – 223.

[\[78.\]](#)

Zie HR 3 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2895, *NJ* 2014/429, rov. 3.5.

[\[79.\]](#)

MvA II, Parl. Gesch. BW Boek 6, blz. 344.

[\[80.\]](#)

Zie C.J.H. Brunner, *VR* 1981, blz. 210 – 217 en 233 – 236 en, daarop voortbouwend, W. Dijkshoorn, 'De leer van de redelijke toerekening: back to the eighties,' *AV&S* 2011/30; C.C.H.A. Holthuijsen-Van der Kop, *WPNR* 2015/7065, reeds aangehaald.

[\[81.\]](#)

Zie T. Hartlief, *Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, 2018, nr. 217; C.H.A. Holthuijsen-Van der Kop, 'De redelijke toerekening en de deelregels anno 2015: een update', *WPNR* 2015/7065 (onder 1).

[\[82.\]](#)

Het middel verwijst naar conclusie van antwoord, nr. 6.25; conclusie van dupliek, nrs. 6.24, 6.29; pleitaantekeningen in hoger beroep namens de Politie, nr. 54.

[\[83.\]](#)

Zie bijvoorbeeld HR 2 november 1979, ECLI:NL:HR:1979:AB7349, *NJ* 1980/77 m.nt. G.J. Scholten; HR 25 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU4042, *NJ* 2007/141 m.nt. C.J.H. Brunner. Zie verder: C.J.H. Brunner, *VR* 1981, blz. 214, 215 en 234; R.J.B. Boonekamp, *Groene Serie, Schadevergoeding*, art. 6:98 BW, aant. 4.4.3.1; *Asser/Sieburgh, 6-II*, 2017/65 en C.J.M. Klaassen, *Schadevergoeding algemeen 2* (Mon. BW nr. B35) 2017/37 en 41.2; C.C.H.A. Holthuijsen-Van der Kop, 'De redelijke toerekening en de deelregels anno 2015: een update', *WPNR* 2015/7065, onder 2.2.

[\[84.\]](#)

In rov. 7.21 verwijst het hof ook naar de materiële wettelijke eis van art. 28, lid 2, aanhef en onder b Wwm.

[\[85.\]](#)

Ook de Politie zelf gaat ervan uit dat het hof de geschonden norm als een *veiligheidsnorm* opvat (zie de schriftelijke toelichting namens de Politie onder 7.8 en 8.8).

[\[86.\]](#)

Zie de procesinleiding in cassatie, voetnoot 31, in verbinding met de inleiding op onderdeel 3.

[\[87.\]](#)

Het middel verwijst naar de overwegingen 9.6 en 9.7 (een "zekere mate van voorzienbaarheid").

[\[88.\]](#)

Het middel verwijst naar de conclusie van antwoord, nr. 6.26; conclusie van dupliek, nr. 6.25; memorie van antwoord, nrs. 4.81 – 4.85; pleitaantekeningen namens de Politie in hoger beroep, nrs. 50, 55.

[\[89.\]](#)

Zie daarover: rov. 5.25 Rb.

[\[90.\]](#)

Het middel verwijst naar de memorie van antwoord, nrs. 4.76 – 4.80.

[\[91.\]](#)

Memorie van grieven, nr. 257.