

DE VETERANENOMBUDSMAN

Een luisterend oor voor veteranen die zich voor ons land hebben ingezet

Alex Brenninkmeijer en Matthijs van der Hoeven*

Veteranen die in de knel raken met de overheid kunnen sinds 1 juli 2013 de Veteranenombudsman inschakelen. Deze bijdrage beschrijft de taken en bevoegdheden van de Veteranenombudsman. Welke problemen signaleert hij en hoe pakt hij deze op?

1 Introductie

In augustus 2013 ontving ik als Veteranenombudsman een klacht van Jan¹ over de behandeling van zijn bijstandsuitkering door de gemeente A. Veteraan Jan is in de jaren 1981-1982 als gewerschutter uitgezonden naar Libanon en heeft als gevolg van die uitzending een posttraumatische stressstoornis (PTSS) opgelopen. Na 21 jaar van depressie, verslaving en zoektochten langs hulpverleningsinstanties gaat het weer redelijk met Jan. Door zijn ziekte is hij niet in staat om nog te werken en ontvangt hij al jaren een bijstandsuitkering. Nu raakt hij zijn bijstandsuitkering kwijt, doordat hij ineens te veel vermogen heeft naar aanleiding van de hem toegekende ereschuld.² Hierdoor komt Jan, die net weer een beetje grip op zijn leven heeft gekregen, wederom in de problemen. Het verhaal van Jan is exemplarisch voor vele andere veteranen. Na allerlei omzwervingen moeten ze uiteindelijk een beroep op de Veteranenombudsman doen. Deze veteranen willen gehoord worden over hun problemen en klachten. Als ombudsman van de veteranen bied ik hen een luisterend oor en onderneem ik actie. Vele (vaak) beschadigde veteranen strijden al jaren tegen de overheid. Dezelfde overheid die hen uitzond naar alle delen van de wereld onder vaak risicovolle omstandigheden.

Ondanks de grote stappen die de laatste jaren zijn gemaakt in de opvang en nazorg van veteranen, merk ik dat kwetsbare veteranen zoals Jan ten prooi kunnen vallen aan het systeemgedrag van de overheid, waarin de menselijke maat nog weleens ontbreekt. Een houding waarin regels prevaleren en waarmee de dialoog met de burger wordt vermeden. De groep veteranen die bij mij aanklopt, is het vertrouwen in de overheid verloren door een gebrek aan erkenning en waardering, vaak gepaard gaande met jarenlange juridische procedures. In het geval van Jan domineert het systeemgedrag van de

betreffende gemeente, waar de lokale overheid de menselijke maat uit het oog verliest en zich focust op wetten en regels.

Ondanks de grote stappen die de laatste jaren zijn gemaakt in de opvang en nazorg van veteranen, merk ik dat kwetsbare veteranen zoals Jan ten prooi kunnen vallen aan het systeemgedrag van de overheid, waarin de menselijke maat nog weleens ontbreekt

Wellicht bekend bij u, als lezer van dit blad, is de recente zaak³ van Dutchbat III-veteraan Dave Maat. Dit is een publicitair gevoelige zaak, waarin de Centrale Raad van Beroep – na méér dan tien jaar procederen – beslist heeft dat in de geboden nazorg aan deze ‘Srebrenicaveteraan’ ernstig tekort is geschoten. In casu heeft de Minister van Defensie gehandeld in strijd met de zorgplicht jegens deze veteraan. Het behoeft geen verder betoog dat dergelijke trage en lange procedures mentaal zeer belastend zijn voor mensen, in het bijzonder voor (psychisch) gewonde veteranen.

Het gebrek aan empathie en erkenning voor veteranen als Jan en Dave zijn voor mij als Nationale ombudsman de urgente reden geweest om de rol van Veteranenombudsman⁴ op mij te nemen, vooruitlopend op de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Veteranenwet.⁵ Hiermee wilde ik voorkomen dat veteranen nog langer de dupe zouden worden van een langlopend wetgevingsproces en bij mij voor een ge-

* Dr. A.F.M. Brenninkmeijer was ten tijde van het schrijven van dit artikel Nationale ombudsman. Per 1 januari 2014 vervult hij deze functie niet langer. Hij is vanaf deze datum lid van de Europese Rekenkamer. M.H. van der Hoeven is onderzoeker en adviseur bij de Veteranenombudsman.

1 Omwille van de privacy van deze veteraan zijn de gegevens gefingeerd.
2 Een bijzondere uitkering die geldt als erkenning voor veteranen die door toedoen van hun uitzending lichamelijk of psychisch gewond zijn geraakt en die de gevolgen daarvan nog dagelijks ervaren
3 CRvB 25 maart 2013, ECLI: NL:CRVB:2013:BZ1164.
4 De Nationale ombudsman startte op 1 juli 2013 als Veteranenombudsman.
5 Wetsvoorstel Veteranenwet, Kamerstukken II 2009/10-2012/13, 32414; Kamerstukken I 2011/12, 32414.

sloten deur zouden staan. Het signaal dat ik hiermee gaf, werd afgelopen zomer positief ontvangen, met instemming van zowel Kamerleden als de betrokken minister van Defensie, Hennis-Plasschaert. Ik citeer laatstgenoemde: 'De Veteranenombudsman kan direct aan de slag. Handen uit de mouwen, zou ik zeggen!'

In dit artikel wil ik u een beeld geven van de Nederlandse veteranen en de omvang van deze groep. Verder geef ik u een beknopte uiteenzetting over de historie van deze wet, de bevoegdheden van de Veteranenombudsman en het belang van een onafhankelijke positie in dezen. Ook wil ik u een beeld geven van de klachten die veteranen bij mij neerleggen. Ik rond af met de interventie die ik als Veteranenombudsman heb gepleegd voor de situatie van Jan.

Bij veteranen zijn we geneigd te denken aan broze oude mannen die hebben gediend tijdens de Tweede Wereldoorlog en in Indonesië. Echter, het leger veteranen sterft niet uit. Door nieuwe 'jonge' veteranen neemt de groep inmiddels weer toe in omvang

2 Veteranen in Nederland

Bij veteranen zijn we geneigd te denken aan broze oude mannen die hebben gediend tijdens de Tweede Wereldoorlog en in Indonesië. Echter, het leger veteranen sterft niet uit. Door nieuwe 'jonge' veteranen neemt de groep inmiddels weer toe in omvang. Er zijn vele duizenden veteranen die niet meer in oorlogstijd, maar tijdens recente vredesmissies of crisisbeheersingsoperaties in het buitenland hebben gediend. Hierbij valt te denken aan Libanon in de jaren 1979 tot 1985 en de meer actuele missies in Bosnië, Kosovo, Irak en Afghanistan en de huidige operatie in Mali.

In Nederland vallen de volgende personen onder de definitie van 'veteraan':

'de gewezen militair met de Nederlandse nationaliteit die het Koninkrijk der Nederlanden heeft gediend in oorlogsomstandigheden of daarmee overeenkomende situaties, inbegrepen internationale vredesmissies binnen en buiten het verband van de Verenigde Naties, alsmede personeel van voormalige gouvernementele krijgsmachten dat onder oorlogsomstandigheden of in internationale vredesmissies heeft gediend en het gemilitariseerde vaarplichtige koopvaardijpersoneel uit de Tweede Wereldoorlog'.⁶

Vandaag de dag zijn er 107.500 post-actieve Nederlandse veteranen. Op 30 juni 2012 maakte toenmalig minister van Defensie Hillen bekend dat ook actief dienende militairen mét uitzendervaring de veteranenstatus kregen. Deze groep omvat naar schatting 20.000 veteranen. Dit maakt een totaal van meer dan 125.000 veteranen.

Onderstaand is een tabel met het overzicht van de aantallen veteranen naar inzetperiode, op grond van een trendanalyse.⁷

3 Geschiedenis Veteranenwet

De Tweede Kamerfracties van de PvdA, SP, Groen-Links en D66 hebben op 15 juni 2010 de initiatiefwet Veteranen aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze Initiatiefwet veteranen heeft als doel de (na)zorg voor militairen, veteranen en hun relaties vóór, tijdens en na de uitzending zeker te stellen. De afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor het veteranenbeleid, en heeft Defensie verschillende regelingen, zoals de veteranenspend (als blijk van erkenning) en de regeling ereschuld, voor veteranen getroffen. Het veteranenbeleid kan echter op een aantal belangrijke punten verbeterd worden. In de initiatiefwet Veteranen zijn hiertoe regelingen opgenomen. De initiatiefwet heeft tot doel de (na)zorg voor veteranen en hun relaties toegankelijk en laagdrempeliger te maken.

De Initiatiefwet veteranen ziet toe op:

- de zorg voor de relaties van de militair/veteraan zowel voor, tijdens als na de missie. De relaties worden geïnformeerd over de mogelijkheden voor (na)zorg, krijgen psychische begeleiding indien zij hier behoefte aan hebben en wonen de terugkeerdagen van de veteraan bij.
- één zorgloket waar de veteraan en zijn/haar relaties met alle zorgvragen terecht kunnen en waar een zorgcoördinator (begeleider in het zorgtraject) wordt toegewezen, zodat de veteraan en zijn/haar relaties niet meer van het kastje naar de muur worden gestuurd of tussen wal en schip vallen.
- een uitgebreid reïntegratietraject, waardoor onder andere een startkwalificatie voor de veteraan wordt gewaarborgd. De jonge veteraan wordt hierdoor in staat gesteld snel buiten de defensieorganisatie een baan te vinden.
- een klachtrecht, onder te brengen bij een onafhankelijke Veteranenombudsman. De Veteranenombudsman is niet verbonden aan de defensieorganisatie, en ziet toe op de juiste bejegening van veteranen door overheidsinstellingen.⁸

	1990	2005	2010	2013	2018/prognose
WO II	135.000	16.500	5.000	3.500	1.000
Nederlands-Indië	120.000	60.000	35.000	27.000	12.500
Nieuw-Guinea	27.000	20.000	15.000	12.500	10.000
Korea	3.000	2.000	1.000	82.000**	84.000
Vredesmissies	8.000	47.500	55.000		
Totaal	293.000	146.000	111.000	125.000	107.500

** Vanaf 2013 zijn Koreaveteranen en Vredesmissies samengevoegd in de telling

6 Nota Veteranenzorg 2005; Kamerstukken II 2004/05, 30139, 2.

7 De cijfers zijn afkomstig van het Veteraneninstituut (ge raadpleegd december 2013).

8 Tekst veteranenwebsite www.veteraneninstituut.nl.

De initiatiefwet Veteranen heeft een breed maatschappelijk draagvlak. Bij de voorbereiding hebben vele consultaties plaatsgevonden. Er is overleg gevoerd met veteranen en hun relaties, maatschappelijk werkers, geestelijk verzorgers, medewerkers van betrokken instellingen, de militaire vakbonden, advocaten, materiedeskundigen en met mij, als Nationale ombudsman.

Op het moment van schrijven van dit artikel, november 2013, is jammer genoeg nog steeds sprake van een initiatiefwet. In 2011 was de initiatiefwet Veteranen al aangenomen door de volledige Tweede Kamer en goedgekeurd door de Eerste Kamer. De wet is thans (nog) niet middels Algemene Maatregelen van Bestuur van kracht. Mijn hoop en verwachting zijn dat de Veteranenwet in 2014 dan écht in werking treedt. Het is nu nog wachten op het Veteranenbesluit, waarin de uitvoering van de Veteranenwet wordt geregeld.

Op het moment van schrijven van dit artikel, november 2013, is jammer genoeg nog steeds sprake van een initiatiefwet

4 Veteranenwet – bevoegdheden Veteranenombudsman

Met de instelling van een Veteranenombudsman wordt ook de Wet Nationale ombudsman gewijzigd. De Veteranenombudsman wordt ingevoegd onder artikel 1 en artikel 7 van de Wet Nationale ombudsman. Het juridische kader van de Veteranenombudsman staat verder weergegeven in de artikelen 7b, 11a, 11b en 11c van de Veteranenwet. Hier staan de taken en bevoegdheden van de Veteranenombudsman beschreven.

De Veteranenombudsman behandelt klachten van veteranen over (overheids)instanties en kan (on)gevraagd advies geven aan de regering en het parlement. Daarnaast kan de Veteranenombudsman de klachten van veteranen en relaties monitoren en analyseren, en de regering en Tweede Kamer inlichten over zijn bevindingen.

Veteranenwet - HOOFDSTUK IIA

Artikel 11c

1. De veteranenombudsman is bevoegd:

- a. uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een orgaan van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 11b, eerste lid, onder b, zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, tenzij artikel 9:22 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is;
- b. gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de regering en de Tweede Kamer over wetgeving die en beleid dat de behoorlijke behandeling van veteranen raakt;
- c. de wijze waarop klachten van veteranen of hun nabestaanden door de organen als bedoeld in artikel 11b, eerste lid, worden behandeld, te monitoren en te analyseren en de regering en de Tweede Kamer in te lichten over zijn bevindingen.

2. Op onderzoek uit eigen beweging als bedoeld in het eerste lid, onder a, zijn artikel 15 alsmede titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

De Veteranenombudsman neemt, gelet op het vereiste van kenbaarheid, een klacht in behandeling als de beklagde instantie – veelal het Ministerie van Defensie – de klacht al heeft behandeld en klager nog steeds ontevreden is.

Door de Veteranenombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman is de onafhankelijkheid gegarandeerd. Juist die onafhankelijkheid is van groot belang in complexe vraagstukken rondom veteranen die ieder vertrouwen in de overheid zijn kwijtgeraakt

5 Veteranenombudsman – het belang van onafhankelijkheid

De functie van Veteranenombudsman wordt, zo stelt de Veteranenwet, uitgevoerd door de Nationale ombudsman, of een door de Nationale ombudsman aangewezen substituut-ombudsman. De Veteranenombudsman brengt van zijn werkzaamheden verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal en aan de Minister van Defensie.

Door de Veteranenombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman is de onafhankelijkheid gegarandeerd. De toegang tot een onafhankelijke instantie verlaagt de drempel tot het indienen van een klacht, zo leert de ervaring van de Nationale ombudsman. En juist die onafhankelijkheid is van groot belang in complexe vraagstukken rondom veteranen die ieder vertrouwen in de overheid zijn kwijtgeraakt.

De ombudsman wil vertrouwenwekkend zijn door daadwerkelijkheid in contact te treden met de veteraan en de aandacht te geven die de klacht vraagt. In deze rol wordt hij in de praktijk direct ondersteund door onderzoeker Matthijs van der Hoeven (tweede auteur van dit artikel) die een achtergrond heeft als jonge veteraan. Hij spreekt de taal van veteranen en heeft inzicht in hun belevingswereld. Dit zorgt voor een draagvlak bij de veteranen die een beroep doen op de Veteranenombudsman. Verder zal de Veteranenombudsman de komende jaren steeds meer expertise opbouwen ten aanzien van de vaak specifieke en complexe klachten die veteranen aanbrengen.

Door zichtbaar aanwezig te zijn, wil de ombudsman in zijn rol als Veteranenombudsman herkenbaar zijn voor alle Nederlandse veteranen, van jong tot oud. Dit wil hij bereiken door als Veteranenombudsman present te zijn op diverse herdenkingen en veteranenbijeenkomsten, zoals de Nederlandse Veteranendag en de Indiëherdenking in Roermond.

6 Veteranenombudsman – een pril klachtenbeeld

De Veteranenombudsman dient op verzoek van veteranen, of uit eigen beweging onderzoek te kunnen doen naar de behoorlijkheid van het overheidsoptreden ten aanzien van veteranen, zich baserende op individuele cases. Doordat de Veteranenombudsman is ondergebracht bij de Nationale ombudsman is de

onafhankelijkheid gegarandeerd. De Veteranenombudsman is op geen enkele wijze gebonden aan de Defensie-organisatie. De toegang tot een onafhankelijke Veteranenombudsman verlaagt de drempel tot het indienen van een klacht.

In de periode januari tot en met oktober 2013 zijn er 58 klachten van veteranen ontvangen

In 2013 is het bureau Nationale ombudsman, met het oog op de Veteranenwet, begonnen met het registeren van klachten van veteranen. In de periode januari tot en met oktober 2013 zijn er 58 klachten van veteranen ontvangen, waarvan 39 klachten sinds mijn bekendmaking als Veteranenombudsman – op 1 juli 2013 – zijn binnengekomen. Dit is een forse toename. Steeds meer veteranen weten nu de Veteranenombudsman te vinden. Veel van de veteranen die een beroep doen op de Veteranenombudsman behoren tot een kwetsbare groep, en zijn door hun inzet in het buitenland vaak (psychisch) beschadigd.

De klachten van veteranen zijn zeer divers. De meeste klachten zijn complex en (zeer) gevoelig van aard en klachten worden regelmatig ingediend door de partner of relatie van een veteraan. Ik krijg klachten binnen over financiële voorzieningen zoals militaire invaliditeitspensioenen, maar ook over de bejegening door keuringsartsen. Hiernaast ontvang ik klachten over langlopende kwesties, zoals de zogenoemde 'Backpay-kwestie', die te maken heeft met niet betaalde soldij van militairen die bij het voormalig Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL) hebben gediend. Een zorgelijk punt vormen ook de klachten die ik ontvang welke betrekking hebben op de behandeltermijnen van brieven en bezwaarschriften door het Ministerie van Defensie. Ten slotte ontvang ik klachten over (uiterlijke en) symbolische vormen van erkenning: de toekenning van bepaalde medailles of insignes, zoals het Draaginsigne Gewonden.

7 Casus Veteranenombudsman – Libanonveteraan Jan

Terug naar het treurige verhaal van veteraan Jan waarmee ik dit artikel begon. De eenmalige uitkering, de zogenoemde regeling ereschuld,⁹ is voor de gemeente A. reden om Jans bijstandsuitkering te beëindigen, omdat het vermogen van Jan meer bedraagt dan het vrij te laten vermogen. Hiermee wordt aan de bedoeling van de ereschuld uitkering bij veteranen met een bijstandsuitkering geweld gedaan, waardoor juist het gevoel van erkenning bij deze veteranen omslaat in gevoelens van onrecht en onmacht.

Als Veteranenombudsman maakte ik mij grote zorgen over de gevolgen voor de (psychisch) gewonde veteranen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Gelet op bovenstaande besloot ik kritische vragen over deze gang van zaken te stellen aan staatssecretaris Klijnsma van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Kort samengevat: in mijn brief aan de staatssecretaris achtte ik het handelen van de gemeente A. niet wenselijk en niet in overeenstemming

met de geest van de regeling ereschuld. Ik deed een dringend verzoek aan de staatssecretaris om te zorgen dat de eenmalige uitkering wordt opgenomen in de vrij te laten vermogensbestanddelen van de Wet Werk en Bijstand. Hiermee adviseerde ik 'ongevraagd' over wetgeving die veteranen raakt; in lijn met mijn bevoegdheden genoemd in artikel 11c van de Veteranenwet. Inmiddels heeft de staatssecretaris mijn aanbeveling overgenomen. De Wet Werk en Bijstand zal worden gewijzigd. Met terugwerkende kracht zal worden bepaald dat ereschulden geen belemmering vormen voor een eventuele bijstandsuitkering.

Een eerlijke én rechtvaardige bejegening van een groep veteranen is nog voor verbetering vatbaar

8 Resumé

De instelling van een Veteranenombudsman maakt het helder voor de veteraan – een specifieke groep binnen onze samenleving – waar hij of zij met een klacht terecht kan. De toegang tot een onafhankelijke Veteranenombudsman verlaagt de drempel tot het indienen van een klacht. Door de Veteranenombudsman onder te brengen bij de Nationale ombudsman is die onafhankelijkheid gegarandeerd.

Een eerlijke én rechtvaardige bejegening van een groep veteranen – die op dit moment verwickeld is in juridische procedures met Defensie – is nog voor verbetering vatbaar, wil er nog enige sprake zijn van wat ik 'procedurele rechtvaardigheid' noem. Mijn ervaring is dat veteranen, net als andere burgers, erkennen dat ze niet altijd kunnen krijgen wat ze willen, maar dat ze het 'verliezen' beter accepteren wanneer ze eerlijk behandeld worden.¹⁰ De besluitvorming van de overheid moet niet alleen rechtmatig, maar ook rechtvaardig zijn. Een slechte ervaring op dit vlak kan leiden tot een negatieve waardering van én verminderd vertrouwen in de overheid. Ervaren onrechtvaardigheid leidt met enige regelmaat bovendien tot onnodige en kostbare bezwaar- en beroepsprocedures. De reguliere (formeel) procedure lost de onderliggende conflicten dan doorgaans niet op.

Uit ervaring weet ik dat een aantal problemen kan worden opgelost met wetgeving, maar met wetgeving is niet alles op te lossen. De wet regelt bijvoorbeeld niets over de houding en vaardigheden van medewerkers bij de overheid of instanties die zich met veteranenzorg bezighouden. Daarbij kan worden gedacht aan gespreksvaardigheden, maar ook aan de-escalatie, dejuridisering en informele klachtbehandeling. Dit vergt belangrijke vaardigheden van de overheid: luisteren, aanvoelen, communiceren en in gesprek blijven.

Als Veteranenombudsman blijf ik de klachtbehandeling van veteranen kritisch volgen en treed ik in overleg met de wetgever, instanties of de krijgsmacht, daar waar ik dat nodig acht. Ik sluit af met het citaat van minister van Defensie Hennis-Plasschaert waarmee ik dit artikel begon: 'Handen uit de mouwen, zou ik zeggen'. Er is genoeg werk te verrichten.

9 Deze regeling geldt voor militairen die ten gevolge van inzet tijdens oorlogsomstandigheden of een crisisbeheersingsoperatie invalide zijn geraakt, voor 1 juni 2012 een eerste aanvraag voor een militair invaliditeitspensioen (MIP) hebben ingediend en voor 1 juli 2007 zijn ontslagen. De hoogte van de uitkering hangt af van het invaliditeitspercentage of het arbeidsongeschiktheidspercentage, indien de invaliditeit de oorzaak is van de arbeidsongeschiktheid.

10 Vgl. T.R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton: Princeton University Press 2006.