

# Veteranenombudsman

**Veteranen hebben een belangrijke taak vervuld voor Nederland, soms met gevaar voor eigen leven. Voor een deel van hen blijft dat helaas niet zonder consequenties. Bovendien raken zij met regelmaat verstrikt in klachten- en juridische procedures met de overheid. De Veteranenwet uit 2014 gaf de Nationale ombudsman de rol van Veteranenombudsman. Als Veteranenombudsman ontvangt hij steeds meer klachten van veteranen die het vertrouwen in Defensie (deels) verloren zijn. Onafhankelijkheid én ruime bevoegdheden zijn de instrumenten die behoren tot zijn ‘wapenarsenaal’. Dit artikel laat het belang zien van een onafhankelijke Veteranenombudsman als aanvullende rechtsbescherming voor veteranen.**

*R.F.B. van Zutphen en M.H. van der Hoeven\**

**V**eteranen hebben met gevaar voor eigen leven een belangrijke taak vervuld voor Nederland. Helaas heeft dit voor een aantal van hen nare gevolgen. Zij lopen bijvoorbeeld lichamelijk en/of geestelijk letsel op tijdens hun uitzending. Zoals Wiebe, die na zijn terugkeer uit Bosnië in 1993 te kampen heeft met een posttraumatisch stresssyndroom (ptss).

De moeder van Wiebe maakt zich vanaf het begin ernstig zorgen over haar zoon, die als dienstplichtig VN-militair werd uitgezonden. Met de ervaringen van zijn uitzending worstelt hij nog elke dag en nacht. Ook zijn vrouw en kinderen lijden daar onder. Met als dieptepunt zijn poging tot zelfdoding. Sinds 2006 vraagt Wiebe diverse keren om hulp bij het ministerie van Defensie, maar pas in 2010 krijgt hij een adequate behandeling.

Diverse keuringen volgen, maar vaak veroorzaken deze ook weer veel stress en onzekerheid bij Wiebe. Als er in 2012 nog steeds geen sprake is van een medische eindtoestand luidt de moeder van Wiebe de noodklok. Maar het blijft

stil bij Defensie. De moeder van Wiebe is het wachten inmiddels beu en doet een beroep op de Veteranenombudsman.<sup>1</sup>

## **De overheid: regels prevaleren**

Ondanks de stappen die de laatste jaren zijn gemaakt in de opvang en nazorg van veteranen, constateren wij dat kwetsbare veteranen zoals Wiebe ten prooi kunnen vallen aan het systeemgedrag van de overheid, waarin de menselijke maat soms te wensen overlaat. De overheid neemt daarbij een houding aan waarin regels prevaleren en waarmee de dialoog met de burger wordt vermeden. De groep veteranen die bij ons aanklopt, is het vertrouwen in de overheid soms verloren door een gebrek aan erkenning en waardering. Vaak zijn zij al jarenlang in juridische procedures verwickeld.

\* Reinier van Zutphen is Nationale ombudsman en Veteranenombudsman. Matthijs van der Hoeven is werkzaam als coördinator Veteranenombudsman.

1 De naam 'Wiebe' is gefingeerd. Uit: Veteraan onnodig lang in onzekerheid, Rapport Nationale ombudsman 2015/045.

Het verhaal van Wiebe is exemplarisch voor andere veteranen die een beroep doen op de Veteranenombudsman. Inmiddels hebben sinds 2014 zo'n 400 veteranen zich tot ons jonge instituut gewend. Vele (vaak beschadigde) veteranen strijden jarenlang tegen de overheid. Dezelfde overheid die hen uitzond naar alle delen van de wereld onder vaak risicovolle omstandigheden. Deze veteranen willen gehoord worden over hun problemen en klachten.

### Luisterend oor

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. Als ombudsman bieden wij hen een luisterend oor en ondernemen daar waar nodig actie.

### Van Veteranenwet naar Veteranenombudsman

Hoe is het ambt van Veteranenombudsman terechtgekomen bij de Nationale ombudsman? De oorsprong hiervan is te vinden in de politieke wens om veteranen bijzondere bescherming te bieden, in brede zin. De Tweede Kamerfracties van de PvdA, SP, GroenLinks en D66 hebben op 15 juni 2010 de initiatiefwet Veteranen aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer der Staten-



*Sommige veteranen lopen tijdens hun uitzending naar landen als bijvoorbeeld gehoor bij de overheid*

Generaal. Deze wet had als doel de (na)zorg voor militairen, veteranen en hun relaties vóór, tijdens en na de uitzending zeker te stellen.

### Veteranen

*In Nederland vallen de volgende personen onder de definitie van veteraan: 'De militair, de gewezen militair, of de gewezen dienstplichtige, van de Nederlandse krijgsmacht, dan wel van het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger, alsmede diegene die behoorde tot het vaarplichtig koopvaardijpersoneel, die het Koninkrijk der Nederlanden heeft gediend onder oorlogsomstandigheden dan wel heeft deelgenomen aan een missie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde voor zover deze missie bij regeling van Onze Minister is aangewezen.'*

*Door nieuwe 'jonge' veteranen is de groep redelijk stabiel in omvang, zo'n 115.000 personen. Er zijn vele duizenden veteranen die niet meer in oorlogstijd, maar tijdens recente missies in het buitenland hebben gediend of dienen. Hierbij valt te denken aan Libanon, Bosnië, Kosovo, Irak, Afghanistan en Mali.*

*Aan de hand van de nieuwe definitie van veteranen heeft de minister van Defensie de mogelijkheid om deelnemers aan missies die strikt genomen niet tot oorlogen of vredesmissies behoren toch de veteranen-*

*status toe te kennen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan (oud)militairen die betrokken zijn geweest bij het uitvoeren van strikt humanitaire operaties onder uiterst risicovolle omstandigheden, of bij het bestrijden van (terroristische) acties die de (inter)nationale rechtsorde bedreigen, zoals de gijzelingsacties bij De Punt en Bovensmilde in 1977. In de Veteranennota 2011-2012 gaf de minister aan dat het in het geval van terrorismebestrijding wel moet gaan om 'langdurige en omvangrijke acties in internationale ontwikkelingen'.*



FOTO: MCD, L. MEIJER

Bosnië, lichamelijk en/of geestelijk letsel op en vinden vervolgens weinig

De Wet tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen<sup>2</sup> werd al snel de Veteranenwet<sup>3</sup> genoemd. Zo luidt dan ook de citeertitel. Na een lang wetgevingstraject trad uiteindelijk op 28 juni 2014 de Veteranenwet in werking. De belangrijkste pijlers uit de wet zijn als volgt omschreven:

- **Verantwoordelijkheid voor veteranen.** Omdat de overheid besluit tot het uitzenden van militairen, heeft ze een bijzondere verantwoordelijkheid voor de zorg voor veteranen en hun relaties. Veteranen moeten kunnen rekenen op goede zorg wanneer zij lichamelijk of psychisch letsel aan hun uitzending overhouden. De zorg moet blijvend zijn als dit nodig is.
- **Erkenning en waardering voor veteranen.** Veteranen hebben recht op erkenning en waardering voor hun inzet in oorlogsomstandigheden en tijdens vredesmissies, en voor de

risico's die ze hierbij hebben gelopen. Ze verdienen deze erkenning en waardering van de Nederlandse samenleving omdat ze ten dienste van Nederland zijn ingezet. In de Veteranenwet is vastgelegd dat het beleid van de overheid zich moet richten op het actief bevorderen van de erkenning en waardering voor veteranen.

- **Zorgplicht.** De Veteranenwet heeft tevens een preventief karakter. De wet ziet onder meer toe op goede informatievoorziening over mogelijke gezondheidsproblemen en het zorgaanbod voorafgaand aan de uitzending. Ook de zorg tijdens een uitzending is in de Veteranenwet geregeld. Wanneer zich op enig moment na de uitzending toch gezondheidsproblemen voordoen, wordt zo snel mogelijk de juiste zorg geboden. Het doel is de veteraan zo snel mogelijk weer te laten deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.
- **Klachtrecht voor veteranen.** De Veteranenwet voorziet ook in de instelling van een onafhankelijke Veteranenombudsman, bij het instituut Nationale ombudsman. De Veteranenombudsman is niet verbonden aan het ministerie van Defensie en ziet toe op de juiste bejegening van veteranen door overheidsinstanties en privaatrechtelijke organen die zich bezighouden met (de zorg voor) veteranen.

---

*De instelling van een Veteranenombudsman maakt het helder voor de veteraan – een specifieke groep binnen onze samenleving, met een unieke rechtspositie – waar hij (of zij) met iedere 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 de onafhankelijkheid gegarandeerd. Tevens bouwt de Veteranenombudsman expertise op over de groep veteranen en de vaak zeer specifieke en complexe klachten die veteranen hebben.*

---

2 Staatsblad 2012, nr. 133, 30 maart 2012.

3 Staatsblad 2014, nr. 221, 25 juni 2014.





FOTO: ANP, PH. NIJHUIS

Bespreking van een wetsvoorstel over de bijzondere zorgplicht voor veteranen in de Tweede Kamer. Na een lang voortraject trad de Veteranenwet op 28 juni 2014 in werking

*De instelling van de Veteranenombudsman is een blijk van erkenning van de veteraan. De Veteranenombudsman dient op verzoek, dan wel uit eigen beweging onderzoek te kunnen doen naar de behoorlijkheid van het optreden ten aanzien van veteranen, zich baserende op individuele cases. Dit betekent ook dat het veteranenbeleid en de uitvoering daarvan integraal getoetst kan worden.<sup>4</sup>*

## De Veteranenombudsman: aanvullende rechtsbescherming

Nederland is een land waar onze vrijheid als samenlevende burgers in hoge mate is geborgd. En waar we beschikken over instituties, principes én mensen waarmee deze vrijheid gecreëerd wordt. Een van de uitgangspunten in onze vrije samenleving is dat de overheid niet ten dienste staat van zichzelf én dat zij gebonden is aan de regels van de rechtsstaat. Als de overheid zich niet houdt aan deze regels, dan schendt zij de

vrijheid van de samenlevende burgers. Om dat te voorkomen, zijn er instituties die (aanvullende) rechtsbescherming bieden, zoals de rechter en de Nationale ombudsman.

### Zweeds concept

De term ‘ombudsman’ is Zweeds voor vertegenwoordiger. In Zweden bedachten ze het concept van een onafhankelijke bemiddelaar tussen twee partijen. De functie van ombudsman dateert in Zweden van 1809, toen door het Zweedse parlement procureurs-generaal bij Justitie en het leger werden aangesteld die justitieombudsman en militieombudsman werden genoemd. Bij deze onafhankelijke ambtenaren konden burgers terecht wanneer zij klachten hadden over de overheid.

De justitieombudsman is in Zweden nog steeds een begrip; de militieombudsman is inmiddels verdwenen. De dienst van ombudsman werd het eerst in de andere Scandinavische landen overgenomen: in Finland in 1919, in Denemarken in 1954 en in Noorwegen in 1962.<sup>5</sup> Sinds 1982 bestaat de Nationale ombudsman in Nederland.<sup>6</sup> Veel andere landen hebben het concept overgenomen en aangepast aan hun eigen wensen. Maar in al deze landen staat in

<sup>4</sup> Voorstel Veteranenwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 414, nr. 7, 23.

<sup>5</sup> N. van der Sijs, *Geleend en uitgeleend* Atlas Contact 1998. (Amsterdam, Atlas Contact, 1998).

<sup>6</sup> Zie [www.nationaleombudsman.nl/over/achtergrond](http://www.nationaleombudsman.nl/over/achtergrond).

de wet dat de ombudsman een onafhankelijke positie heeft. Overigens heeft het woord ‘man’ in ombudsman niets met het geslacht te maken. Het is afgeleid van het Latijnse woord *mandataris*, wat gevolmachtigde betekent.

### Definitie

In 1981 is de Wet Nationale ombudsman gemaakt. En sinds 1999 staat de functie van Nationale ombudsman ook in de Grondwet. Hierin staat dat de Nationale ombudsman op verzoek of uit eigen initiatief het gedrag van de overheid onderzoekt.<sup>7</sup> Een veel gehanteerde definitie voor een ombudsman is:<sup>8</sup>

*‘(...) an officer (who) receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employees or who acts on his own motion, and who has the power to investigate, recommend corrective action and issue reports.’*

Als instituut bekijken wij steeds of er voldoende rekening wordt gehouden met het perspectief van de burger. Er is echter niet één burgerperspectief. De samenleving bestaat uit een grote diversiteit van mensen, die onderling overeenkomsten hebben, maar ook veel van elkaar verschillen.

Eén van deze groepen betreft de Nederlandse veteranen. Wij kijken én handelen dan ook nadrukkelijk vanuit het perspectief van de veteraan, met de beginselen van behoorlijk overheidsoptreden als toetsingskader. Daar waar nodig treedt de ombudsman op als aanvullende rechtsbescherming.

## Ruime bevoegdheden

Sinds de inwerkingtreding van de Veteranenwet is de Nationale ombudsman tevens Veteranenombudsman. De Veteranenombudsman is onafhankelijk en heeft een ruim mandaat. Hij behandelt klachten van veteranen over overheidsinstanties en over niet-overheidsinstanties die een taak uitoefenen ten aanzien van veteranen, zoals zorginstellingen.

De Veteranenombudsman kan ook uit eigen beweging een onderzoek instellen. Verder

adviseert de Veteranenombudsman regering en parlement en ziet hij toe op de klachtbehandeling bij de instanties die zorg verlenen aan veteranen. De Veteranenombudsman brengt sinds 2015 jaarlijks verslag uit van zijn werkzaamheden aan beide Kamers der Staten-Generaal, in afschrift aan de minister van Defensie.

Met de instelling van een Veteranenombudsman werd ook de Wet Nationale ombudsman gewijzigd. De Veteranenombudsman werd ingevoegd onder artikel 1 en artikel 7 van de Wet Nationale ombudsman. Het juridische kader van de Veteranenombudsman staat verder weergegeven in artikel 11 van de Veteranenwet:

### Veteranenwet 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.

## Vertrouwen in de overheid verloren

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

<sup>7</sup> Artikel 78a, eerste lid Grondwet.

<sup>8</sup> Y.M. van der Vlugt, *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden*, 2011, 21.

leert ook Van Zutphens ervaring als Nationale ombudsman. En juist die onafhankelijkheid is van groot belang in complexe vraagstukken rondom veteranen die hun vertrouwen in de overheid zijn kwijtgeraakt.

Voor deze veteranen en hun relaties is het van groot belang dat de Veteranenombudsman op geen enkele wijze is verbonden aan overheidsinstanties – ook niet aan het ministerie van Defensie. Bij de Nationale ombudsman is deze onafhankelijkheid geborgd. Als Hoog College van Staat is de Nationale ombudsman – naast beide Kamers der Staten-Generaal, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer – een van de constitutionele partners in het stelsel van *checks and balances*.

De Algemene wet bestuursrecht is voor het klachtrecht leidend. Klachtbehandeling gaat primair om herstel van vertrouwen tussen burger en overheid én het opdoen van leermomenten naar aanleiding van klachten. In geschillen waar burgers en instanties samen niet uitkomen verschijnt de Nationale ombudsman in beeld. Of, in het geval van veteranen; de Veteranenombudsman.

#### **Laatste strohalm**

De ombudsman is vaak de laatste strohalm (*last resort*) voor burgers én de enige beroepsmogelijkheid. De uitspraken van de Nationale ombudsman en Veteranenombudsman zijn niet bindend, want de uitvoering ervan kan niet worden afgedwongen. De praktijk is dat onze aanbevelingen vrijwel altijd worden overgenomen door instanties.

Indien noodzakelijk zijn er diverse instrumenten om te escaleren, zoals het uitbrengen van een openbaar rapport of het informeren van de Tweede Kamer. Dit laatste is slechts bij uitzondering noodzakelijk gebleken. Veruit het meeste ombudswerk gebeurt buiten het gezichtsveld van anderen dan de direct betrokkenen.

#### **Draagvlak**

De Veteranenombudsman wordt door een team van medewerkers ondersteund, waarvan co-auteur Van der Hoeven een militaire achtergrond heeft als veteraan. Hij spreekt de taal van veteranen en heeft inzicht in hun belevingswereld. In de prille opstartfase van de Veteranenombudsman zorgde dit voor draagvlak binnen de groep van veteranen.

Inmiddels is de Veteranenombudsman verankerd binnen de organisatie van de Nationale ombudsman. Wij hebben een klein maar hecht team, waar steeds meer kennis en expertise wordt opgebouwd over de (complexe) klachten die veteranen aanbrengen. Het team van de Veteranenombudsman maakt daarnaast veelvuldig gebruik van de kennis die binnen het bureau Nationale ombudsman aanwezig is. De klachten beperken zich immers niet tot het ministerie van Defensie, maar ook tot lokale overheden, zorginstellingen en uitvoeringsorganisaties.

#### **Schuldenproblematiek**

Als voorbeeld noemen wij de schuldenproblematiek waarmee de Nationale ombudsman en Veteranenombudsman veelvuldig te maken hebben. Een toenemend aantal mensen in Nederland heeft moeite om financieel rond te komen, ondanks de economisch gunstiger tijden. Dit treft de samenleving in brede zin, dus ook veteranen of (voormalig) militairen.

In eerdere grootschalige onderzoeken van de Nationale ombudsman, zoals *Schulden komen nooit alleen* (2012) en *Gegijzeld door het systeem* (2015) zijn klachten van burgers behandeld en aanbevelingen gedaan aan de regering en betrokken overheidsinstanties.<sup>9</sup> Vorig jaar verscheen het onderzoeksrapport *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, over knelpunten in de gemeentelijke schuldhulpverlening.<sup>10</sup>

In de praktijk van de Veteranenombudsman delen wij kennis over schuldenproblematiek met het instituut Nationale ombudsman. Met de bundeling van kennis willen wij een verdere professionalisering in het ombudswerk ten aanzien van veteranen gestalte geven.

<sup>9</sup> Rapport 2012/110 resp. 2015/160, beide te vinden op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

<sup>10</sup> Rapport 2016/050, ook te vinden op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

### **Rapport 2015/134 Afghanistan-veteranen niet serieus genomen met klachten na aanslag met berrmbom**

In 2009 rijden drie militairen (destijds 21, 27 en 27 jaar oud) tijdens een missie in Afghanistan op een berrmbom. Twee van de drie raken door de explosie buiten bewustzijn, de derde breekt een arm. Alle drie lopen zij meerdere jaren rond met een nasleep van fysieke klachten, maar vinden nauwelijks gehoor binnen de eigen organisatie. Ze klagen bij de Veteranenombudsman over de verzuimbegeleiding en de invulling van de zorgplicht door het ministerie van Defensie.

#### **Zorgplicht en verzuimbegeleiding**

De Veteranenombudsman is van oordeel dat de veteranen direct na terugkomst in Nederland onvoldoende begeleid en gevolgd zijn. Hij vindt het zorgwekkend dat signalen lange tijd niet gezien of herkend werden door het kader van hun eenheid en de betrokken medische diensten. Geen van de drie militairen is na het incident formeel ziek gemeld. Bij een van de drie militairen nemen de rugklachten alleen maar toe, ondanks fysiotherapie en pijnstillers.

Pas twee jaar na het ongeval mag de militair een MRI-scan laten maken, waaruit blijkt dat er een tussenwervel is beschadigd. Na behandeling gaat het beter, maar de rugpijn blijft. Het heeft twee tot vier jaar geduurd voordat de drie militairen formeel ziek zijn gemeld, ondanks hun klachten. De ombudsman constateert dat zij vervolgens niet tijdig zijn overgedragen aan het Dienstencentrum Re-integratie. Daar wordt onder andere bekeken of en in welke functie een militair weer aan het werk kan. Volgens het re-integratiebeleid van Defensie moet doorverwijzing binnen zes maanden gebeuren. Bij twee militairen heeft dit ruim negen maanden geduurd. Hierdoor is kostbare tijd om te re-integreren verloren gegaan.

#### **Excuses en richtlijn**

Het ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor de voorbereiding, begeleiding en de nazorg van veteranen die als gevolg van een uitzending gewond zijn geraakt. Naar aanleiding van het onderzoek van de Veteranenombudsman heeft de minister laten weten dat de zorg ontoereikend was. Zij gaat met de drie veteranen in

gesprek. Met het oog op vele andere veteranen die zijn blootgesteld aan een explosie, vraagt de ombudsman de minister om een richtlijn op te stellen voor standaardonderzoek naar zogenoemde blastblootstelling.

### **Essentie van behoorlijk overheidsoptreden**

Als ombudsman kruipen wij in onze rol als waakhond ten aanzien van overheidshandelen. Dat is universeel voor elke ombudsman, waar dan ook. Meestal treden wij verbindend op tussen instanties en burgers, maar indien nodig zijn we een luis in de pels van de overheid. Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt.

#### **Oog voor de menselijke maat**

Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij dienen steeds oog te hebben voor de menselijke maat. Als het erop aan komt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie. Hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking van of besluitvorming door de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om. Dat kan door de burger zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken en door te handelen op basis van vertrouwen. Zo kan de overheid haar werk goed doen en inhoud geven aan burgerschap. Daarbij is het natuurlijk ook van belang dat de burger zich constructief opstelt.

De zogeheten 'behoorlijkheidsnormen' die de Nationale ombudsman heeft opgesteld, helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen. Ook de Veteranenombudsman maakt gebruik van deze normen. De normen zijn opgenomen in de behoorlijkheidswijzer.<sup>11</sup> Ze gelden als maatstaf om tot een oordeel over een klacht te komen.

11 Zie: [www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer](http://www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer).





FOTO ANP, R. DE WAAL

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat wanneer burgers zich behoorlijk behandeld voelen, dat belangrijke effecten heeft op de relatie overheid-burger. Ook blijkt dat burgers negatieve beslissingen eerder aanvaarden wanneer ze zich behoorlijk behandeld voelen

### Handvatten voor de overheid

De normen bestrijken vier categorieën: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, en eerlijk en betrouwbaar. Bij de categorie 'eerlijk en betrouwbaar' gaat het bijvoorbeeld om integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie en professionaliteit. De behoorlijkheidswijzer biedt tevens handvatten aan overheden om goed om te gaan met burgers en hun belangen.

### Rapportbrief 2013.045V: Ongelijke behandeling Ereschuld door gemeenten

Een Libanon-veteraan met chronische psychische problemen diende een klacht in bij de Nationale ombudsman. De man had €25.000 ontvangen door de recente regeling Ereschuld; een éénmalige

bijzondere uitkering voor veteranen. Omdat hij meer dan €5.795 vermogen had, beëindigde de gemeente Arnhem vervolgens zijn bijstandsuitkering.

De regeling Ereschuld geldt als financiële compensatie voor veteranen die door inzet in crisis- en oorlogsomstandigheden lichamelijk en/of psychisch gewond zijn geraakt. De ombudsman heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt voor het daadwerkelijk inlossen van de Ereschuld aan veteranen; een langsepende kwestie waar een bedrag van 110 miljoen euro mee was gemoeid.

De ombudsman nam contact op met de staatssecretaris van SZW met de aanbeveling Ereschuld voor veteranen buiten beschouwing te laten voor de bijstand. Deze aanbeveling werd door de staatssecretaris, met terugwerkende kracht, opgevolgd en de regeling van de Wet werk en



*bijstand aangepast. Veteranen die te veel vermogen hebben door het ontvangen van een Ereschulduitkering kunnen toch hun bijstands-uitkering behouden.*

## Procedurale rechtvaardigheid

De Nationale én Veteranenombudsman is ervan overtuigd dat de overheid zich nooit eenvoudig achter een wet of regel mag verschuilen. De behoorlijkheid vormt in deze benadering geen verlengstuk van de rechtmatigheid, maar heeft zelfstandige betekenis náást de rechtmatigheid. Behoorlijkheid vertaalt zich in onze praktijk tot persoonlijk contact, serieus nemen en met respect behandelen, op voet van gelijkwaardigheid (participatie) en vanuit vertrouwen.

Die behoorlijkheid speelt een belangrijke rol bij het leggen van een goede verbinding tussen enerzijds de overheid als juridisch/financieel systeem en anderzijds de leefwereld van burgers, waartussen naar hun aard steeds een zekere spanning zit.<sup>12</sup> Die spanning tussen overheid en burger maakt het noodzakelijk om in concrete situaties goed contact te hebben. In de introductie schreven wij over de casus van Wiebe. Dan begrijpt u waar het mis ging in dit dossier.

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat wanneer burgers zich behoorlijk behandeld voelen, dat belangrijke effecten op de relatie overheid-burger heeft.<sup>13</sup> Ook blijkt dat burgers negatieve beslissingen eerder aanvaarden wanneer zij zich behoorlijk behandeld voelen. In meer technische termen: de ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft een positieve uitwerking op de aanvaarding van het overheidshandelen, zelfs als negatief voor de burger beslist wordt.

Dit gaat uiteraard ook op voor veteranen. Deze boodschap geef ik dan ook regelmatig mee aan instanties die te maken hebben met veteranen. Dit onderbouwen wij met een voorbeeld uit onze praktijk; in het verleden ontvingen aanvragers van een onderscheiding of insigne bij afwijzing hiervan alleen een brief van het

ministerie van Defensie. Sinds 2014 worden afwijzende beslissingen door Defensie in een persoonlijk gesprek toegelicht aan betrokken aanvrager. De praktijk laat zien dat men dan eerder begrip heeft voor dit besluit. Als ombudsman blijven wij dan vaker uit beeld.

### **Rapport 2016/049 Defensie voldoet niet aan zorgplicht bij Bosnië-veteraan**

*Defensie heeft een veteraan onvoldoende begeleid na zijn ziekmelding. Hij heeft geen arbeidsongeschiktheidsuitkering toegekend gekregen en is ook niet in het kader van zijn re-integratie begeleid. Hierdoor is hij in grote problemen beland.*

*De veteraan werkt sinds 1998 bij de Koninklijke Landmacht. Na missies naar Kosovo en Bosnië meldt hij zich eind 2006 ziek. Op 1 januari 2007 loopt zijn dienstverband af, maar hij krijgt aanvankelijk zijn loon in verband met zijn ziekte niet doorbetaald. Pas na een bezwaarprocedure komt dit alsnog goed. Zijn psychische klachten houden aan: hij is depressief en heeft suïcidale gedachten. Daarom vraagt hij zelf in 2009 een Militair Invaliditeitspensioen (MIP) aan. De aanvraag wordt afgewezen, omdat zijn klachten geen verband zouden houden met de uitvoering van zijn militaire dienst. Hij gaat in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Eind 2014 klopt de veteraan aan bij de Veteranenombudsman. Hij zit op dat moment in grote financiële nood.*

#### **Zorgplicht**

*De Veteranenombudsman vindt de klachten van de veteraan gegrond. Hij is van oordeel dat de veteraan na het einde van zijn contract niet de steun heeft gekregen die hij als veteraan van zijn voormalig werkgever had mogen verwachten. De minister van Defensie heeft een bijzondere zorgplicht voor veteranen die als gevolg van hun*

12 Dr. A.F.M. Brenninkmeijer, 'Kafka als icoon', *Christen Democratische Verkenningen* 2010, nr. 3.

13 Zie verschillende rapporten 'Prettig contact met de overheid', te vinden op [prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://prettigcontactmetdeoverheid.nl) en K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid*, te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

*inzet zorg nodig hebben. Onder die zorgplicht wordt in ieder geval ook verstaan het verstrekken van informatie over én het verlenen van hulp bij het aanvragen van een uitkering. Ook het actief begeleiden naar een passende baan binnen of buiten Defensie hoort bij de zorgplicht.*

*Defensie moet voldoen aan de zorgplicht, ook als op dat moment wordt betwist of de zorg die de veteraan nodig heeft een gevolg is van zijn inzet als militair. Defensie heeft die zorg onvoldoende gegeven.*

*Het is een vereiste van behoorlijk overheids-optreden dat de overheid als dat nodig is maatwerk verleent en afwijkt van algemeen beleid of voorschriften. Hierin is Defensie tekortgeschoten. De Veteranenombudsman doet de minister de aanbeveling met de veteraan in gesprek te gaan om te kijken hoe het vertrouwen kan worden hersteld.*

## Veteranenombudsman: perspectief van de veteraan geborgd

Veel van de klachten probeert de ombudsman via interventie met de betrokken instantie op te lossen. Vaak zijn zowel de klager als de betrokken instanties hier het meest én het snelst mee geholpen. In onze interventies zijn wij vaak succesvol en daar zijn wij trots op. Maar wij doen niet alleen interventies.

Afgelopen twee jaar zijn er zes openbare rapporten van de Veteranenombudsman verschenen. Vaak hebben deze rapporten, naast een oordeel over de klacht, een aanbeveling voor de betrokken instantie. Een rapport geeft een signaal af aan de betrokken instantie. Bijvoorbeeld: vorig jaar verscheen een rapport over een Bosniëveteraan waar onvoldoende zicht op was, ondanks zijn eerdere hulpvragen aan Defensie. De veteraan vroeg hulp voor zijn psychische problemen, waaronder suïcidale neigingen.<sup>14</sup> De boodschap in dit rapport was het belang van snelle én adequate behandeling



FOTO MCD. H. HILLINGA

*Ook symbolische vormen van erkenning, zoals de toekenning van bepaalde behandeling*

van psychisch beschadigde veteranen. Dat begint echter met deze veteranen te zien en vervolgens te herkennen.

### **Defensie: formele en afwachtende houding**

Voordat veteranen zich bij de Veteranenombudsman melden hebben zij soms al een lange geschiedenis met Defensie. De doorgaans formele, afwachtende opstelling van Defensie roept uiteindelijk bij veteranen een bepaalde strijd lust op, die resulteert in juridische procedures. Dit betreuren wij, want uiteindelijk trekt dit op alle betrokken partijen een zware, emotionele wissel. Een wissel die in sommige gevallen een belemmerende werking heeft op het psychische herstel van een beschadigde veteraan.

Uit ervaring weten wij dat een aantal problemen kan worden opgelost met wetgeving, maar met wetgeving alleen is niet alles op te lossen. De wet regelt bijvoorbeeld niets over de houding en vaardigheden van medewerkers bij

<sup>14</sup> Rapport Veteranenombudsman, *Defensie begeleidt veteraan onvoldoende na ziekmelding*, 2016/049.



medailles of insignes verdienen een uiterst zorgvuldige

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. Informele klachtbehandeling kan doorgaans verdere escalatie voorkomen.

#### **Uiteenlopende klachten**

Het klachtenbeeld wat wij zien is divers. De klachten hebben betrekking op inkomensvoorzieningen, zoals de Ereschuld en invaliditeitspensioenen, geneeskundige voorzieningen, schuldenproblematiek, nazorg of erkenning. De grootste groep veteranen die zich tot de Veteranenombudsman wenden zijn mannen van middelbare leeftijd. Veelal hebben zij gediend in Libanon of voormalig Joegoslavië. Zij ervaren soms een muur in plaats van een luisterend oor. Of ze voelen zich tussen wal en schip gevallen en worden niet gezien.

Inmiddels zijn er steeds meer jonge veteranen, Irak- en Afghanistanveteranen, die een beroep op de ombudsman doen. Dat brengt een andere dynamiek in het werk, en vanuit ons instituut een actievere inmenging in het handelen van de defensieorganisatie want sommige veteranen zijn actief dienend militair. In 2015 vroegen wij met het rapport *Nazorg na bermbom* aandacht voor nazorg bij zogeheten *blast injuries*.<sup>15</sup> Ook kregen wij de misstanden bij de nazorgvragenlijsten op de politieke agenda, waarna de Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek dit jaar een advies heeft uitgebracht over het in te zetten instrumentarium waarmee de veteraan en zijn relaties zelf kunnen beoordelen of de uitzending heeft geleid tot klachten van lichamelijke, psychische en/of psychosociale aard en over de wijze van inzet hiervan.<sup>16</sup>

#### **Vormen van erkenning**

Daarnaast ontvangt de Veteranenombudsman klachten over de symbolische vormen van erkenning: de toekenning van bepaalde medailles of insignes. Ook deze verdienen een uiterst zorgvuldige behandeling, zie de casus van de in Korea gesneuvelde korporaal Slager in het kader hierna.<sup>17</sup>

Een zorgelijk punt blijft de trage behandeltermijnen van brieven en klachten door het ministerie van Defensie. In het geval dat veteranen hierover bij Defensie klaagden, viel het de Veteranenombudsman op dat veel van die klachten niet adequaat werden opgepakt. Zo zagen wij klachtbrieven die niet beantwoord werden, of klachten die ten onrechte werden aangemerkt als burgerbrief.

#### **Trage behandeling van klachten**

Ook zagen wij reacties van Defensie die niet de kern van de klacht raakten en duurde de klachtbehandeling te lang. Dit riep bij ons de vraag op of er sprake was van een structureel

15 Rapport Veteranenombudsman, Defensie heeft steken laten vallen in de bijzondere zorgplicht veteranen bermbom Uruzgan, 2015/134.

16 Raad voor civiel- militaire Zorg en Onderzoek, Advies nr. 23, april 2017.

17 Rapportbrief Veteranenombudsman 2015.039V.





FOTO MCD. H. HILLINGA

*De grootste groep veteranen die zich tot de Veteranenombudsman wendt zijn mannen van middelbare leeftijd, maar inmiddels zijn er steeds meer jonge Irak- en Afghanistanveteranen die een beroep op de ombudsman doen*

probleem bij de klachtbehandeling bij Defensie. De Veteranenombudsman besloot daarop om uit eigen beweging een onderzoek te starten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot meerderde aanbevelingen om het klachtproces te verbeteren.<sup>18</sup>

### **Rapportbrief 2015.039V: Defensie kent na 66 jaar alsnog dapperheidsonderscheiding toe aan nabestaanden van Korea-veteraan**

*In 1950 vertrekt korporaal Slager met het eerste bataljon van het Nederlands Detachement Verenigde Naties naar Korea. Tijdens een vuurgevecht brengt hij gewonde kameraden in veiligheid. Nadat hij een eerste gewonde in veiligheid weet te brengen, sneuvelt hij tijdens een poging een andere gewonde te redden. Zijn toenmalige commandant draagt hem daarna voor voor het postuum verlenen van een koninklijke onderscheiding.*

<sup>18</sup> Rapportbrief Veteranenombudsman 2016.011V.

<sup>19</sup> Zie A.M. Spermon, W.S.M. Calmeijer Meyburg, R. Been, 'Licht op de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (7-8) 327-339.

*Tot 1993 is de voordracht om onduidelijke redenen zoek. Dan wordt de oorspronkelijke voordracht uit juli 1951 teruggevonden bij het inrichten van het militaire Van Heutsz-museum in Schaarsbergen. Een vriend van de korporaal spant zich sindsdien namens de nabestaanden in om de voordracht onderzocht te krijgen. Zonder succes. Een voordracht moet namelijk onderzocht worden door een speciale commissie. Na een positief advies van die commissie kan de onderscheiding worden verleend. In 1995 en in 2015 wordt zijn verzoek om de voordracht in behandeling te nemen afgewezen, omdat de betreffende commissie inmiddels allang, sinds 1962, niet meer bestaat.*

*In 2015 wendt de vriend zich tot de Veteranenombudsman. Die kaart de zaak opnieuw aan bij de minister van Defensie. Dan laat zij weten met een Ministeriële regeling een speciale Interimcommissie in te stellen. Deze commissie neemt de voordracht alsnog in onderzoek en adviseert de minister aan de gesneuvelde korporaal postuum een Bronzen Kruis toe te kennen voor 'moedig en beleidvol gedrag'. Voor de nabestaanden komt met deze symbolische blijk van erkenning een einde aan een jarenlange periode van onzekerheid.*

### **Maatwerk**

*De overheid moet volgens de Veteranenombudsman bereid zijn in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid. Maatwerk houdt ook in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Daarbij merkt de Veteranenombudsman op dat het beter was geweest als de minister van Defensie in de oorspronkelijke beslissing al een dergelijke belangenafweging had opgenomen.*

## **Relatie met de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht**

De Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK) heeft ervaring opgebouwd in het bemiddelen bij interne kwesties binnen Defensie.<sup>19</sup> Daarnaast is de IGK herkenbaar voor militairen en

veteranen als Inspecteur der Veteranen. Gelet op het (grond)wettelijke kader en mandaat van de Nationale ombudsman en Veteranenombudsman kan een vergelijking met de IGK niet gemaakt worden.

Een ombudsman is op geen enkele wijze verbonden aan overheidsinstanties, ook niet aan Defensie. De Veteranenombudsman kan opschalen indien nodig door de Tweede Kamer te informeren of openbare rapporten/standpunten naar buiten te brengen.

## Resumé

Klachtbehandeling gaat om herstel van vertrouwen tussen burger en overheid én het opdoen van leermomenten. 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. Daarmee heeft de (aanvullende) rechtsbescherming van veteranen een gezicht gekregen. Het is met name de onafhankelijkheid die veteranen zoeken bij ons. Daarbij kijken wij scherp naar het juridisch kader<sup>20</sup> rondom klachtbehandeling.

Een eerlijke én rechtvaardige bejegening van een grote groep veteranen – die op dit moment verwikkeld is in juridische procedures met Defensie – is nog voor verbetering vatbaar, wil er sprake zijn van wat wij ‘procedurele rechtvaardigheid’ noemen. Onze ervaring is dat veteranen, net als burgers, erkennen dat ze niet altijd kunnen krijgen wat ze willen, maar dat ze het ‘verliezen’ beter accepteren wanneer ze eerlijk behandeld worden.

De besluitvorming van de overheid moet dus niet alleen rechtmatig, maar ook rechtvaardig zijn. Een slechte ervaring op dit vlak kan leiden tot een negatieve waardering van én vermindert vertrouwen in de overheid. Ervaren onrechtvaardigheid leidt met enige regelmaat

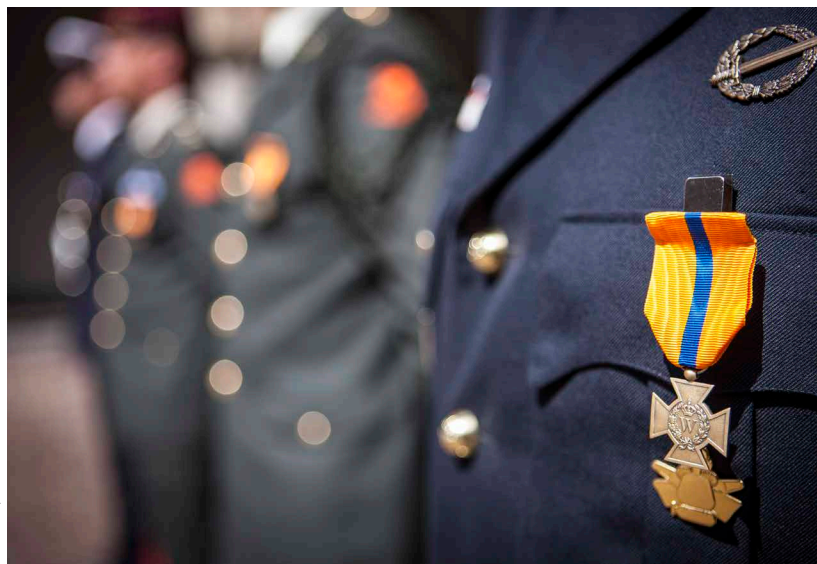


FOTO MCD. H. HILLINGA

*Ervaren onrechtvaardigheid kan leiden tot onnodige en kostbare bezwaar- en beroepsprocedures*

bovendien tot onnodige en kostbare bezwaar- en beroepsprocedures. De reguliere (formele) procedure lost de onderliggende conflicten dan doorgaans niet op. Hierin heeft het ministerie van Defensie nog stappen te maken.

Terug naar Bosniëveteraan ‘Wiebe’. Na het klachtonderzoek werd geoordeeld dat het onbehoorlijk was dat Wiebe zo lang heeft blootgestaan aan spanningen van herkeuringen. In zijn geval domineerde het systeemgedrag van het ministerie van Defensie en werd vergeten de menselijke maat toe te passen in zijn ‘dossier’. Om nog maar niet te spreken over de lange tijd die het heeft geduurd voordat de moeder van Wiebe een reactie op haar noodkreet kreeg.

Defensie heeft in dit soort situaties een bijzondere zorgplicht. Inmiddels is bij Wiebe een medische eindtoestand vastgesteld en daaraan is een Militair Invaliditeitspensioen gekoppeld. Daarmee is er voor Wiebe, zijn gezin en zijn moeder in ieder geval iets meer rust en stabiliteit ontstaan. En voor ons is het dossier gesloten. ■

<sup>20</sup> Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 9.