

RZO-advies nr. 14 inzake wetsvoorstel 32 414 Voorstel van Wet van de leden Eijnsink, Van Dijk, Hachchi, El Fassed, Voordewind, Ouweland, Van der Staaij, Hernandez, Bruins Slot en Bosman tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Veteranenwet)

In het voorjaar van 2010 verscheen een concept voor een Kaderwet veteranen, opgesteld door het departement van Defensie. Dit, naar de mening van de Raad nogal magere, concept is besproken in de raadsvergadering van 29 april 2010. Daarna heeft de Raad kennis genomen van het (substantiële) Initiatiefwetsvoorstel Veteranen nr. 32 414 van de Kamerleden Eijnsink, Poppe, Pechtold en Peters van 15 juni 2010, dat is besproken tijdens de raadsvergadering van 2 september 2010. De Kaderwet veteranen is door de Staatssecretaris van Defensie onder nr. 32 538 ingediend op 18 oktober 2010. Na het advies van de Raad van State op 29 juli 2010 is de Initiatiefwet Veteranen aanzienlijk bijgesteld. Met waardering constateert de Raad dat de initiatiefwet uiteindelijk gesteund door alle partijen in de Tweede Kamer in juni 2011, nog voor Veteranendag, is ingediend.

Het verheugt de Raad zeer dat er nu een Veteranenwet ligt waarmee de zorg voor en erkenning van veteranen een wettelijke basis krijgt. In dit advies wordt vooral gekeken naar de stukken TK 2009 – 2010 32 414, nr. 6 en 7. De Raad maakt eerst enkele algemene opmerkingen over het wetsvoorstel en gaat daarna vooral in op de onderdelen die zijn taken betreffen, te weten de gezondheidszorg na uitzending, het toezicht daarop en het wetenschappelijk onderzoek.

Algemene opmerkingen bij het wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel betreft de erkenning en waardering voor veteranen en de hen toekomende materiële uitkeringen en voorzieningen alsmede immateriële zorg in den brede. De zorg voor veteranen die na/ door uitzending gezondheidsproblemen ondervinden, vormt daarvan slechts beperkt onderdeel. Het heeft verder overwegend het karakter van een kaderwet, met als belangrijkste hoofdlijnen de zorgplichten van de overheid (naast organisatorische en procedurele voorzieningen zoals het Veteranen Registratie Systeem en de instelling van een veteranenombudsman). Daarbij wordt naar de mening van de Raad heel veel overgelaten aan nadere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur). Die twee dingen tezamen - een wet met breed bereik, tegelijk beperkt tot hoofdlijnen/uitgangspunten - betekenen echter dat er in de wet heel weinig over gezondheidszorg na uitzending respectievelijk de organisatie daarvan en toezicht daarop te vinden is. Tekenend daarvoor is dat het Landelijk Zorgsysteem Veteranen (LZV) en de Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek (RZO) alleen nog in de Memorie van Toelichting worden genoemd. De Raad betreurt dat komt daarop nog terug.

- In het wetsvoorstel wordt benadrukt dat het slechts voortbouwt op de vele reeds bestaande regelingen voor de brede doelgroep: militairen én gewezen militairen, zie de definitie 'veteraan' in art.1, die onder het wetsvoorstel valt. Het laat bestaande wet- en regelgeving, ook op het gebied van de gezondheidszorg, onverlet en biedt slechts aanspraken voor zover die niet reeds daarin geregeld zijn. Het gaat dus alleen om het waarborgen van het 'extra' aan erkenning en zorg waarop de veteraan aanspraak moet kunnen maken. Dat wordt aangesloten bij de huidige wetgeving ligt voor de hand.

De Raad kan zich in dit uitgangspunt goed vinden.

- De belangrijkste inhoudelijke kanttekening die de Raad bij de wet als geheel wil maken, betreft de geschiktheid van de wet als instrument ter bereiking van de beoogde doelen.

Die doelen lijken tweeledig: enerzijds ligt de nadruk op het vastleggen van zorgplichten van de overheid 'zodat veteranen daaraan zekerheid kunnen ontlelen' (zie MvT, blz. 5). Anderzijds wordt echter als doel genoemd het huidige, versnipperde veteranenbeleid 'te stroomlijnen'. Naar de mening van de Raad is de wet redelijk geschikt om tegemoet te komen aan de eerste, in zekere zin meer symbolische functie maar veel minder voor de tweede, instrumentele functie. Dat eerste is op zich al mooi en ook belangrijk, maar het realiseren van de tweede doelstelling zal een hele opgave zijn omdat stroomlijning van beleidsprocessen en uitvoeringsactiviteiten nu eenmaal veel moeilijker via wetgeving te bereiken is. Daarbij komt het aan op de uitvoering, met name op een optimale coördinatie van de zorg. Naar de mening van de Raad moet dit een punt van voortdurende aandacht zijn.

- Ten slotte: in het wetsvoorstel is tot verdriet van de Raad geen regeling opgenomen voor de schadevergoeding voor de groep oudere veteranen. Net als de indieners (TK 2009 – 2010, 32414, nr.8) hecht de Raad zeer aan de spoedige aflossing van deze ereschuld conform de uitkomsten van het bemiddelingstraject van de Nationale ombudsman in deze kwestie. Ook al omdat deze onopgeloste kwestie zijn schaduw blijft werpen op het succes van het LZV. De Raad heeft zijn opvattingen daarover reeds gegeven in RZO-advies nr. 8 *Aanzet tot een dejuridiserende oplossing van oude claims van veteranen* van 31 mei 2009. De Raad is dan ook blij met de woorden van de minister van Defensie tijdens het Nota overleg over de beleidsbrief van 6 juni jl. waarin hij beloofde actief te proberen om dekking binnen de begroting van het kabinet te vinden en heeft het vertrouwen dat regering en parlement zich tot het uiterste zullen inspannen om deze ereschuld nu eindelijk in te lossen.

Kanttekeningen bij de onderdelen die het terrein van LZV/RZO betreffen

- Naast reguliere zorgplichten van de overheid voor, tijdens en na inzet kent art. 5 lid 1 een 'bijzondere zorgplicht voor veteranen die als gevolg van de inzet zorg nodig hebben.' Naast bijstand bij re-integratie en dergelijke houdt die plicht ten aanzien van noodzakelijke gezondheidszorg in dat zij 'worden bijgestaan...bij het verkrijgen van ...maatschappelijke ondersteuning of geestelijke gezondheidszorg'; bij of krachtens AMvB zullen ter zake nadere regels worden gesteld.

Er wordt in het kader van deze bijzondere zorgplicht echter niet gesproken over de verantwoordelijkheid van de overheid voor *beschikbaarheid en toegankelijkheid van adequate zorg* voor veteranen met uitzendinggerelateerde problemen. Het LZV wordt in de MvT (blz.19) wel beschreven, maar daar blijft het bij. Anders dan de considerans doet verwachten ("dat de bijzondere zorg die veteranen...nodig hebben, moet worden gewaarborgd"), is er niets te vinden over de *'systeemverantwoordelijkheid'* van de overheid (Minister van Defensie) voor het civiel-militaire zorgsysteem. Stond in het oorspronkelijke Initiatiefvoorstel nog dat er regels zouden komen ter dekking van de kosten van psychische zorg die niet door de Zorgverzekeringswet gedekt worden (art. 5.10), nu moet de veteraan het (althans op LZV/RZO gebied) strikt genomen doen met de aanspraak op 'hulp bij verkrijgen van', al is het wettelijk regelen van veteranenloket en zorgcoördinator op zich uiteraard een goede zaak. Dat de overheid volgens de MvT (blz. 24) onder meer verantwoordelijk is voor 'beschikbaarstelling van voldoende financiële middelen' en voor 'het scheppen van randvoorwaarden voor het goed functioneren van de verschillende instrumenten die zij voor de uitvoering van de wet tot haar beschikking heeft is prima, maar dat verandert weinig aan het feit dat de aanspraak die de veteraan op het terrein van LZV en RZO aan de bijzondere zorgplicht kan ontlelen, beperkt is. Het ontbreken van het nemen van de systeemverantwoordelijkheid in deze wet voor het LZV vindt de Raad dan ook een omissie.

- Een ander verschil met het oorspronkelijk initiatiefvoorstel is, dat de RZO niet meer in de wet voorkomt. Dat is waarschijnlijk niet los te zien van het commentaar van de Raad van State, die aan de initiatiefnemers vroeg in de toelichting aan te geven, waarom de RZO in de wet geregeld moest worden nu hij reeds bij beschikking was ingesteld. Daarnaast had de Raad van State nog een aantal opmerkingen bij bepaalde aspecten van de betreffende bepaling (art. 8.1) in het oorspronkelijke Initiatiefvoorstel. De indieners hebben daarop kennelijk besloten dat hele art. 8.1 te schrappen.

De opmerkingen van de Raad van State over voornoemde bijkomende aspecten onderschrijft de Raad, maar hij zou toch graag zien dat in de Veteranenwet aan het toezicht door de RZO een wettelijke basis zou worden gegeven. Dat is mogelijk door eenvoudig in de wet op te nemen dat er (tekst Instellingsbeschikking van 5 juli 2007) een Raad van toezicht en advisering is ten behoeve van het civiel-militaire zorgsysteem en het wetenschappelijk onderzoek naar aandoeningen gerelateerd aan uitzendingen, in de wandeling te noemen Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek. Verder zou kunnen worden aangegeven dat de leden van de Raad door de Minister worden benoemd en ten slotte dat (zoals ook nu het geval is) bij ministeriele beschikking nadere regels te stellen zijn over taken, samenstelling, benoemingstermijn e.d.

- Met de aanwijzing van de Nationale Ombudsman als speciale Veteranenombudsman bij wie veteranen of hun relaties kunnen klagen over alle instellingen (ook civiele!) die zich met veteranenzorg bezig houden, heeft de Raad met instemming kennisgenomen. De doelstelling loopt parallel met hetgeen de Raad beoogde in zijn RZO-advies nr. 7 *Een centrale onafhankelijke klachtencommissie voor veteranen van 31 mei 2009*, waarin wij ons schaarden achter de wens van de Tweede Kamer om een centrale, onafhankelijke en deskundige klachtencommissie voor veteranen alsmede hun familie en/of naasten in te stellen. Een Veteranenombudsman kan daaraan naar de mening van de Raad goed tegemoet komen. Het zal de rechtsgelijkheid bevorderen, de rechtszekerheid van cliënten doen toenemen, een bijdrage leveren aan de erkenning en waardering van veteranen en ook het imago van Defensie bij de afhandeling van klachten van veteranen verbeteren

-De Raad vraagt zich wel af wat deze aanwijzing betekent voor de klachtvoorziening voor instellingsoverstijgende klachten over de ketenzorg van het LZV. De Raad is van mening dat nu deze een laagdrempelige voorziening betreft die in wezen het sluitstuk vormt van de wettelijk verplichte, instellingsgebonden klachtregelingen op grond van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, deze hiermee op geen enkele manier in het geding is en zou dit ook graag bevestigd willen zien.

- Een ander punt inzake de bevoegdheden van de Veteranenombudsman dat de Raad heeft opgemerkt, is dat naast het gevraagd en ongevraagd advies geven aan regering en parlement over het veteranenbeleid en de uitvoering van de wet (een zeer brede adviestaak...) hij ook bevoegd wordt met betrekking tot 'de wijze waarop klachten van veteranen of hun relaties door daartoe bevoegde instanties worden behandeld te monitoren' (nieuw art. 11g Wet nationale ombudsman). Bovendien kan een veteraan bij de Veteranenombudsman een klacht indienen over elke instantie die een taak ten aanzien van veteranen uitoefent (nieuw art. 11h). Wij hebben hiervan met instemming kennisgenomen

- Volgens de MvT, blz.23 legt de wet de verantwoordelijkheid voor een goede samenwerking tussen de bij het veteranenbeleid betrokken instanties bij de regering. In dat verband bepaalt 8 lid 1 dat de Minister vanwege de bijzondere zorgplicht de samenwerking tussen die instanties (waaronder ook de bij de geestelijke gezondheidszorg betrokken instellingen) bevordert. Lid 2 geeft daar wat meer handen en voeten aan door te bepalen dat bij AMvB regels zullen worden gesteld over 'het inrichten van de samenwerking' tussen de diverse uitvoeringsinstanties en zorginstellingen (naast oprichten zorgloket en toewijzing persoonlijke zorgcoördinatoren). Op de vraag wat dit nu precies zal/kan inhouden geeft de MvT (blz. 32) geen duidelijk antwoord.

De Raad verwijst hiervoor naar zijn eerdere opmerking over wat in instrumentele zin van de voorgestelde wet te verwachten is ten aanzien van het veteranenbeleid dat 'versnipperd, niet proactief en onvoldoende transparant' zou zijn (MvT, blz. 6). De Raad is van mening, dat zo'n AMvB ook nadere regels zou moeten geven ten aanzien van het civiel-militaire zorgsysteem (inclusief de rol van het Ministerie van Defensie daarin) maar er is in de MvT geen enkele aanwijzing dat dat ook het geval zal zijn. De Raad wijst er in dit verband op, dat een van zijn taken is de samenwerking tussen alle in het zorgsysteem betrokken partijen en velden te bevorderen en ter zake te adviseren (Instellingsbeschikking RZO, art. 3, lid 1).

- In art. 9 van het wetsvoorstel krijgt het Veteranenregistratiesysteem (VRS) een wettelijke basis. Dat is nodig (ex art. 10 Grondwet) omdat men registratie als veteraan verplicht wil stellen. In de MvT blz.33 wordt een uitvoerige rechtvaardiging gegeven van deze verplichtstelling (mede in verband met het in het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens opgenomen recht op privacy). In art.9 lid 1 worden de doelen van het VRS genoemd; lid 2 bepaalt dat bij AMvB nadere regels zullen worden gesteld over inrichting, beheer, gegevensverstrekking en dergelijke. Terecht zal deze AMvB blijkens de MvT te zijner tijd voor advies worden voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens. De Raad is benieuwd naar de opvatting van dit College over deze kwestie. Mede omdat de (verplichte) registratie en rol speelt bij de discussie in de Raad over een de privacy eerbiedigend Veteranenvolgsysteem. Een en ander vanuit de gedachte, dat de bijzondere zorgplicht van de overheid voor veteranen om hen te helpen wanneer zij problemen gerelateerd aan uitzendingen ondervinden, een keerzijde heeft: men moet ook geholpen willen worden, uit eigen belang, maar ook uit maatschappelijk en omgevingsbelang (gezin, partner, kinderen).

- Ten slotte heeft de Raad met instemming kennis genomen van art.10, dat bepaalt dat de overheid het wetenschappelijk onderzoek naar uitzendinggerelateerde aandoeningen bevordert. In de zeer korte toelichting op blz. 34 MvT wordt nog vermeld dat de RZO de Minister van Defensie op dit gebied adviseert. Dat is juist, de Raad doet dit volgens zijn instellingsbeschikking (art. 3, lid 5) gevraagd en ongevraagd ten aanzien van (de richting van) dit wetenschappelijk onderzoek en draagt zorg voor en bewaakt de noodzakelijke convergentie tussen de onderzoeken.

Samenvatting en aanbevelingen

De voorgestelde wet is alles bijeen genomen zeker als een belangrijke stap vooruit te beschouwen, in elk geval voor wat betreft het vastleggen van verantwoordelijkheden van de overheid (inclusief haar 'bijzondere zorgplicht') en van de (extra) aanspraken die veteranen jegens haar hebben. Dat de wet een breed draagvlak heeft, zal er zeker toe bijdragen dat de wet ook in de praktijk op dit punt betekenis kan hebben, evenals het feit dat de Nationale Ombudsman ruime bevoegdheden krijgt om een en ander te monitoren.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het voorstel op het terrein van het civiel-militaire zorgsysteem weinig concreets te bieden heeft, en het is zeer de vraag of de geplande AMvB over samenwerking tussen bij het veteranenbeleid betrokken instellingen op dat punt alsnog in nadere regeling zal voorzien. De RZO beveelt de Minister dan ook aan te bevorderen dat in art. 8 lid 1 ook nadere regels worden opgenomen met betrekking tot het civiel-militaire zorgsysteem.

Voorts beveelt de RZO de Minister aan te bevorderen dat in de Veteranenwet de systeemverantwoordelijkheid van de overheid/ de minister van Defensie voor het civiel-militaire zorgsysteem tot uitdrukking wordt gebracht.

Ook de positie van het RZO is niet wettelijk geregeld. Dat maakt de Raad kwetsbaarder in het politieke en bestuurlijke krachtenspel. Wij bevelen de Minister dan ook aan te bevorderen dat de RZO alsnog op de door de Raad aangegeven wijze in de nieuwe wet wordt verankerd.

En ten slotte spreekt de Raad de hoop uit dat regering en parlement erin zullen slagen nu op korte termijn een regeling conform de uitkomsten van het bemiddelingstraject van de Nationale ombudsman in deze vast te stellen.

Hilversum, 10 oktober 2011