

Vergaderjaar 2010–2011

32 414

Voorstel van wet van de leden Eijsink, Van Dijk, Hachchi, El Fassed, Voordewind, Ouwehand, Van der Staaij, Hernandez, Bruins Slot en Bosman tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Veteranenwet)

Nr. 5

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State, d.d. 29 juli 2010 en de reactie van de indieners d.d. 16 juni 2011, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad is cursief afgedrukt. De Raad maakt een aantal opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel, waarop hierna zal worden ingegaan.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 juni 2010 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Eijsink, Poppe, Pechtold en Peters tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Veteranenwet), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot het realiseren van een geïntegreerd, proactief en preventief veteranenbeleid. Daartoe introduceert het wetsvoorstel een bijzondere zorgplicht van de overheid, waarop de veteraan en diens relaties aanspraak kunnen maken naast de bestaande regelingen. De in deze wet voorgestelde regelingen betreffen onder andere de instelling van één zorgloket, onafhankelijk en deskundig toezicht, een klachtenadviescommissie, een veteranenombudsman, voorbereiding van de militair en zijn relaties voor uitzending en blijvende steun voor veteranen met gezondheidsproblemen die gerelateerd zijn aan de uitzending, onafhankelijk van het moment waarop deze problemen zich manifesteren. De Raad van State gaat eerst in op een aantal algemene aspecten van het wetsvoorstel en bespreekt vervolgens vanaf punt 7 een aantal onderdelen van het voorstel. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het voorstel zelf aangehouden. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel op een groot aantal punten aanpassing en nadere afweging behoeft.

De Raad van State is eerst ingegaan op een aantal algemene aspecten van het wetsvoorstel en vervolgens op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel op een groot aantal punten aanpassing en nadere afweging behoeft. In verband daarmee is het wetsvoorstel nader overwogen en zijn aanpassingen aan het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht. Gelet op deze

gewijzigde systematiek en inhoud is alleen ingegaan op door de raad genoemde punten voor zover deze voor het gewijzigde wetsvoorstel nog van belang zijn.

1. Inleiding: het veteranenbeleid

De oorsprong van het veteranenbeleid ligt in de problematiek van militairen die na hun dienstverlating medische zorg en begeleiding nodig hebben bij revalidatie en behoefte hebben aan pensioenvoorzieningen voor zichzelf en hun nabestaanden, en aan begeleiding en financiële maatregelen om de terugkeer in de maatschappij zo goed mogelijk te laten verlopen. Daarnaast bestaat behoefte aan erkenning voor hun inzet, prestaties en ervaringen. Beginnend met de eerste veteranennota «Zorg voor veteranen in samenhang» van 1990 ontwikkelt het veteranenbeleid zich dan ook rond drie kernpunten, te weten: het bevorderen van maatschappelijke erkenning; het bieden van zorg om in hun materiële noden te voorzien; en het verbeteren van immateriële zorg. Met het veteranenbeleid heeft de regering duidelijk gemaakt dat de overheidsverantwoordelijkheid van in het bijzonder de Minister van Defensie voor goede zorg voor deze groep niet ophoudt op het moment dat haar werknemers de actieve dienst verlaten, maar zich ook uitstrekt over de periode na terugkeer in de samenleving. In 1999 is het Veteraneninstituut opgericht. Dit instituut is een stichting die tot doel heeft de samenwerking te bevorderen tussen instanties die betrokken zijn bij de zorg en het beleid voor veteranen. Verder is in 2003 de Commissie Nederlandse Veteranendag ingesteld, die de regering heeft geadviseerd over de wijze waarop de erkenning van en waardering voor veteranen kan worden bevorderd. Naast deze ontwikkelingen is er steeds meer aandacht gekomen voor het re-integreren van veteranen en met name van die veteranen, die als gevolg van hun inzet medische en maatschappelijke hulp behoeven.

Dit alles heeft geleid tot een groot aantal instanties dat zich bezighoudt met de zorg voor veteranen. Naast de Minister en de Stichting Veteraneninstituut zijn ondermeer het Landelijk Zorgsysteem Veteranen, het Veteranenplatform, de Commissie Nederlandse Veteranendag, de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht 2010, Stichting de Basis, de Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek, de klachtencommissie voor Veteranen en Dienstslachtoffers, de Militaire Geestelijke Gezondheidszorg, de militaire vakbonden, de Vereniging Jonge Veteranen, het Nationaal Fonds voor Vrijheid en Veteranen en de Inspecteur der Veteranen actief waar het gaat om het behartigen van de belangen van veteranen. Behalve een Veteranenhandboek bestaat er een handboek Dienstslachtoffers en voorlichting van het ABP over voorzieningen voor (gewezen) militairen, alsmede diverse publicaties van de hierboven genoemde instellingen. Hierdoor ontstaat het beeld van een versnipperd veld met veel spelers die zich naar het oordeel van de Raad terecht de erkenning en waardering voor veteranen, elk op hun specifieke deelterrein, aantrekken.

1. Inleiding: het veteranenbeleid

Door de vele instanties die zich bezighouden met de zorg voor veteranen en de diverse publicaties van die instellingen ontstaat, naar de mening van de Raad, het beeld van een versnipperd veld met veel spelers die terecht de erkenning en waardering voor veteranen, elk op hun specifieke deelterrein, aantrekken. Over deze constatering spreekt de Raad geen oordeel uit. Deze constatering van de Raad geeft wel aanleiding om ervoor te waken, dat bij de verdere ontwikkeling van het veteranenbeleid hiermee rekening wordt gehouden en daarin voor zover mogelijk verbeteringen aan te brengen.

2. Doelstellingen van het voorstel

Blijkens de toelichting is het doel van het wetsvoorstel om de plicht van de overheid tot bevordering van de erkenning van en waardering voor veteranen door de Nederlandse samenleving en de bijzondere zorgplicht van de overheid voor veteranen te waarborgen en daaraan een wettelijke grondslag te geven. Het wetsvoorstel beoogt een geïntegreerd, proactief en preventief veteranenbeleid te realiseren. De Raad constateert dat er al veel regelingen bestaan die betrekking hebben op de onderwerpen die in het wetsvoorstel worden benoemd. Het betreft niet uitsluitend regelingen die zien op veteranen; zo is bijvoorbeeld de materiële zorg voor veteranen veelal geregeld in regelingen die gelden voor militairen in het algemeen.¹ Sommige van deze regelingen hebben uitsluitend betrekking op militairen in actieve dienst, andere alleen op gepensioneerden en weer andere op beide groepen. Veteranen kunnen blijkens de definitie van het voorstel actieve dan wel gewezen militairen zijn.² Van de gewezen militairen zijn sommigen met pensioen en zijn anderen werkzaam buiten Defensie. Voor militairen in actieve dienst gelden onverkort de regelingen die zien op alle militairen, maar ingevolge het wetsvoorstel ook de specifieke regelingen voor veteranen. Per regeling en soms per onderdeel van de regeling moet daarom bekeken worden of deze van toepassing is op veteranen. Deze versnippering van regelgeving wordt door het wetsvoorstel niet opgelost. De toevoeging van specifieke bepalingen voor veteranen zonder het uitsluiten van deze veteranen van de generieke bepalingen over militairen leidt veeleer tot verdere versnippering. Dit maakt dat het voorstel in ieder geval niet bijdraagt aan een geïntegreerd en transparant veteranenbeleid dat door de daarvoor aangewezen instanties in afstemming op elkaar wordt uitgevoerd. Ook met deze wet blijft sprake van uiteenlopende wettelijke kaders en een groot aantal uitvoeringsinstanties. Er is niet alleen afstemming van de vele regelingen op elkaar en samenvoeging nodig, maar ook een zodanig beleid dat dit door de daarvoor aangewezen instanties in afstemming op elkaar kan worden uitgevoerd. De Raad is er niet van overtuigd dat de in de toelichting genoemde doelstellingen bereikt worden met dit voorstel en adviseert het voorstel in dit licht nader te bezien.

2. Doelstellingen van het voorstel

De Raad constateert dat er al veel regelingen bestaan die betrekking hebben op de onderwerpen die in het wetsvoorstel worden benoemd. Deze versnippering van regelgeving wordt volgens de Raad door het wetsvoorstel niet opgelost, want ook met deze wet blijft volgens de Raad sprake van uiteenlopende wettelijke kaders en een groot aantal uitvoeringsinstanties. Er is volgens de Raad niet alleen afstemming van de vele regelingen op elkaar en samenvoeging nodig, maar ook een zodanig beleid dat dit door de daarvoor aangewezen instanties in afstemming op elkaar kan worden uitgevoerd. De Raad adviseert het voorstel in dit licht nader te bezien. Deze constatering van de Raad is aanleiding geweest om het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de zorgplicht die het wetsvoorstel aan de minister van Defensie geeft, is afgebakend van de materiële zorg op grond van de wettelijke voorschriften in verband met werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, op grond van de Militaire ambtenarenwet 1931 of de Kaderwet militaire pensioenen en op het gebied van de maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg. Ook is in het wetsvoorstel thans bepaald dat de minister van Defensie vanwege zijn zorgplicht de samenwerking tussen de betrokken uitvoeringsinstanties en zorginstellingen bevordert en nadere regels stelt betreffende het inrichten en de onderwerpen van die samenwerking.

¹ Zie ondermeer de Algemene toeslagwet voor gepensioneerde militairen 1956, de Kaderwet militaire pensioenen, de Uitkeringswet gewezen militairen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen, de Wet pensioenvoorzieningen K.N.I.L., het Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen, het Besluit bijzondere militaire pensioenen en het Inkomstenbesluit militairen.

² Op deze keuze gaat de Raad nader in, in onderdeel 7.

3. Bijzondere rechtspositie veteranen

Veteranen hebben op grond van de vele regelingen die op hen van toepassing zijn, reeds een bijzondere rechtspositie. Het voorstel sluit daarbij deels aan en verbijzondert de rechtspositie nog meer dan nu het geval is. Veteranen dienen bijvoorbeeld bij ziekte niet twee maar vijf jaren door hun werkgever te worden gere-integreerd. Tijdens die periode voorziet de werkgever in een uitkering. Ook hun partners krijgen recht op re-integratie. Voorts wijken de hoogte en de duur van de basisinkomengarantie in positieve zin af van de huidige garantie en van die voor ieder ander. De Raad erkent dat beroepsmilitairen en veteranen voor Nederland een belangrijke bijdrage leveren en hebben geleverd aan de vrede en veiligheid in de wereld en hierbij soms onder gevaarlijke omstandigheden hun werk (hebben) moeten doen. Het laatste geldt echter in vergelijkbare mate ook voor andere beroepsgroepen die in hun werk bijzondere gevaren ontmoeten. Gedacht kan worden aan medisch burgerpersoneel in ontwikkelingsprojecten, die soms ook met gevaar voor eigen leven hun werk verrichten, of aan politieagenten, die vanwege hun werk bijzondere risico's lopen. De ruime omschrijving van het begrip veteraan brengt voorts mee dat het een omvangrijke groep betreft die een heterogene samenstelling heeft. Ook aan hen die niet onder gevaarlijke omstandigheden behoeven te werken, maar wel deel hebben uitgemaakt van een missie, komt de bijzondere rechtspositie toe als hierboven geschetst. Het vastleggen van een zo afwijkende rechtspositie voor veteranen vraagt daarom om een bijzondere rechtvaardiging die niet enkel aan het zijn van veteraan kan worden ontleend. De Raad adviseert hierop in de toelichting diepgaand in te gaan.

3. Bijzondere rechtspositie veteranen

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in de artikelen van het voorstel van wet zoals het nu luidt en in de memorie van toelichting zoals deze nu luidt, duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het wetsvoorstel in de eerste plaats beoogt dat de verdiensten van veteranen die zijn ingezet worden erkend en dat tevens wordt erkend, dat de inzet mogelijk gevolgen voor hun gezondheid heeft en dat op grond van hun verdiensten aan veteranen waardering toekomt. Tevens is in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting thans tot uitdrukking gebracht dat de inzet van militairen mogelijk gevolgen heeft voor hun gezondheid en dat die gevolgen ook moeten worden erkend, dat hun verdiensten moeten worden gewaardeerd en dat op de Minister van Defensie als werkgever derhalve een zorgplicht rust, vóór, tijdens en na de inzet en dat er sprake is van een bijzondere zorgplicht (voor de Minister van Defensie als werkgever maar óók voor de Nederlandse samenleving als geheel) indien de veteraan als gevolg van de inzet zorg nodig heeft. In antwoord op de opmerking van de raad, dat ook andere beroepsgroepen risico's lopen zij opgemerkt, dat hoewel andere beroepsgroepen bij het uitoefenen van hun taken gevaar kunnen lopen, alleen voor militairen het juist het kenmerk van het beroep is dat zij door tegenstanders actief naar het leven worden gestaan en zij actief geweld moeten gebruiken om tegenstanders buiten gevecht te stellen of te doden.

4. Zorgplichten

a. In de artikelen 1.2 en 5.9, eerste lid, van het voorstel zijn algemeen geformuleerde zorgplichtbepalingen opgenomen. De voorgestelde bepalingen bieden de veteraan weinig houvast bij het bepalen van de rechten en plichten die uit deze zorgplichten voortvloeien. Dit doet afbreuk aan de betekenis van deze zorgplichtbepalingen en kan ertoe leiden dat zij een tot niets verplichtende uitspraak worden. De Raad oordeelt dat de in

het voorstel in de artikelen 1.2 en 5.9, eerste lid, opgenomen zorgplichten beter moeten worden toegespitst op de situatie van de veteranen. In het voorstel dienen voorts de kaders voor de lagere regelgeving strakker te worden afgebakend, waardoor de hoofdlijnen van het beleid worden vastgelegd op het niveau van de formele wet. De Raad adviseert daartoe.

b. Artikel 2.1 (erkenning) omvat volgens de toelichting een bijzondere zorgplicht van de overheid voor de militair en de veteraan. Deze is uitgewerkt in de hoofdstukken 4, 5 en 6 van het wetsvoorstel. De toegevoegde waarde van artikel 2.1 springt daarom niet onmiddellijk in het oog. Artikel 2.2 (waardering) omvat niet meer dan een verwijzing naar het bestaande veteranenbeleid, waarin de waardering voor veteranen reeds tot uitdrukking komt. Indien opneming in de wet van een beginselbepaling omtrent erkenning van en waardering voor veteranen wenselijk wordt geacht, adviseert de Raad een dergelijke bepaling op te nemen zonder deze als zorgplicht te formuleren.

4. Zorgplichten

Overeenkomstig het advies van de Raad is thans in de considerans van het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat de erkenning door de Nederlandse samenleving van de verdiensten van veteranen en van de mogelijke gevolgen van de inzet als militair voor hun gezondheid, als ook de waardering die aan veteranen op grond van hun verdiensten toekomt, moeten worden bevorderd en dat de bijzondere zorg die veteranen en hun relaties in verband met de inzet als militair nodig hebben, moet worden gewaarborgd. In artikel 2 is thans een beginselbepaling omtrent erkenning en waardering geformuleerd, zonder dat deze als zorgplicht is geformuleerd. De zorgplichten zijn opgenomen in de artikelen 3 tot en met 5, waarbij steeds in het eerste lid de norm is geformuleerd en in de volgende leden concreet is aangegeven, welke elementen daartoe in lagere regelgeving nader moeten worden geregeld.

Voorts is in artikel 6 duidelijk aangegeven, dat de zorgplichten, bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5, en die in algemene maatregelen van bestuur worden uitgewerkt, aanvullend van aard zijn en de materiële zorg op grond van wettelijke voorschriften in verband met werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en overlijden, op grond van de Militaire ambtenarenwet 1931 of de Kaderwet militaire pensioenen en de zorg op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en geestelijke gezondheidszorg onverlet laten.

5. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

a. Het wetsvoorstel voorziet in ruime mate in delegatie van regelgevende bevoegdheid. Doorgaans is de noodzaak voor delegatie niet toegelicht en beperkt de toelichting zich tot het signaleren van de mogelijkheid van delegatie. Een groot aantal delegatiebepalingen voldoet niet aan de voorwaarden dat wezenlijke keuzes in de wet worden vastgelegd en dat de delegatiegrondslag concreet en nauwkeurig wordt begrensd.¹ De Raad noemt bij wijze van voorbeeld de artikelen 3.1, vierde lid (Veteranenregistratiesysteem) 5.3, derde lid (uitkering), 5.4, derde lid (re-integratie), 5.5, derde lid (basisinkomengarantie), 5.7, tweede lid (gecombineerde keuring), 5.9, tweede lid (resocialisatie), 6.2, derde lid (zorgcoördinator), 6.3 (behandeling veteranen en relaties), 7.2 (klachtenadviescommissie), 8.1, zevende lid (RZO), 9.1, vierde lid (restschade), 9.2, tweede lid (schadevergoeding relaties) en 9.3 (rechtsbijstandregeling). Daarnaast is onduidelijk waarom nu eens delegatie naar uitsluitend een algemene maatregel van bestuur (amvb), dan weer ook subdelegatie of uitsluitend delegatie naar een ministeriële regeling plaatsvindt. De Raad wijst erop

¹ Aanwijzingen 22 en 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

dat de mogelijkheden voor delegatie worden bepaald door het primaat van de wetgever, dat wil zeggen dat de wetgever zelf de voornaamste (rechtspolitieke) keuzen over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen maakt. Indien delegatie onontkoombaar is, moet de bevoegdheid daartoe zo precies mogelijk worden omschreven, zodat het parlement het stellen van regels inderdaad aan de regering kan overlaten.¹

De Raad adviseert de noodzaak van delegatie per onderwerp kritisch te bezien, alsook het niveau van delegatie, en voorts een zo concreet mogelijke omschrijving op te nemen van de omstandigheden waaronder en de onderwerpen waarvoor van de bevoegdheid tot delegatie gebruik mag worden gemaakt.

b. Niet in alle gevallen komt de mate van dwingendheid van delegatie in het voorstel overeen met die welke is omschreven in de toelichting. Zo stelt artikel 4.3 dat de regels die worden gesteld over de begeleiding van een militair, kunnen inhouden dat er een sociaal medisch team aanwezig is, terwijl de toelichting ervan lijkt uit te gaan dat een dergelijk team in alle gevallen aanwezig is. Indien dit laatste gewenst is, moet het voorstel dit dwingend regelen. Daarnaast schrijft de toelichting in een aantal gevallen aanvullend op de tekst van het voorstel voor op welke wijze invulling moet worden gegeven aan de onderwerpen die gedelegeerd worden.² De Raad wijst erop dat via de toelichting geen aanvullende eisen aan de wettelijke regeling kunnen worden gesteld. Indien bepaalde zaken in ieder geval opgenomen moeten worden in de nadere regelgeving, is uitdrukkelijke regeling in het voorstel aangewezen. De Raad adviseert tekst en toelichting van de delegatiebepalingen nauwkeurig op elkaar af te stemmen.

5. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de artikelen en de memorie van toelichting opnieuw geformuleerd. Zoals reeds bij 4 aangegeven is in de artikelen 3 tot en met 5 steeds het eerste lid van het artikel geformuleerd als de norm die aan de zorgplicht wordt gesteld. In de volgende leden is vervolgens de opdracht geformuleerd om, teneinde invulling te geven aan het voldoen aan de norm, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een aantal elementen nader te regelen. Op deze wijze is concreet duidelijk gemaakt welke activiteiten moeten worden ondernomen of geregeld teneinde te voldoen aan de zorgplicht. Hierdoor is ook toetsbaar of door de regering aan de gestelde norm wordt voldaan. In de memorie van toelichting is steeds duidelijk aangegeven, welke betekenis moet worden toegekend aan begrippen als «ondersteunen» die hierbij worden gebezigd. Op deze wijze wordt voldaan aan de systematiek van wetgeving, waarbij de keuze omtrent het recht en de norm op het niveau van formele wet is neergelegd en in lagere regelgeving de uitwerking en invulling zal plaatsvinden, waarvan uitwerking op het niveau van formele wet zou leiden tot te detaillistische bepalingen. Vermeden is thans om in de toelichting nadere eisen te stellen.

6. Voorhang

Het voorstel schrijft in artikel 12.1 voor dat alle amvb's die op grond van de wet worden vastgesteld, moeten worden voorgehangen. De toelichting zegt over de noodzaak hiervan dat «gelet op de vele mogelijkheden om bepalingen uit de Veteranenwet uit te werken in lagere regelgeving, betrokkenheid van het parlement bij die lagere regelgeving wenselijk is.» De Raad wijst erop dat voorhangprocedures slechts moeten worden gebruikt, indien daarvoor bijzondere redenen bestaan.³ Hoofdreutel is dat wezenlijke keuzes worden vastgelegd in de wet in formele zin en andere

¹ Zie nader Kamerstukken II 2006/07, 29 383, nr. 75, respectievelijk 30 800 VI, C.

² Zie bijvoorbeeld paragraaf 4, onderdeel bijeenkomsten en trainingen en 4.3 over de gesprekken die gevoerd moeten worden tijdens de debriefingsprocedure.

³ Zie aanwijzing 35 Ar.

(uitvoerings)kwesties in de overige regelgeving.¹ Bij voorkeur wordt vermeden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken.² Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen de wet in formele zin en lagere regelgeving.

De Raad adviseert om per onderwerp de noodzaak van een voorhangprocedure vast te stellen en te motiveren, en af te zien van de algemeen geformuleerde bepaling in artikel 12.1.

6. Voorhang

Zoals onder 5 reeds is aangegeven, wordt in het gewijzigd wetsvoorstel steeds per artikel in de formele wet een norm geformuleerd waarbij concreet genoemde elementen in lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt. In de memorie van toelichting worden deze elementen voorzien van een nadere uitleg en duiding, zonder nieuwe normen te stellen. Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het om initiatiefwetgeving, waarbij niet de regering maar de initiatiefnemers primair verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de wet. Uitwerking in lagere regelgeving kent evenwel geen initiatiefvorm, zodat deze uitwerking is opgedragen aan de regering. Om te waarborgen dat de doelstellingen van de initiatiefnemers in de uitwerking voldoende zijn ingevuld ligt de keuze voor om in de wet zelf tot op details de nadere invulling te regelen. Hiervoor is niet gekozen, mede gelet op de omvang en de complexiteit van de materie. De norm is concreet gesteld in de wet en het is aan de regering overgelaten om – in overleg met de centrales van overheidspersoneel, zoals voor dergelijke regelgeving is voorgeschreven – de nadere invulling vast te stellen. Omdat hierdoor de controle van het parlement zich niet zou uitstrekken over de uitwerking door de regering van de in diverse artikelen genoemde elementen, is voor de benodigde lagere regelgeving voorzien in een voorhangprocedure aangezien eraan wordt gehecht om van tevoren een toets op de uitvoeringsregelgeving te kunnen aanbrengen.

7. Definities

Artikel 1.1, sub b, definieert als veteraan:

- 1°. *een gewezen militair met de Nederlandse nationaliteit die het Koninkrijk der Nederlanden heeft gediend in een missie, alsmede het personeel van voormalige gouvernementele krijgsmachten dat onder oorlogsomstandigheden of in internationale vredesmissies heeft gediend en het gemilitariseerde vaarplichtige koopvaardijpersoneel uit de Tweede Wereldoorlog, of*
- 2°. *een militair met de Nederlandse nationaliteit die het Koninkrijk der Nederlanden heeft gediend in een missie.*

Deze definitie is, wat onderdeel 1° betreft, overgenomen uit de «Regeling veteranenregistratie defensie» en niet, zoals de toelichting stelt, uit de Veteranennota. Als gevolg van een aangenomen motie Pechtold c.s.³ wordt in onderdeel 2° ook de militair in actieve dienst die heeft deelgenomen aan een missie, als veteraan aangemerkt. Ingevolge artikel 1.1, onder f, is een militair immers een militair ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 of degene die daarmee is gelijkgesteld.

¹ Zie in dit verband tevens de voorlichting van afdeling II inzake het voorhangen van gedelegeerde regelgeving. (Bijlage bij de brief aan de Minister van Justitie van 12 maart 2010, no.W03.09.0557/II.)

² Zie de toelichting bij aanwijzing 35 Ar.

³ Kamerstukken II 2009/10, 30 139, nr. 67.

a. In punt 1 is de oorsprong van het veteranenbeleid geschetst. Uit deze oorsprong vloeit voort dat veteranen in de eerste veteranennota zijn gedefinieerd als «gewezen militairen». Veteranen kunnen blijkens de definitie van het voorstel actief dienende dan wel gewezen militairen zijn. Van de gewezen militairen zijn sommigen met pensioen en zijn anderen

werkzaam buiten Defensie. Het ministerie van Defensie heeft echter voor de actief dienende militairen reeds een directe werkgeversverantwoordelijkheid die op een zorgvuldige manier invulling krijgt. Zorg, zowel in materiële als in immateriële zin, is voor militairen in actieve dienst goed geregeld. Voor actief dienende militairen gelden onverkort de regelingen die zien op alle militairen, maar ingevolge het wetsvoorstel ook de specifieke regelingen voor veteranen. Per regeling en soms per onderdeel van de regeling moet daarom bekeken worden of deze van toepassing is op veteranen. Deze onduidelijkheid blijkt bijvoorbeeld ook uit de op 18 mei 2010 vastgestelde regeling reüniefaciliteiten veteranen, oorlogs- en dienstslochtoffers en postactieven van de Minister van Defensie. In deze regeling wordt de definitie van veteraan, in tegenstelling tot dit voorstel, beperkt tot gewezen militairen. Verder blijkt uit onderzoek van het Kenniscentrum van het Veteraneninstituut dat een relevant onderscheid bestaat tussen de aanduiding veteraan in de belevingswereld van de militair en het begrip veteraan in formele zin. In het onderzoek is geen land gevonden waar actief dienende militairen in formele zin als veteraan worden aangemerkt.¹ Gebleken is dat de tot nu toe geldende Nederlandse definitie naadloos aansluit bij de definitie zoals die thans in verschillende NAVO-landen wordt gebruikt, zoals België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De hoofdpunten van de definitie zijn dat de actieve dienst is verlaten en dat het gaat om oorlogs- of daarmee vergelijkbare omstandigheden en ervaringen.

De Raad adviseert, gelet op het vorenstaande, de uitbreiding van de definitie naar actief dienende militairen te heroverwegen. Indien dit niet tot aanpassing leidt, adviseert de Raad in ieder geval de onduidelijkheden die door deze uitbreiding van de definitiebepaling ontstaan over de verhouding tussen de op actief dienende militairen en veteranen toepasselijke regelingen, weg te nemen.

b. De Raad wijst er op dat vóór 1997 ook dienstplichtigen op vrijwillige basis hebben deelgenomen aan missies. Zij kunnen niet worden aangemerkt als militair ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Militaire Ambtenarenwet 1931. Naar het oordeel van de Raad is er geen goede reden om deze personen niet als veteraan aan te merken. Verder lijkt het hem niet in alle gevallen juist dat het verlies van de Nederlandse nationaliteit tot verlies van de aanspraken in de zin van het wetsvoorstel leidt, zoals bijvoorbeeld het recht op erkenning, waardering of zorg. Ook is het bezit van de Nederlandse nationaliteit geen absolute voorwaarde voor aanstelling als militair ambtenaar, gelet op artikel 12g van de Militaire Ambtenarenwet 1931. Niet wordt toegelicht wat moet worden verstaan onder de «gelijkstelling» in artikel 1.1, onderdeel f, met een militair ambtenaar, respectievelijk het personeel van voormalige gouvernementele krijgsmachten, en of het personeel van het voormalig Koninklijk Nederlandsch Indisch leger hieronder begrepen is.² Als er geen sprake is geweest van een militaire aanstelling, valt het koopvaardijpersoneel tussen wal en schip. De Raad adviseert op deze vragen in de toelichting nader in te gaan en de definitie van veteraan aan te passen.

c. Artikel 1.1, onderdeel g, omschrijft missie als: zending naar een gebied in oorlogsomstandigheden of daarmee overeenkomende situaties, inbegrepen internationale vredesmissies binnen en buiten het verband van de Verenigde Naties. Deze definitie is weinig scherp. Zo kan de toevoeging «binnen en buiten het verband van de Verenigde Naties» worden gemist, omdat het – zie ook artikel 1.1, onder b, ten eerste – kennelijk niet van belang is van wie de missie uitgaat, zolang het maar een internationale vredesmissie betreft. Het begrip vredesmissie schept evenmin duidelijkheid, omdat een missie ook een louter humanitair

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 139, nr. 16.

² Volgens het Handboek Veteranen zijn gelijkgesteld:

- Verpleegsters met de Nederlandse nationaliteit, die vanuit Nederland als militair of door het Rode Kruis zijn uitgezonden naar voormalig Nederlands-Indië en zijn ingezet voor medische verzorging van de Nederlandse Strijdkrachten en het voormalig KNIL, en die na afloop van de diensttijd naar Nederland zijn teruggekeerd of vertrokken.
- Employés Speciale Diensten van de Veiligheidsdienst Mariniersbrigade.
- Tolken die vóór 8 mei 1945 behoorden tot het Korps Tolken.
- Gewezen militairen die actief hebben deelgenomen aan de bevrijding van ons land, zich in Nederland hebben gevestigd en de Nederlandse nationaliteit hebben aangenomen.
- Gewezen militairen met de Nederlandse nationaliteit die vóór 2 maart 1946 waren verbonden aan de Explosieven- en Mijnonruimdiensten van de krijgsmacht en actief betrokken waren bij het mijnevrij maken van o.a. vliegvelden, havens en kuststroken in de naoorlogse periode.

karakter kan hebben. De Raad adviseert te bepalen dat een missie een vredes- of humanitaire operatie is ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

d. Voorts adviseert de Raad in de toelichting in te gaan op de criteria voor een missie. Valt bijvoorbeeld een korte waarnemingsmissie in post- en pre-oorlogsgebieden onder het begrip missie? Dat zou betekenen dat ook militairen die hebben deelgenomen aan een dergelijke korte missie, bij terugkeer veteraan zijn met alle daarbij behorende rechten en plichten.

7. Definities

De suggestie van de Raad om het begrip veteraan te beperken tot militairen die niet meer in dienst zijn van Defensie is niet overgenomen. Om de bijzondere positie van veteranen te markeren, worden in deze wet, in lijn met de kamerbreed aangenomen motie Pechtold/Eijsink/Ten Broeke/Poppe, onder veteranen ook actief dienende militairen verstaan die zijn ingezet tijdens oorlogsomstandigheden of bij vredesmissies. Onder de definitie van «veteraan» vallen ook gewezen dienstplichtigen, voormalig personeel van het KNIL en het vaarplichtig koopvaardijpersoneel. Ten aanzien van de groeperingen uit het verleden is een en ander voldoende afgebakend. Voor «nieuwe» veteranen is het belang van een ruime definitie daarin gelegen dat zowel de actief dienende als de gewezen militair na de uitzending vergelijkbare gezondheidsproblemen kan krijgen en dat ook sprake is van een vergelijkbare behoefte aan erkenning en waardering. Het is in dat kader niet belangrijk of iemand nog in dienst is bij Defensie of niet. Beide «categorieën» veteranen kunnen aanspraak doen op de in deze wet geformuleerde regelingen.

Als veteraan worden derhalve aangemerkt alle militairen of gewezen militairen die het Koninkrijk hebben gediend in oorlogsomstandigheden of daarmee overeenkomende situaties, inclusief internationale vredesmissies binnen en buiten het verband van de Verenigde naties. Nadrukkelijk wordt hierbij inbegrepen het personeel van het voormalig Koninklijk Nederlandsch Indisch Leger (KNIL), ongeacht of betrokkenen zijn overgegaan naar de Koninklijke Landmacht.

Vanaf 11 juli 1996 zijn in de Regeling voorzieningen bij vredes- en humanitaire operaties (VVHO) onder meer de vredesmissies opgenomen waaraan de Nederlandse Krijgsmacht heeft deelgenomen. In deze regeling is een heldere definitie van vredesmissie opgenomen. Alle missies die aan de aldaar vermelde criteria voldoen worden in een bijlage van de regeling als vredesmissie aangeduid. Bij elke nieuwe missie wordt beoordeeld of aan de gestelde criteria wordt voldaan. Als dat het geval is, wordt de missie opgenomen in de bedoelde regeling. Indien een missie daarin is opgenomen, zal deze ook niet meer worden geschrapt. Militairen die hebben deelgenomen aan deze missies worden na dienstverlating als veteraan aangemerkt. De verwijzing naar deze Regeling biedt aan de militair die heeft deelgenomen aan een of meer van de genoemde missies dan ook direct duidelijkheid dat hij veteraan is.

Met betrekking tot de wijze waarop de aanspraken op zorg voor veteranen die nog als militair in dienst zijn en zij die dat niet meer zijn wordt ingevuld is in de Memorie van Toelichting uitvoerig ingegaan (volksverzekeringen, werknemersverzekeringen, militaire rechtspositie, militaire pensioenen).

8. Veteranenregistratiesysteem (VRS)

Bij besluit van de Staatssecretaris van Defensie van 13 juni 2007 is de Regeling veteranenregistratie (de regeling) in het leven geroepen. Volgens de toelichting is een wettelijke regeling nodig, omdat het huidige systeem – buiten de registratie van gegevens – geen enkel doel dient en dit systeem door middel van de voorgestelde regeling op proactieve wijze kan worden ingezet.

a. De Raad constateert dat het wetsvoorstel, anders dan waarvan de toelichting uitgaat, in belangrijke mate is gebaseerd op de regeling. Dit betreft zowel de doelen waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verwerkt, als de regel dat de persoonsgegevens op verzoek van de veteraan of bij diens overlijden worden verwijderd. De enige toevoeging die het wetsvoorstel aanbrengt, is dat de gegevens met toestemming van de veteraan ook mogen worden verstrekt aan derden die diensten leveren aan veteranen, alsmede mogen worden verwerkt voor wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek. Omdat de verstrekking van gegevens aan derden op basis van vrijwilligheid gebeurt, blijft het verschil met de regeling beperkt tot de gegevensverstrekking voor onderzoek. De Raad adviseert de toelichting aan te passen en de noodzaak van deze wettelijke regeling dragend te motiveren.

b. Artikel 3.1 geeft aan voor welke doeleinden persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Volgens de toelichting biedt het VRS onder meer de mogelijkheid om veteranen zowel individueel als groepsgewijs te informeren over bepaalde gezondheidsrisico's, ook wanneer deze pas jaren na de missie aan het licht komen (bijvoorbeeld blootstelling aan schadelijke stoffen gedurende de missie). De Raad wijst er op dat ingevolge artikel 3.3, tweede lid, de veteraan kan verzoeken zijn gegevens uit het systeem te verwijderen. In dat geval wordt de veteraan niet geïnformeerd over mogelijke nadien blijkende gezondheidsrisico's. De Raad adviseert om, indien dat niet de bedoeling is, de voorgestelde regeling aan te passen.

c. Ingevolge artikel 3.3, eerste lid, wordt de veteraan ervan op de hoogte gesteld dat zijn gegevens zijn opgenomen in het VRS. Omdat dit reeds in artikel 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens is bepaald, is deze regel overbodig. De Raad adviseert de bepaling te laten vervallen.

d. Artikel 3.5, tweede lid, bepaalt dat de officier van justitie bevoegd is, in geval van een strafrechtelijk onderzoek, het VRS te raadplegen, waarbij hij alleen het gegeven ontvangt of een persoon in het register is opgenomen. Volgens de toelichting kan hierbij worden gedacht aan gevallen waarin voorafgaande aan een arrestatie of net na een arrestatie de officier het vermoeden heeft dat de arrestant een veteraan is. Dit kan van invloed zijn op de wijze van behandeling tijdens of vlak na de arrestatie, aldus de toelichting.

De Raad merkt op dat de wijze van behandeling van veteranen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek geen bijzondere reden is om de officier van justitie de bevoegdheid te geven het VRS te raadplegen. Andere verdachten van een strafbaar feit kunnen in eenzelfde bijzondere positie verkeren als een veteraan. Iedere verdachte behoort als verdachte behoorlijk behandeld te worden. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt. Overigens is de Raad niet gebleken dat de beschikbaarheid van dit gegeven van belang is voor de rechtspositie van de veteraan die verdachte is. De Raad adviseert de bepaling te laten vervallen.

8. Veteranenregistratiesysteem

De bepaling, thans artikel 9, schrijft dwingend voor dat de gegevens van veteranen in het Veteranenregistratiesysteem worden verwerkt. In de toelichting is de noodzaak daartoe uitvoerig uiteengezet.

Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de bepalingen omtrent het op de hoogte stellen van de veteraan over het opnemen van zijn gegevens in het VRS en omtrent de bevoegdheid van het O.M. om het VRS te raadplegen, te komen vervallen.

Conform het advies van de Raad is de delegatiegrondslag met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens aan derden in het tweede lid van artikel 9 nader geclausuleerd. Subdelegatie van dit onderwerp is bij nader inzien niet nodig.

Het advies van Raad om het wetsvoorstel op dit moment ter advisering aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) voor te leggen is niet overgenomen aangezien het eerste lid van artikel 9 slechts enkele min of meer vanzelfsprekende hoofdlijnen bevat. De gehele uitwerking en invulling daarvan zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Een concept daarvan zal, zoals in de Memorie van Toelichting is vermeld, voor advies worden voorgelegd aan het Cbp.

9. Zorg

a. Begripsomschrijving

Het wetsvoorstel maakt op diverse plaatsen gebruik van het begrip «zorg». Het is niet altijd duidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld. Afgezien van de zorgplichten wordt in artikel 4.1, tweede lid, onder b, en 4.2, tweede lid, gesproken van «voorlichting over het zorgaanbod». Volgens de toelichting lijkt het te gaan over zorg na afloop van de missie. Hoofdstuk 5 heeft als opschrift «Zorg» en gaat over de situatie na afloop van een missie, maar het hoofdstuk betreft ontslag, uitkeringen, re-integratie, resocialisatie en vergoeding voor geestelijke (gezondheids)zorg. Artikel 6.1, tweede lid, onder a en b, spreekt van «materiële zorgvragen van veteranen» en van «immateriële zorgvragen van veteranen en relaties» en in artikel 6.3 gaat het over «de behandeling van veteranen», zonder dat dit begrip wordt uitgewerkt. Blijkens de toelichting gaat het om alle zorgvragen, waaronder vragen over bijvoorbeeld vervoersbewijzen en het aanvragen van het blad Checkpoint. De Raad adviseert zorgvuldigheid te betrachten bij het gebruik in het wetsvoorstel van de term «zorg» en veel nauwkeuriger dan is gedaan, invulling te geven aan de term «zorg», al dan niet in combinatie gebruikt met voorlichting of vragen daarover.

9a. Begripsomschrijving

Het begrip zorg en wat daaronder moet worden verstaan is thans helder en eenduidig geformuleerd en toegelicht.

b. Re-integratie

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan het bestaande wettelijke kader voor re-integratie. Re-integratie is mede een verantwoordelijkheid van de werkgever dan wel, na beëindiging van het dienstverband, van het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) of de gemeente in het kader van de Wet werk en bijstand. Voor militairen geldt een aanvulling hierop op grond van de nota herzien

re-integratiebeleid. Daarin is sprake van een bijzondere positie voor slachtoffers van een bedrijfs- of dienstongeval. Voor hen gelden langere re-integratietermijnen en garanties op werk bij Defensie als militair of als burger en – als men het dienstverband bij Defensie niet wil voortzetten – ondersteuning bij het vinden van een baan elders. Het voorstel wijkt op een aantal punten af van het hiervoor geschetste geldende wettelijke kader. Zo wordt ingevolge de artikelen 5.4, 5.5 en 5.6 de re-integratieplicht van de overheid als werkgever ten aanzien van zieke werknemers met drie jaar uitgebreid en heeft de veteraan gedurende die periode recht op een aanvullende uitkering van 80% van zijn laatstverdiende loon, zonder maximering en ongeacht zijn mate van arbeidsongeschiktheid. In artikel 5.8 wordt een recht op re-integratie voor partners geregeld, terwijl artikel 5.10 een niet nader genormeerd recht geeft op vergoeding van psychische zorg aan de veteraan en zijn relaties. Het gaat om niet geringe afwijkingen van het bestaande wettelijke kader die zowel het regime van de werknemersverzekeringen als de aanvullingen van Defensie daarop doorkruisen en naar het oordeel van de Raad niet enkel door de bijzondere positie van de veteraan worden gerechtvaardigd. De Raad adviseert deze afwijkingen nader te bezien.

9b. Re-integratie

De door de Raad genoemde afwijkingen zijn komen te vervallen, of op een andere wijze geformuleerd en toegelicht. Verwezen zij naar de artikelen 5 en 7 en de toelichting daarop.

c. Overige opmerkingen

- In artikel 5.2 is een ontslagbescherming van twaalf weken opgenomen. Deze bepaling is niet nodig, gelet op artikel 47, tweede lid, van het Algemeen militair ambtenarenreglement dat voorziet in een termijn van drie maanden tussen aanvraag en ontslag. De Raad wijst er verder op dat de ontslaggrond niet wordt gespecificeerd. Zo gelden thans al ontslagverboden op grond van bijvoorbeeld ziekte of beperkingen als gevolg van een bedrijfs- of dienstongeval.*
- Artikel 5.3 regelt een uitkering gedurende twee jaar in verband met opleiding. De militaire rechtspositie kent hiervoor al een voorziening die inhoudt dat de benodigde kwalificaties in dienst kunnen worden behaald door het ontslag op te schorten.*
- Ingevolge artikel 5.4, derde lid, kunnen bij amvb regels worden gesteld over de re-integratie en kunnen andere rechthebbenden worden aangewezen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk wie onder «andere rechthebbenden» moeten worden begrepen.*
- Ingevolge artikel 5.5 heeft de veteraan recht op een aanvullende uitkering gedurende de re-integratie, zonder dat voorzien is in een verplichting tot re-integratie en in sanctiebepalingen, indien die verplichting niet wordt nagekomen.*
- In artikel 5.7 wordt een gecombineerde keuring voorgesteld voor de WIA en het Militair invaliditeitspensioen (MIP). Het gaat niet om het geneeskundig onderzoek naar dienstongeschiktheid, zoals gedefinieerd in artikel 5.1. De gecombineerde keuring is reeds in samenwerking met het UWV geregeld en geprotocolleerd in het WIA-IP protocol. De WIA-keuring vindt haar wettelijke verankering in de Wet WIA. De MIP-keuring is vastgelegd op grond van de Kaderwet militaire pensioenen. Volgens de toelichting zal als gevolg daarvan uiteindelijk sprake zijn van één uitkering. Het wetsvoorstel regelt dit echter niet.*
- In artikel 5.8 wordt de re-integratie van de relatie geregeld. Het is de zorgcoördinator die daarvoor een verzoek kan indienen. In deze vorm kan het artikel niet worden gelezen als een aanspraak of een garantie voor de partner. Onduidelijk is op grond van welke criteria wordt*

beslist en welke verplichtingen voor die persoon gelden, nu de relatie volgens de definitiebepaling niet in dienst hoeft te zijn van Defensie of van een andere werkgever, noch een uitkering ontvangt van het UWV of een gemeente.

- In artikel 5.9 wordt de resocialisatie van de veteraan geregeld, zonder dat wordt aangegeven wat onder dit begrip dient te worden verstaan.*
- In artikel 5.10 wordt een vergoeding geregeld voor de kosten van geestelijke (gezondheids)zorg. Deze bepaling is niet nodig, omdat de kosten van medische zorg die niet worden gedekt door de ZVW of de AWBZ, op basis van de voorzieningenregeling van Defensie kunnen worden vergoed. Het valt de Raad verder op dat niet is voorzien in een regeling inzake de maatschappelijke ondersteuning en de gezondheidszorg voor veteranen, zoals die is voorzien in het Landelijk zorgsysteem voor veteranen.*

De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op grond van de in dit onderdeel gemaakte opmerkingen aan te passen.

9c. Overige opmerkingen

In artikel 12 is thans voorzien in een wijziging van de Militaire ambtenarenwet waarin wordt bepaald dat een ontslag – ongeacht de ontslaggrond – van een militair die terugkeert van inzet pas drie maanden na diens terugkeer ingaat. Dit is een beschermende bepaling om te waarborgen dat al hetgeen noodzakelijk is voor het invulling geven aan de verplichting tot zorg ná inzet als bedoeld in artikel 4. Verwezen zij naar de toelichting bij dat artikel.

De overige opmerkingen van de raad hebben geleid tot aanpassing van de toelichting op deze punten.

10. Klachtenregeling

Volgens de toelichting dienen de bestaande mogelijkheden tot het indienen van klachten door veteranen te worden uitgebreid. Thans kan een klacht worden ingediend bij de Inspecteur Generaal der Strijdkrachten (IGK) en bij de Nationale ombudsman. De benaderbaarheid van de IGK voor veteranen die een klacht willen indienen, wordt sterk verkleind doordat hij in dienst is van Defensie, aldus de toelichting. Om die reden voorziet het voorstel in de instelling van een onafhankelijke klachtenadviescommissie die de minister adviseert in een klachtenprocedure.

De initiatiefnemers vinden het verder belangrijk dat de mogelijkheid van het indienen van een klacht door veteranen bij de Nationale ombudsman nadrukkelijk wordt gemarkeerd. Dat heeft geleid tot het voorstel tot instelling van de veteranenombudsman (zie hierna onder 11). De toelichting wijst erop dat de voorstellen beantwoorden aan de aangenomen motie Poppe/Eijsink/Diks/Voordewind, waarin de regering werd verzocht een normering en toetsingskader vast te stellen en een integrale klachtenregeling op te nemen in een veteranenwet. De Raad merkt het volgende op.

a. Artikel 7.1, eerste lid, bepaalt dat een veteraan of een relatie het recht heeft een klacht in te dienen bij de minister van Defensie over de naleving van deze wet en dat titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is.

De Raad wijst erop dat artikel 9.1 Awb het klachtrecht regelt van een ieder. Het is niet nodig om dat met deze wet nog een keer te regelen. De Raad adviseert artikel 7.1, eerste lid, te schrappen.

b. Artikel 7.1, tweede lid, bepaalt dat de Minister van Defensie een onafhankelijke klachtenadviescommissie instelt om hem te adviseren in een klachtprocedure. De Raad merkt op dat het instellen van een onafhankelijke klachtenadviescommissie die de minister adviseert in een klachtprocedure, minder ver gaat dan de op verzoek van de Tweede Kamer reeds voorgenomen instelling van een overkoepelende klachtencommissie. Deze overkoepelende klachtencommissie is vooral bedoeld voor klachten die de ketenzorg betreffen van partners van het landelijke zorgsysteem veteranen (LZV) en voor klachten die reeds bij de klachtencommissies van ABP, Defensie of het Veteraneninstituut behandeld zijn. Op 24 juni 2010 heeft de minister van Defensie de aanstelling van de voorzitter van deze commissie bekendgemaakt. Verder blijkt uit het voorstel niet vanuit welke disciplines de commissie zal worden samengesteld, wat haar taken en bevoegdheden zijn en of hiermee wordt beoogd afdeling 9.1.3 Awb van toepassing te verklaren. Voorts blijkt niet wat de verhouding is tot de reeds bestaande klachtencommissies van bijvoorbeeld het ABP, het ministerie van Defensie en het Veteraneninstituut. Komt de onafhankelijke klachtencommissie in de plaats van de bestaande commissies of behandelt deze de door de genoemde klachtencommissies reeds behandelde klachten? De Raad adviseert, gelet op de recente feiten, de instelling van de voorgestelde onafhankelijke adviescommissie nader te bezien en, indien deze gehandhaafd wordt, de verhouding tot de bestaande klachtencommissies te verduidelijken en te bepalen welke de bevoegdheden van deze commissie zijn.

c. Artikel 7.2, eerste lid, bepaalt dat de leden worden benoemd in overleg met het Sectoroverleg Defensie (SOD). De toelichting merkt op dat sprake is van een (bindende) voordracht van het SOD, respectievelijk dat het SOD een belangrijke rol heeft in de benoeming van de leden van de klachtenadviescommissie. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van deze commissie gewaarborgd, aldus de toelichting. De Raad adviseert tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

d. Artikel 7.2, tweede lid, bepaalt dat de Minister van Defensie zorg draagt voor de werkwijze van de klachtenadviescommissie, haar bevoegdheden en de rechtspositie van haar leden. In de toelichting wordt evenwel gesteld dat hiervoor de voorafgaande instemming van het SOD vereist is. De Raad adviseert tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

10. Klachtenregeling

In het gewijzigde wetsvoorstel is ervoor gekozen de bedoelde klachtenregeling te laten vervallen en te volstaan met het instellen van een Veteranenombudsman bij het Bureau Nationale ombudsman. In de Toelichting wordt uiteengezet, dat een laagdrempelige en vormvrije toegang tot een ombudsman de voorkeur verdient boven het instellen van een klachtencommissie, die een verdere juridisering van klachtbehandelingen in de hand zou kunnen werken, waarbij veteranen op de keper beschouwd niet gebaat zouden zijn.

11. Veteranenombudsman

Voorgesteld wordt een Veteranenombudsman in te stellen en deze functie onder te brengen in het instituut van de Nationale ombudsman. De toelichting wijst erop dat een veteraan, net zoals iedere andere Nederlandse burger, een klacht kan indienen bij de Nationale ombudsman. Niettemin vinden de initiatiefnemers het belangrijk dat de mogelijkheid van het indienen van een klacht door veteranen bij de Nationale

ombudsman nadrukkelijk wordt gemarkeerd, omdat dit de drempel tot het indienen van een klacht verlaagt. Een eigen ombudsman heeft als voordeel dat deze expertise verwerft ten aanzien van de groep veteranen en de vaak zeer specifieke en complexe klachten die veteranen hebben. De instelling van de Veteranenombudsman is een blijk van erkenning van de veteraan en van zijn unieke rechtspositie en ervaringen, aldus de toelichting. De Raad merkt op dat uit de toelichting niet blijkt dat de Nationale Ombudsman is geraadpleegd over dit wetsvoorstel. De Raad adviseert dit alsnog te doen en in de toelichting op het advies van de Nationale Ombudsman in te gaan.

a. Wat de noodzaak betreft tot het instellen van het ambt van veteranenombudsman, merkt de Raad het volgende op. Het werkkterrein van de Nationale ombudsman betreft de overheid en heeft daarbinnen een zeer breed bereik. De Nationale ombudsman is bevoegd tot het onderzoek van gedragingen van de in artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman (Wet No) aangewezen bestuursorganen op het niveau van de rijksoverheid en van bestuursorganen op het niveau van gemeenten, provincies of waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, tenzij voor die bestuursorganen een eigen voorziening voor de behandeling van verzoekschriften is ingesteld. Daarmee is hij bevoegd om klachten van veteranen over de overheid in behandeling te nemen, zoals in de toelichting ook wordt erkend. Hoewel de Raad het niet uitgesloten acht dat een «eigen» ombudsman, met ruimte voor een eigen vorm en stijl, kan bijdragen aan een versterking van de ombudsfunctie voor veteranen, kan niet worden volstaan met een verwijzing naar dat belang. Ook andere groepen van personen zouden met een beroep op een versterking van de ombudsfunctie voor hun groep eenzelfde belang kunnen hebben bij instelling van een specifieke ombudsman, binnen het kader van het ambt van Nationale Ombudsman. Nagegaan zal moeten worden of de instelling van een veteranenombudsman wezenlijke voordelen biedt. De taken die de veteranenombudsman in het voorstel heeft, komen overeen met de manier waarop de Nationale ombudsman thans in het algemeen gebruik maakt van zijn bevoegdheden, zoals neergelegd in artikel 78a van de Grondwet en titel 9.2 van de Awb. Zowel het onderzoek op eigen initiatief en het door middel van aanbevelingen adviseren over wetgeving en beleid, als het – ook buiten concrete klachtprocedures om – signaleren van aandachtspunten bij overheidsinstanties en meedenken over mogelijke oplossingen en verbeteringen, zijn elementen die in het jaarverslag van de Nationale ombudsman ruim aandacht krijgen. Illustratief is dat de Nationale ombudsman zich recent heeft ingezet voor het bereiken van een oplossing voor de zogenoemde groep «oude veteranen» met een posttraumatisch stresssyndroom, waarover door zijn bemiddeling in deze zeer specifieke en complexe materie op 1 juni 2010 overeenstemming is bereikt.¹ Hieruit blijkt dat veteranen de Nationale ombudsman goed weten te vinden en dat hun bijzondere positie ook zonder de instelling van een specifieke veteranenombudsman voldoende gewaarborgd is. De Raad adviseert de instelling van een veteranenombudsman nader te bezien.

b. Ingevolge het voorgestelde artikel 11b, eerste lid, onder b, kan een veteraan een klacht indienen bij de veteranenombudsman over de behandeling die hij heeft ondervonden van, kort samengevat: a) een bestuursorgaan; b) een orgaan van een rechtspersoon, niet zijnde een bestuursorgaan, voor zover dit orgaan 1) een bij of krachtens de wet geregelde taak ten aanzien van veteranen uitoefent, of 2) anderszins een taak ten aanzien van veteranen uitoefent. Het voorstel heeft daarmee niet uitsluitend betrekking op gedragingen van bestuursorganen (daaronder begrepen privaatrechtelijke rechtspersonen die met openbaar gezag zijn bekleed), maar bestrijkt ook het optreden van privaatrechtelijke organen, voor zover deze organen een al dan niet wettelijk geregelde taak ten

¹ Kamerstukken II 2009/10, 30 139, nr. 76.

aanzien van veteranen uitoefenen. Dit betekent dat elk bedrijf of elke instelling die zich het lot van veteranen aantrekt, zonder dat er sprake is van een op de wet steunende bevoegdheid de rechtspositie van de veteraan te bepalen, binnen het bereik van de veteranenombudsman valt. De toelichting gaat niet in de op de noodzaak en consequenties van deze verruiming van het werkkerrein ten opzichte van dat van de Nationale ombudsman. De toelichting noemt als enige voorbeeld de stichting Pensioenfonds ABP. Het is maar de vraag of de veteranenombudsman hier een taak heeft. Het fonds kent reeds een eigen klachtenregeling en daarnaast is voorzien in een externe klachtenregeling bij de Ombudsman Pensioenen. De Raad adviseert voor de afbakening van de instanties waarover de veteraan een klacht kan indienen bij de veteranenombudsman, nauwkeurig aan te sluiten bij het werkkerrein van de Nationale ombudsman.

c. Het hoofdstuk over de veteranenombudsman wordt ingevoegd in de Wet Nationale Ombudsman, maar de desbetreffende bepalingen, voor zover zij niet van institutionele aard zijn, horen thuis in hoofdstuk 9 van de Awb.

De Raad adviseert tot opnemng van de bepalingen in de juiste wetten.

11. Veteranenombudsman

De thans in artikel 11 opgenomen wijziging van de Wet Nationale ombudsman is overeenkomstig het systeem van de Wet Kinderombudsman. Over deze bepalingen heeft overleg met de Nationale ombudsman plaatsgevonden. De visie van de Nationale ombudsman is verwoord in de Memorie van toelichting, waarbij dankbaar gebruik is gemaakt van suggesties van de Nationale ombudsman ten aanzien van de wetstekst.

12. Toezicht

Artikel 8.1 voorziet in de instelling van een Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek (RZO). Volgens de toelichting wordt met artikel 8.1 de bij besluit van de Staatssecretaris van Defensie van 5 juli 2007 ingestelde Raad geformaliseerd. De werkzaamheden van de Raad blijven conform het instellingsbesluit RZO, aldus de toelichting.

a. De Raad merkt op dat de RZO in 2007 is ingesteld als toezichthouder op het Landelijk Zorgsysteem Veteranen (LZV) en als adviseur van de staatssecretaris van Defensie met betrekking tot dit civiel- militaire zorgnetwerk. Reden voor instelling van de RZO was de wens om de samenwerking in het kader van het LZV te bevorderen. Dit komt tot uitdrukking in artikel 3, eerste lid, van de instellingsbeschikking. Dit artikellid bepaalt dat de RZO toezicht houdt op het civiel-militaire zorgsysteem voor de hulpverlening aan veteranen, de samenwerking tussen alle in het zorgsysteem betrokken partijen en velden bevordert en terzake adviseert.¹ Daarnaast adviseert de RZO de staatssecretaris van Defensie met betrekking tot (de richting van) het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van aandoeningen van veteranen en actief dienende militairen gerelateerd aan uitzendingen.² In aanmerking genomen dat de RZO reeds bij beschikking is ingesteld, rijst de vraag waarom instelling bij wet nodig is. De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

b. Volgens artikel 8.1, tweede lid, onder a en b, adviseert de RZO de minister van Defensie of een van beide kamers der Staten-Generaal ongevraagd of desgevraagd over de gezondheidszorg voor veteranen. Deze advisering is een nieuwe taak van de RZO. De toelichting die stelt dat

¹ Andere taken van de RZO zijn:

– het bevorderen van de gewenste specialisatie van de betrokken tweedelijns klinieken, zodat die voldoende ten opzichte van elkaar functioneren (lid 2),

– het bewaken van de kwaliteit van het gehele systeem en de te onderscheiden delen daarvan (lid 3),

– het gevraagd en ongevraagd adviseren van de Staatssecretaris van Defensie over recente ontwikkelingen betreffende het civiel militaire zorgsysteem voor de hulpverlening aan veteranen (lid 4),

– het gevraagd en ongevraagd adviseren van de Staatssecretaris van Defensie ten aanzien van (de richting van) het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van aandoeningen gerelateerd aan uitzendingen en zorgdragen voor en bewaken van de noodzakelijke convergentie tussen de onderzoeken (lid 5).

² Artikel 3, vierde en vijfde lid van de Instellingsbeschikking.

de werkzaamheden niet wijzigen, sluit niet aan op het voorstel. De Raad adviseert tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen en daartoe aan te sluiten bij het instellingsbesluit RZO, conform de doelstelling van het voorstel.

c. Indien beoogd is de adviestaak van de RZO uit te breiden, merkt de Raad op dat meer aandacht nodig is voor de verhouding tot de Kaderwet adviescolleges dan tot uitdrukking gebracht is in het derde lid van artikel 8.1. De adviestaak, zoals omschreven, wekt de indruk dat de RZO naar het oordeel van de initiatiefnemers als een adviescollege in de zin van de Kaderwet moet worden beschouwd. De Raad adviseert het voorstel bij handhaving van de voorgestelde uitbreiding van taken beter af te stemmen op de Kaderwet adviescolleges.

d. Voorts merkt de Raad op dat het belangrijkste oogmerk om de RZO in te stellen, het bevorderen van de samenwerking tussen alle in het zorgsysteem betrokken partijen en velden, in de wettelijke taakomschrijving ontbreekt. De Raad adviseert deze taak toe te voegen.

e. Artikel 8.1, vijfde lid, bepaalt dat de Raad jaarlijks aan de Staten-Generaal een rapport stuurt over het in het voorgaande jaar door de Raad uitgeoefende toezicht. Volgens de toelichting dienen de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in deze een controlerende taak te hebben. De RZO dient hiertoe jaarlijks direct aan de Tweede Kamer verslag uit te brengen, waarna deze de Raad kan uitnodigen voor overleg over dit jaarverslag. Artikel 6 van de Instellingsbeschikking bepaalt dat de RZO elk kalenderjaar een jaarrapportage uitbrengt over de in het afgelopen jaar verrichte activiteiten.

De Raad wijst erop dat de RZO, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid, rechtstreeks aan de regering verslag dient uit te brengen over zijn werkzaamheden, die meer omvatten dan het uitoefenen van toezicht. Wel kan, gelet op de controlerende taak van de beide kamers der Staten-Generaal, worden voorzien in een verplichting van de regering om het verslag, vergezeld van een reactie, onverwijld aan de Staten-Generaal te zenden. Deze formulering maakt het mogelijk dat de Tweede Kamer ook over de gepubliceerde onderzoeksrapporten van het RZO kan beschikken, met daarbij de bevindingen van de regering. De Raad adviseert artikel 8.1, vijfde lid, aan te passen.

12. Toezicht

De bepalingen met betrekking tot de RZO zijn in het gewijzigde wetsvoorstel niet opgenomen.

13. Schadevergoeding

Op basis van de Kaderwet militaire pensioenen is een groot aantal rechtspositionele voorzieningen getroffen voor militairen die tijdens en als gevolg van de uitoefening van de militaire dienst gewond zijn geraakt dan wel blijvend letsel hebben opgelopen, alsmede voor hun nabestaanden. Deze regels zijn onverkort van toepassing op veteranen en hun relaties. Volgens de toelichting geven deze regels geen recht op volledige schadevergoeding en dient de zogenoemde restschade ook te worden vergoed. Deze restschade bestaat in beginsel uit twee onderdelen. Volgens het voorstel moet vermogensschade volledig worden vergoed (artikel 9.1, eerste lid). Voor zover de schade bestaat uit ander nadeel dan vermogensschade (immateriële schade), dient deze ook volledig te worden vergoed, tenzij de veteraan recht heeft op een bijzondere invaliditeitsverhoging volgens de bij of krachtens de Kaderwet militaire pensioenen gestelde bepalingen (artikel 9.1, tweede lid). Volgens de

toelichting is een wettelijke regeling noodzakelijk vanwege de complexiteit van de materie, de heersende jurisprudentie en de verschillen in de wijze waarop door de minister en het Sectoroverleg Defensie met deze materie wordt omgegaan.

a. Vooraf merkt de Raad op dat de regels inzake schadevergoeding voor militairen en veteranen, voor zover zij zijn bedoeld als een aanvulling op de regeling in het Burgerlijk Wetboek, zijn opgenomen in de voor hen geldende rechtpositionele regelingen, zoals de Kaderwet militaire pensioenen. Het wetsvoorstel introduceert een aantal nieuwe regels, maar brengt deze onder in de Veteranenwet. Voor zover aanvullingen op de bestaande regelingen nodig en wenselijk zouden zijn, adviseert de Raad deze op te nemen bij de bestaande regels omtrent schadevergoeding.

13 a

Een bepaling omtrent schadevergoeding is in het gewijzigde wetsvoorstel niet opgenomen, mede gelet op de toezegging van de Minister van Defensie, gedaan tijdens het nota-overleg over de Beleidsbrief Defensie op 6 juni 2011, dat hij van mening is dat het hier gaat om een ereschuld van de natie tegenover de veteranen en dat hij ervan uitgaat, dat die ereschuld moet worden ingelost. Derhalve zal hij actief proberen om de benodigde dekking hiervoor te vinden binnen de begroting van het kabinet. Als financiële dekking voor de schadevergoeding voor veteranen is gevonden, zullen de uitgangspunten voor de schaderegeling, zoals die eerder onder leiding van de Nationale Ombudsman door Defensie en de centrales van overheidspersoneel zijn vastgesteld, nader worden uitgewerkt in het sectoroverleg Defensie. Zoals de minister van Defensie in zijn brief van 18 juni 2010 (Kamerstuk 30 139, nr. 76) heeft aangegeven zal de schaderegeling vervolgens worden opgenomen in de Kaderwet militaire pensioenen.

b. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in zijn uitspraak van 28 juni 2007 in de zaak Staat/Visser uitspraak gedaan over het recht op vergoeding van immateriële schade. Volgens de CRvB blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de bijzondere invaliditeitsverhoging (BIV) met name was bedoeld om de immateriële schade van ambtenaren, waaronder veteranen, te compenseren. Voor de toekenning en de hoogte van de BIV zijn concrete maatstaven geformuleerd, waarbij – kort gezegd – de vastgestelde mate van invaliditeit bepalend is voor het percentage van de uitkering. Bij de wijziging van de militaire pensioenregeling nadien zijn deze maatstaven op hoofdlijnen gehandhaafd. Op deze wijze heeft de regelgever kennelijk invulling willen geven aan het uitgangspunt dat de hoogte van de vergoeding voor immateriële schade naar billijkheid dient te worden vastgesteld, aldus de CRvB. Volgens de toelichting wordt deze argumentatie in artikel 9.1 onderschreven en overgenomen. De Raad wijst er evenwel op dat uit de uitspraak van de CRvB niet volgt dat, indien de veteraan geen recht heeft op de BIV, de immateriële schade volledig, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de in de BIV opgenomen maatstaven, dient te worden vergoed. De Raad adviseert dragend te motiveren waarom in de gevallen waarin op grond van de bestaande regelingen geen recht op vergoeding van immateriële schade bestaat, in een nieuwe regeling voor de vergoeding daarvan moet worden voorzien.

13 b

Ten aanzien van de opmerkingen van de Raad zij gesteld, dat hier sprake is van een misverstand. De aanspraak op een Militair Invaliditeitspensioen betreft materiële schade welke wordt verrekend met de vermogensschade, zoals die conform het Burgerlijk wetboek wordt vastgesteld. De Bijzondere Invaliditeitsverhoging, die een smartengeldkarakter heeft,

wordt daarmee niet verrekend. Het BIV kan alleen worden verrekend met smartengeld zoals dat op grond van het Burgerlijk wetboek wordt vastgesteld.

c. In artikel 9.2 wordt aan de relaties van een veteraan bij wie een bepaalde mate van invaliditeit met dienstverband is vastgesteld, recht op schadevergoeding toegekend wegens gederfd levensonderhoud als bedoeld in artikel 108 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Volgens de toelichting geeft dit artikel de relaties van de veteraan die door de uitoefening van de dienst blijvend letsel heeft opgelopen, recht op schadevergoeding, indien de veteraan komt te overlijden aan de aandoening. Indien tijdens een missie een veteraan komt te overlijden en achteraf tussen het overlijden en de uitoefening van de dienst een verband wordt vastgesteld, hebben de relaties eenzelfde aanspraak, aldus de toelichting.

De Raad leidt uit de tekst van artikel 9.2, eerste lid, af dat het de bedoeling is dat voor de voorwaarden waaronder het recht op schadevergoeding voor relaties bestaat, aansluiting wordt gezocht bij de voorwaarden die gelden ingevolge artikel 6:108 BW. De enige afwijking van artikel 6:108 BW in artikel 9.2, eerste lid, betreft de kring van nabestaanden – de relaties – die een beroep kunnen doen op de regels van het BW. Daarbij gaat de Raad ervan uit dat de op grond van het BW geldende voorwaarde dat de overleden veteraan voorzorg in het levensonderhoud van de relatie, wel geldt. De Raad adviseert in de toelichting de hiervoor gegeven uitleg van de bepaling te vermelden. Indien deze uitleg volgens de initiatiefnemers niet juist zou zijn, adviseert de Raad nader in te gaan op de vraag wat de verhouding tot artikel 6:108 BW en de daar gestelde voorwaarden is.

13 c.

Zoals onder 13a reeds is vermeld is een bepaling omtrent schadevergoeding niet opgenomen in het gewijzigd voorstel van wet.

14. Rechtsbijstand

Volgens de toelichting kan, vanwege de uitgekeerde Invaliditeitsverhoging, vaak geen beroep worden gedaan op de Wet op de rechtsbijstand. De daarbij te hanteren inkomensgrens wordt door de hoogte van die uitkering overschreden. Om die reden biedt artikel 9.3 de minister de mogelijkheid bij of krachtens amvb een stelsel van rechtsbijstand voor veteranen te ontwikkelen, welke de uitvoering van de Veteranenwet betreft. Daar waar de aard van de aanspraak dit noodzakelijk maakt, dient die regeling ook de relatie van de veteraan te betreffen, aldus de toelichting.

De Raad wijst erop dat Wet op de rechtsbijstand bedoeld is als een algemene regeling voor de verlening van rechtsbijstand aan hen die daarvoor zelf niet over voldoende financiële middelen beschikken in zowel civiele en bestuursrechtelijke zaken als strafzaken. Voor de mogelijkheid voor het treffen van een regeling die daar bovenuitgaat, dient een bijzondere rechtvaardiging te bestaan.¹ Dat het inkomen van de veteraan dikwijls te hoog is om een beroep te kunnen doen op de Wet op de rechtsbijstand, is geen bijzondere rechtvaardiging, maar juist een door de wetgever beoogde consequentie. In artikel 9.3 wordt niet geconcretiseerd waarvoor deze rechtsbijstand boven de inkomensgrens is bedoeld en in welke gevallen daarop een beroep kan worden gedaan. Ten slotte merkt de Raad op dat de toelichting niet in overeenstemming is met de tekst, wat betreft de reikwijdte van de regeling.

De Raad adviseert artikel 9.3 nader te bezien.

¹ Een voorbeeld daarvan biedt de Regeling tegemoetkoming kosten rechtskundige hulp. Op grond van deze regeling kan een werknemer (of diens nabestaanden) van Defensie die in de uitvoering van zijn werkzaamheden schade lijdt door toedoen van een derde een tegemoetkoming krijgen in de kosten van rechtskundige hulp die hij maakt om zijn schade te verhalen.

14. Rechtsbijstand

De bedoelde bepaling is in het gewijzigd wetsvoorstel niet opgenomen.

15. Wet Arbeid en Zorg

In artikel 11.2 wordt de Wet Arbeid en Zorg gewijzigd. Volgens het voorstel heeft de werknemer die een veteraan als bedoeld in artikel 1 van de wet is, gedurende vijf jaar na zijn ontslag uit militaire dienst recht op een dag verlof per kalenderjaar met behoud van loon. Het te verlenen verlof is bedoeld om deelname aan de terugkeerdagen te stimuleren en te vergemakkelijken. Volgens de artikelsgewijze toelichting kan de veteraan de dag alleen opnemen, indien hij de uitnodiging voor de terugkeerdag kan overleggen. Deze voorwaarde blijkt niet uit de tekst van het voorstel. Het komt de Raad voor dat een extra vrije dag om deel te nemen aan de terugkeerdag een bijzondere rechtvaardiging behoeft die niet slechts aan het zijn van veteraan kan worden ontleend. Aan andere groepen werknemers kan op grond van hun bijzondere positie een dergelijke faciliteit anders moeilijk worden ontzegd. De Raad adviseert de extra vrije dag dragend te motiveren en de bepaling ook overigens aan te passen.

15. Wet Arbeid en Zorg

De bedoelde wijziging van de Wet Arbeid en zorg is in het gewijzigd wetsvoorstel niet opgenomen.

16. Financiering

Artikel 10.1 bepaalt dat de aan de uitvoering van deze wet verbonden kosten ten laste van de Rijksbegroting komen. De toelichting wijst erop dat de Minister van Defensie aldus verplicht wordt de variabele kosten van (na)zorg voor militairen, veteranen en hun relaties, zowel voor en tijdens als na elke relevante specifieke missie expliciet te begroten. Een uitzondering wordt gemaakt voor de kosten van de in het voorstel geregelde uitkeringen in het kader van de re-integratie. Die kosten komen ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). Uit praktische overwegingen worden de (variabele) kosten voor het Militaire Invaliditeits Pensioen (MIP) buiten beschouwing gelaten, aldus de toelichting. De toelichting gaat niet op de organisatorische en financiële gevolgen, verbonden aan invoering van dit wetsvoorstel. De Raad merkt het volgende op.

a. Alle kosten voor het veteranenbeleid komen ten laste van het Ministerie van Defensie. Terecht merkt de toelichting op dat het veteranenbeleid thans niet (uitsluitend) door het Ministerie van Defensie wordt gefinancierd. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de activiteiten die gemeenten rond Veteranendag organiseren en aan de aanspraken van veteranen op zorg op grond van de Zorgverzekeringswet en op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Doordat artikel 10.1 bepaalt dat alle kosten voor de uitvoering van deze wet ten laste van de Rijksbegroting komen, wordt de mogelijkheid om onderdelen van het veteranenbeleid door anderen te laten financieren, beperkt. De Raad adviseert artikel 10.1 nader te bezien. Hij wijst erop dat in bijlage 6.3 van de begroting van Defensie voor 2010 een overzicht is opgenomen van de begrote subsidies voor erkenning en waardering van postactieve veteranen en de uitgaven voor zorg en nazorg. Daarmee wordt zichtbaar wat de extra inspanningen zijn die Defensie levert voor veteranen. De Raad geeft in overweging te bezien of met die praktijk, die op een afspraak met de Tweede Kamer berust, niet kan worden volstaan.

16 a

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de desbetreffende bepaling aangepast

b. Uit artikel 11.3 vloeit voort dat de uitkeringen, bedoeld in de artikelen 5.3, 5.6 en 9.1, ten laste komen van het AWF. Deze keuze wordt niet toegelicht. Artikel 10.2, tweede lid, bepaalt dat de op grond van deze wet te betalen uitkeringen en vergoedingen en daarop betrekking hebbende uitvoeringskosten ten laste komen van het AWF.

Het AWF wordt gevoed met door werkgever en werknemers betaalde premies op grond van de Werkloosheidswet.¹ Ten laste van het AWF komen, kort samengevat, de op grond van de Werkloosheidswet te betalen uitkeringen, alsmede de uitgaven die met werkloosheid verband houden, zoals bijvoorbeeld kosten ten behoeve van de re-integratie van werklozen. Naar het oordeel van de Raad ontbreekt bij de uitkeringen, bedoeld in artikel 5.6 (basisinkomengarantie tijdens ziekte) en 9.1 (schadevergoeding bij invaliditeit), elk verband met werkloosheid en wordt aldus buiten het doel van het AWF getreden. Hetzelfde geldt voor de (nog ruimere) categorie van vergoedingen en uitkeringen waarop artikel 10.2, tweede lid, betrekking heeft.² Afgezien daarvan voorziet het voorstel niet in een toevoeging aan de middelen van het fonds door militairen en het Ministerie van Defensie. Dat doet afbreuk aan de solidariteitsgedachte.

De Raad adviseert artikel 11.3 juncto artikel 10.2, tweede lid, te heroverwegen.

16 b

De door de Raad bedoelde bepaling is in het gewijzigd wetsvoorstel niet opgenomen.

c. Het wetsvoorstel legt de overheid als werkgever onder meer een (verlengde) re-integratieplicht op en breidt deze regeling uit tot relaties, introduceert een basisinkomengarantie tijdens re-integratie, verleent de veteraan een recht op uitkering in verband met opleiding en een recht op vergoeding van reestschade en introduceert voor de relaties van de invalide veteraan een recht op schadevergoeding wegens gederfd levensonderhoud. Daarnaast voorziet het voorstel in de instelling van een onafhankelijke klachtencommissie, breidt het de bevoegdheid van de Nationale ombudsman uit en wordt het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen met een aantal taken belast. Het is daarmee aannemelijk dat het voorstel gevolgen heeft voor de rijksbegroting, artikel 10.2 daargelaten. De toelichting besteedt aan die gevolgen geen aandacht. Voorts besteedt de toelichting geen aandacht aan de organisatorische en personele consequenties van het voorstel.

De Raad adviseert het wetsvoorstel te voorzien van een financiële paragraaf en tevens in te gaan op de organisatorische en personele consequenties van het voorstel.³

16 c.

De Memorie van toelichting is voorzien van een financiële paragraaf waarin de kosten, verbonden aan het wetsvoorstel zijn begroot.

d. Het eerste lid van artikel 10.2 belast het UWV met de uitvoering van de uitkeringen en van de volledige schadevergoeding. Deze bepaling hoort thuis in hoofdstuk 6 (uitvoering) en houdt geen rekening met het gegeven dat het UWV alle taken buiten de domeinen van de WW en de WIA heeft afgestoten. De voorgestelde taak past niet bij de (wettelijke) taken van het UWV. De Raad wijst er voorts op dat in 2005 op verzoek van de Tweede Kamer het zorgloket voor oorlogs- en dienstslachtoffers bij het ABP is

¹ Artikel 99 van de Wet financiering sociale verzekeringen.

² Dit betreft bijvoorbeeld artikel 9.3 (rechtsbijstandregeling) en artikel 5.5 (basisinkomen).

³ Aanwijzing 215 Ar.

*ingericht. Aanleiding daarvoor was dat het UWV niet de juiste aandacht en zorg aan de doelgroep zou kunnen bieden.
De Raad adviseert het voornemen om het UWV als uitvoeringsorganisatie aan te wijzen, te heroverwegen.*

16 d

De door de Raad bedoelde bepaling is in het gewijzigd wetsvoorstel niet opgenomen

17. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

17. Redactionele opmerkingen

Aan de opmerkingen van de Raad is aandacht besteed.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
Van Dijk*

De indieners,
Eijsink
Van Dijk
Hachchi
El Fassed
Vordewind
Ouwehand
Van der Staaij
Hernandez
Bruins Slot
Bosman

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W07.10.0240/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Bij de verwijzing naar parlementaire stukken steeds aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- Het opschrift van de artikelen schrappen (Aanwijzing 98 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- De nummering van de hoofdstukken en paragrafen in de toelichting in overeenstemming brengen met de nummering van de artikelen.
- Artikel 1:1, onder e, schrappen omdat deze term bijzondere zorgplicht – met uitzondering van artikel 1.2, waarnaar in artikel 1.1 wordt verwezen – elders in het wetvoorstel niet voorkomt.
- In artikel 4.1, derde lid, onder a, «middels» vervangen door: door middel van. Tevens uiteenzetten waarom een psychologische toets volstaat voor het bepalen van de uitzendgeschiktheid.
- In artikel 5.1, onderdeel a, «zonder toepassing van het bedrag, bedoeld in art. 17, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen met betrekking tot het loontijdvak van een dag» vervangen door: zonder toepassing van artikel 17 van de Wet financiering sociale verzekeringen.
- In artikel 5.4, derde lid, «aangwezen» vervangen door: aangewezen.
- In artikel 5.6, tweede lid, onder f, «Werkloosheidswet» vervangen door: Werkloosheidswet.
- Artikel 10.2, eerste lid, en artikel 11.3 op elkaar afstemmen.
- In artikel 11.1, onderdeel A, (artikel 1, sub b, van de Wet Nationale Ombudsman) «als bedoeld in de artikel» vervangen door: als bedoeld in de artikelen.
- Artikel 11.1 verdelen in A, B en C, in plaats van A, B en D.
- Artikel 11.1, onder B (artikel 9, zevende lid), tweede volzin (de ombudsman kan voor de uitoefening van die bevoegdheden vaststellen) verduidelijken.
- In artikel 11c, eerste lid, onder c, «nabestaanden» vervangen door: relaties.
- In artikel 12.2, onder 2, «onderdeel D» vervangen door: onderdeel C.
- De tekst en toelichting van artikel 12.4 op elkaar laten aansluiten.
- De passage in de toelichting waarin vragen aan de Minister van Defensie worden gesteld over de herijking van de protocollen schrappen.
- De passage in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.1 dat er een «niet bureaucratische benadering ten aanzien van het begrip «rechten» wordt gehanteerd» schrappen, nu artikel 9:22 Awb bepaalt dat de ombudsman niet bevoegd is een onderzoek in te stellen indien er een samenloop met een rechterlijke procedure is.