

Vergaderjaar 2010–2011

32 538

Bevordering van de erkenning van en de waardering voor veteranen en het waarborgen van de zorg voor veteranen (Kaderwet veteranen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 juli 2010 en het nader rapport d.d. 13 oktober 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 mei 2010, no. 10.001298, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet voor de bevordering van de erkenning van en de waardering voor veteranen en het waarborgen van de zorg voor veteranen (Kaderwet veteranen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de kaders van het veteranenbeleid in de wet op te nemen en bevat onder meer de opdracht aan de minister van Defensie om een beleid te voeren dat erop gericht is de erkenning en waardering van veteranen te bevorderen, en voorts zorgplichten tot het voeren van beleid in verband met materiële zorg, maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg voor veteranen en hun relaties. De adviesaanvraag bevat een bijlage met opmerkingen van de centrales van overheidspersoneel over het wetsvoorstel, en de visie van de staatssecretaris daarop.

Bij de Raad van State is op 15 juni 2010 aanhangig gemaakt een voorstel van wet van de leden Eijsink, Poppe, Pechtold en Peters tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Veteranenwet), waarover de Raad eveneens heden advies uitbrengt.² De Raad van State maakt opmerkingen over de doelstellingen van het wetsvoorstel, de definitie van veteraan en van missie, de veteranenregistratie en de subdelegatie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het wetsvoorstel deels nader moet worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Advies van de Raad van State van 28 juli 2010 over het Voorstel van wet van de leden Eijsink, Poppe, Pechtold en Peters tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen, W07.10 0240/II.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 mei 2010, no. 10.001298, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 juli 2010, no. W07.10.0180/II, bied ik u hierbij aan. De Raad van State maakt opmerkingen over de doelstellingen

van het wetsvoorstel, de definitie van veteraan en van missie, de veteranenregistratie en de subdelegatie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het wetsvoorstel deels nader moet worden overwogen. In verband daarmee is het wetsvoorstel deels nader overwogen en zijn ten gevolge daarvan aanpassingen aan het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht.

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 die veteranen die als gevolg van hun inzet medische en maatschappelijke hulp behoeven.

Dit alles heeft geleid tot een groot aantal instanties die zich bezighouden 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 de erkenning, zorg en waardering voor veteranen, elk op hun specifieke deelterrain, 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 zich de erkenning, zorg en waardering voor veteranen, elk op hun specifieke deelterrain, aantrekken. Over deze constatering spreekt de Raad geen oordeel uit. Deze constatering van de Raad geeft wel aanleiding om bij de

verdere ontwikkeling van het veteranenbeleid hiermee rekening te houden en voor zover mogelijk verbeteringen in aan te brengen.

2. Verankering van het veteranenbeleid; zekerheid en zorgplichten

De toelichting stelt dat de verankering van het veteranenbeleid in wetgeving het sluitstuk is van de geschetste inspanningen in de afgelopen jaren. Vervolgens wordt gesteld dat het belangrijk is de zorgplicht voor veteranen wettelijk vast te leggen, zodat veteranen daaraan zekerheid kunnen ontlelen. Door de kaders van het beleid wettelijk te verankeren wordt, blijkens de toelichting, tevens uitdrukking gegeven aan de erkenning van de verdiensten van de veteranen en de waardering die hun toekomt. De beginselbepaling van artikel 2, eerste lid, brengt deze erkenning en waardering naar het oordeel van de Raad terecht tot uitdrukking.

Over de doelstellingen van het voorstel merkt de Raad het volgende op.

Het voorstel bevat in de artikelen 3 en 4 zorgplichten die betrekking hebben op het bestaande beleid, gericht op bijstand aan veteranen inzake zorg en opvang en gericht op samenwerking. Artikel 5 ziet op het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek en de artikelen 6 en 7 bieden een wettelijke grondslag voor de reeds bestaande veteranenregistratie en voor de reeds bestaande klachtenregeling. Dit alles leidt tot de vraag wat de meerwaarde is van het voorstel.

Beleid noch regelgeving verandert door het voorstel. Er is veel beleid¹ op dit terrein en veel regelgeving.² Verankering daarvan heeft echter alleen een meerwaarde als dit beleid zelf inzichtelijk, overzichtelijk en geïntegreerd is. Hetzelfde geldt voor de met dit beleid samenhangende regelgeving. De uitvoering van het veteranenbeleid en van de regelgeving laat, zoals hierboven geconstateerd is, een beeld van versnippering zien. Om veteranen zekerheid te kunnen bieden betreffende de erkenning, waardering en zorg, zoals de toelichting stelt, is naar het oordeel van de Raad meer nodig dan het wetsvoorstel biedt. De zorgplichtbepalingen van de artikelen 3 en 4 zien op het voeren van een bepaald beleid, maar geven geen aanknopingspunt voor de rechten en plichten die veteranen aan deze zorgplichten kunnen ontlelen.

Zorgplichten verplichten meestal niet tot het voeren van een bepaald beleid. In dit geval zou het dan ook moeten gaan om plichten jegens veteranen waaraan die veteranen bepaalde rechten kunnen ontlelen. In het voorstel dienen voorts de kaders voor de lagere regelgeving strakker te worden afgebakend, waardoor de hoofdlijnen van het beleid als rechten en plichten van veteranen worden vastgelegd op het niveau van de formele wet. De wet kan daarmee een aanknopingspunt bieden voor de ontwikkeling van een meer inzichtelijk, overzichtelijk en geïntegreerd beleid dat door de daarvoor aangewezen instanties in afstemming op elkaar kan worden uitgevoerd.

De Raad adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de doelstellingen van het voorstel en dragend te motiveren of dit voorstel het geëigende middel is om in het bijzonder de doelstelling van het bieden van zekerheid aan veteranen te bereiken. Voorts adviseert de Raad om geen zorgplichten in te voeren die nopen tot het voeren van beleid, maar aan eventueel op te nemen zorgplichten een zodanige inhoud te geven dat het de veteraan duidelijk is welke zekerheden hij aan het te voeren beleid kan ontlelen, en het wetsvoorstel in zoverre te heroverwegen.

¹ Bijvoorbeeld de Nota Herzien Reintegratiebeleid Defensiepersoneel.

² Uit overheid.nl blijkt dat er momenteel 12 wetten, 12 amvb's en 18 ministeriele regelingen van het ministerie van Defensie zijn die van toepassing zijn op de actieve of gewezen militair of veteraan.

2. Verankering van het veteranenbeleid; zekerheden en zorgplichten

Betreffende de verschillende zorgplichten van artikel 3 (materiële zorg) en artikel 4 (maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg), het wetenschappelijk onderzoek van artikel 5, de veteranenregistratie van artikel 6 en de klachtenregeling van artikel 7, stelt de Raad van State vast dat het gaat om bestaande zaken. Dat brengt de Raad tot de vraag wat de meerwaarde van het wetsvoorstel is. Deze constatering van de Raad is aanleiding geweest om in de Memorie van Toelichting met betrekking tot de doelstellingen van de wet op te nemen dat deze wet duidelijk maakt dat het veteranenbeleid als een zelfstandig beleidsonderwerp wordt gezien en verder gaat dan het gebruikelijke personeelsbeleid jegens gewezen medewerkers.

De Raad adviseert geen zorgplichten in te voeren die nopen tot het voeren van beleid, maar aan eventueel op te nemen zorgplichten een zodanige inhoud te geven dat het de veteraan duidelijk is welke zekerheden hij aan het te voeren beleid kan ontlenuen. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen. Het advies van de Raad om het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen is ter harte genomen en heeft ertoe geleid de zorgplichten op het gebied van de materiële zorg en betreffende de maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg in de wet concreter in te vullen. Deze zekerheden gaan uit boven de rechten en plichten die zijn neergelegd in de bestaande wettelijke kaders en komen voort uit deze wet. De materiële zorgplicht in artikel 3 is nader geduid. De zorgplicht in artikel 4 is eveneens nader ingevuld. De genoemde elementen kunnen in overleg met de betrokken departementen verder worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling. Op deze wijze wordt voldaan aan het advies van de Raad om op zodanige wijze inhoud te geven aan de zorgplichten dat het voor de veteraan duidelijk is welke zekerheden hij daaraan kan ontlenuen.

3. Begripsbepalingen

In de nota «Zorg voor veteranen in samenhang» wordt onder veteraan verstaan: de gewezen militair met de Nederlandse nationaliteit die het Koninkrijk heeft 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.¹ Als gevolg van een aangenomen motie Pechtold c.s. wordt ook de militair in actieve dienst die heeft deelgenomen aan een missie, als veteraan aangemerkt.²

Artikel 1, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel definieert als veteraan: de militair ambtenaar dan wel de gewezen militair ambtenaar (...) die het Koninkrijk der Nederlanden heeft gediend onder oorlogsomstandigheden dan wel heeft deelgenomen aan een missie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde voor zover deze missie bij regeling van Onze Minister is aangewezen.

De Raad merkt het volgende op:

a. Actief dienende militairen

In de inleiding 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.

¹ Kamerstukken II 1989/90, 21 490, nr. 2.

² Kamerstukken II 2009/10, 30 139, nr. 67.

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 diensslachtoffers 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 nog toe gehanteerde 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. Aanwijzing; criteria voor missie

Volgens artikel 1, aanhef en onder b, moet de (gewezen) militair ambtenaar hebben gediend onder oorlogsomstandigheden dan wel hebben deelgenomen aan een missie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, voor zover deze missie bij ministeriële regeling is aangewezen, wil hij als veteraan kunnen worden aangemerkt. De toelichting wijst voor de aanwijzing op de Regeling voorzieningen bij vredes- en humanitaire operaties. Militairen die zijn ingezet bij in die regeling aangewezen operaties, worden als veteraan aangemerkt, aldus de toelichting.

De toelichting gaat niet in op de achtergrond en noodzaak van een dergelijke aanwijzing en evenmin op de criteria voor missies die als zodanig zullen worden aangewezen. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan. Omdat een aanwijzing ook weer kan worden ingetrokken en het intrekken van een dergelijke aanwijzing tot gevolg lijkt te hebben dat een deelnemer niet langer de status van veteraan bezit, acht de Raad het wenselijk dat de toelichting duidelijkheid biedt over (de gevolgen van een) mogelijke intrekking van een aanwijzing. De Raad adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

c. Militair ambtenaar

Artikel 1, eerste lid, sub a van de Militaire Ambtenarenwet 1931 geeft een omschrijving van het begrip militair ambtenaar. Indien het de bedoeling is hierbij aan te sluiten, adviseert de Raad in de begripsbepalingen naar deze definitiebepaling te verwijzen.

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

3. Begripsbepalingen

a. Actief dienende militairen

Het advies van de Raad om de uitbreiding van de definitie met actief dienende militairen te heroverwegen en terug te keren naar de oorspronkelijke definitie met als uitgangspunt gewezen militairen is overgenomen. De definitiebepaling in artikel 1 is daarop aangepast. In het algemeen gedeelte van de Memorie van Toelichting is een nieuw onderdeel toegevoegd waarin nader wordt gemotiveerd waarom onder het begrip veteraan in formele zin als bedoeld in deze wet alleen zij worden gerekend, die geen actief dienend militair meer zijn

b. Aanwijzing; criteria voor missie

In de Memorie van Toelichting is nader ingegaan op de achtergrond van de Regeling voorzieningen bij vredes- en humanitaire operaties en waarom deze regeling in de begripsbepaling is opgenomen. De opmerking van de Raad dat een aanwijzing van een operatie ook weer kan worden ingetrokken berust kennelijk op een misverstand. Een eenmaal aangewezen missie zal deze kwalificatie nooit verliezen. Ook dit is in de Memorie van Toelichting nader toegelicht.

c. Militair ambtenaar

In de definitiebepaling is een verwijzing naar artikel 1, tweede lid van de Militaire Ambtenarenwet 1931 opgenomen.

4. Verwerking van persoonsgegevens

a. Artikel 6, eerste lid, bepaalt dat persoonsgegevens van veteranen worden verwerkt in het veteranenregistratiesysteem (VRS) ten behoeve van de identificatie van veteranen en de mogelijkheid tot het informeren van veteranen over de toepassing van de artikelen 2 tot en met 4 en ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Volgens het tweede lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld met betrekking tot de inrichting en het beheer van het veteranenregistratiesysteem en de mogelijkheid van verstrekking van persoonsgegevens aan derden. Volgens de toelichting kan, wat dit laatste betreft, worden gedacht aan gemeenten die activiteiten voor veteranen organiseren. Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) wordt daarbij om advies gevraagd.

De Raad is van oordeel dat de voorgestelde delegatiegrondslag, wat de verstrekking van persoonsgegevens betreft, te algemeen is geformuleerd. Hij adviseert de verstrekking van persoonsgegevens aan derden, mede gelet op het feit dat een dergelijke verstrekking een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer betekent, nader te clausuleren.

Voorts stelt de toelichting dat met betrekking tot het veteranenregister uitsluitend nadere regels zullen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Niet duidelijk is daarom of subdelegatie voor dit onderwerp nodig is.

De Raad adviseert in het voorstel de verstrekking van persoonsgegevens aan derden op het niveau van de wet te clausuleren. Daarnaast adviseert de Raad om de mogelijkheid van subdelegatie te motiveren en, zo nodig, het voorstel op dit punt aan te passen.

b. De toelichting vermeldt niet dat het Cbp om advies is gevraagd. Mede gelet op artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens adviseert de Raad het voorstel alsnog aan het Cbp ter advisering voor te leggen en in de toelichting van dit advies mededeling te doen.

4. Verwerking van persoonsgegevens

a. Conform het advies van de Raad is de delegatiegrondslag met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens aan derden in het tweede lid van artikel 6 nader geclausuleerd. Subdelegatie van dit onderwerp is bij nader inzien niet nodig. De redactie van het tweede lid van artikel 6 is daarop aangepast.

b. 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 6 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.

5. Subdelegatie

Indien delegatie van de bevoegdheid tot het regelen van onderdelen van het beleid noodzakelijk is, betreft dit delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Een keuze voor subdelegatie naar ministeriële regelingen moet overtuigend worden gemotiveerd in de toelichting. In het voorstel wordt nu in alle delegatiebepalingen standaard tevens voorzien in deze subdelegatie.

De Raad adviseert elke voorgestelde subdelegatie dragend te motiveren en, indien nodig, het voorstel aan te passen.

5. Subdelegatie

Daar waar sprake is van subdelegatie is dit in de toelichting gemotiveerd.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop