

Nederland en zijn veteranen 1945-2015 ¹

Een onderzoek naar de rol van de overheid bij de ontwikkeling van het veteranenbeleid en de uitvoering van de veteranenzorg.

1. Intro

Het militaire beroep is een bijzonder beroep. In afwijking van andere risicovolle beroepen heeft de militair de plicht de opgedragen taken overal ter wereld uit te voeren. Soms moet de militair hierbij actief geweld gebruiken en loopt daarbij een groot risico. Dit vormt de basis van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor haar militairen. Op welke wijze de overheid die zorgplicht² in de periode 1945-2015 is nagekomen, was de hoofdvraag van het onderzoek.

2. Veteranenbeleid

De rol van de overheid

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog ontbrak de wetgeving voor oorlogsslachtoffers. In 1947 werd voor de materiële compensatie van het getroffen overheids-personeel de militaire pensioenwet aangepast. Daarmee was voor de overheid de kous af.

Voor immateriële hulp en nazorg ontbrak het beleid. Militairen, die met gevaar voor eigen leven de Nederlandse belangen hadden verdedigd, konden op weinig steun en empathie van de overheid rekenen. De overheid hield geen rekening met de 'verlate' psychische gevolgen voor militairen die in gewapende conflicten waren ingezet. Toch was op dit punt relevante wetenschappelijke kennis bij het ministerie van Defensie aanwezig.

Niet de proactieve inzet van de overheid maar het maatschappelijke en politieke proces (1975-1990) voor immateriële hulpverlening aan burgeroorlogsslachtoffers vormde de opmaat voor het veteranenbeleid. Het resultaat hiervan was de Veteranennota 1990 die was gericht op de immateriële hulpverlening aan de Indië-veteraan. Er bestond geen intentie tot verdere beleidsontwikkeling. Ook niet toen in 1993 werd besloten over te gaan naar een vrijwilligerskrijgsmacht.

De overheid stelde zich ambivalent op. Vanaf 1990 was dit een vertragende factor in de ontwikkeling van het veteranenbeleid. Die ambivalentie was een gevolg van haar visie op de bijzondere verantwoordelijkheid voor de militair. De nazorg voor veteranen werd in eerste instantie als een maatschappelijke aangelegenheid beschouwd.³ Politiek en ambtenarij hadden als referentiekader de 'vredeskrijgsmacht'. Alles was gericht om de verschillen in voorzieningen en rechtspositie tussen de militair en de burger te verkleinen. Een bijzondere status voor veteranen paste daar niet in. Het gevolg hiervan was een trage uitvoering van Kamermoties

¹ Het promotieonderzoek werd in de periode 2017-2021 door M. (Theo) van den Doel uitgevoerd aan de Graduate School of Social and Behavioural Sciences van de Universiteit Leiden. De hier gepresenteerde tekst is een sterk verkorte samenvatting op hoofdlijnen.

² De zorgplicht omvat de voorbereiding, de uitvoering en de nazorg van de missie (Art. 3 en 4 Veteranenwet).

³ Dit standpunt van het Ministerie van Defensie werd niet met het parlement gedeeld.

en implementering van het beleid. Waar het tot materiële compensatie kwam stelde de overheid zich 'krenterig' op en werd de doelgroep zoveel mogelijk beperkt. Vanaf 2006 was er sprake van een meer structurele beleidsontwikkeling en institutionalisering van de veteranenzorg. Het sluitstuk hiervan vormde de Veteranenwet (2011) die op initiatief van de Tweede Kamer tot stand kwam. In 2014 werd deze effectief door publicatie van het Veteranenbesluit.

Wanneer de periode van 1945-2015 wordt overzien, kan niet anders worden geconcludeerd dan dat er zich een ontwikkeling heeft voorgedaan van een 'afstandelijke' overheid die haar verantwoordelijkheid voor de veteraan probeerde te ontlopen, naar een 'betrokken' overheid die haar verantwoordelijkheid voor de veteraan accepteerde.

De rol van het parlement

De betrokkenheid van het parlement bij de veteranenzorg is sinds de jaren negentig sterk toegenomen. In de afgelopen decennia heeft de Tweede Kamer een belangrijke rol vervuld bij de ontwikkeling van het veteranenbeleid. De focus lag vooral op de verbetering van de veteranenzorg na afloop van een missie. In de voorbereidings- en uitvoeringsfase van de missie stonden doorgaans buitenlands-politieke aspecten centraal. Bij de evaluaties van de missies werd aan de nakoming van de zorgplicht⁴ geen aandacht geschonken.

3. Veteranenzorg: de praktijk

In het proefschrift is de nakoming van de zorgplicht tijdens een zestal missies beschreven (Nederlands-Indië, Korea, Libanon, Bosnië, Irak en Afghanistan). Deze missies vertonen een aantal raakvlakken voor wat betreft de tekortkomingen van de overheid. Er was sprake van manco's bij de selectie van het personeel, een (te) korte voorbereidingstijd en tijdens de uitvoering een gebrek aan personeel. Bij een viertal missies vertoonde de nazorg tekortkomingen. Bij een drietal missies was geen sprake van objectieve voorlichting en werd de missie rooskleuriger voorgesteld dan zij in werkelijkheid was. Bij terugkomst ontmoette de militair vervolgens veel onbegrip. Zijn verhalen strookten niet met het beeld dat de samenleving van de missie had. Dit onbegrip in de samenleving leidde bij de veteraan vaak tot frustratie en een gevoel van miskenning. Dat was niet alleen het geval bij de inzet in Nederlands-Indië, maar ook bij de uitzending naar Korea en Libanon. Tijdens de missie in Uruzgan werd er door de regering te veel het accent gelegd op de 'opbouwmissie'. De vele gevechten die door de Task Force Uruzgan met de Taliban zijn gevoerd, werden door de regering niet gerapporteerd. Volgens de Uruzgan-veteranen werd hiermee hun inzet tekortgedaan.

Bij 'falende missies' is er bij de overheid en in de samenleving vaak sprake van miskenning van de inzet van de veteraan. Dat was zowel het geval na het politieke en militaire debacle in Nederlands-Indië als na de val van de enclave Srebrenica. Waardering voor de veteranen van Dutchbat III bleef toen uit.

4. Conclusies uit het proefschrift

⁴ In het Toetsingskader 2014 werd de nazorg als aandachtspunt opgenomen.

1. De zorgplicht werd door de overheid weliswaar erkend, maar desondanks is zij in de nakoming ervan regelmatig tekortgeschoten.
2. De nazorg voor veteranen beschouwde het ministerie van Defensie lange tijd niet als zijn verantwoordelijkheid, maar als een maatschappelijke aangelegenheid.
3. De uitvoering van de nazorg werd lange tijd belemmerd door het ontbreken van een adequaat veteranenregistratiesysteem.
4. Er was sprake van een kort politiek geheugen. Er werd geen lering getrokken uit eerdere missies.
5. Militaire missies werden door de regering vaak rooskleuriger voorgesteld dan dat zij in werkelijkheid zijn.
6. Sinds begin van deze eeuw is de erkenning en waardering van de veteraan een bepalend onderdeel van het veteranenbeleid.
7. De overheid kan de militair geen grotere dienst bewijzen dan deze in te zetten in een missie met een duidelijk en haalbaar doel.
8. Na terugkomst van een missie vervult de samenleving een belangrijke rol. Een breed maatschappelijk draagvlak voor een missie is daarom van belang.
9. Strengere selectie van het personeel voorafgaand aan een missie kan het aantal preventieve repatriëringen tijdens de uitvoering van de missie reduceren.

5. Aanbevelingen

1. Het maatschappelijk draagvlak als aandachtspunt in het Toetsingskader opnemen.
2. Aandacht in de parlementaire controle voor de uitvoering van de zorgplicht in alle fasen (voorbereiding, uitvoering en nazorg).
3. Consequente toepassing van 'lessons learned' uit eerdere missies.
4. Voor een blijvende erkenning en waardering voor de veteraan is het van belang, dat de verschillende vredesoperaties waaraan Nederland (langdurig) heeft deelgenomen, deel gaan uitmaken van het collectieve geheugen van de samenleving (taak voor overheid en maatschappelijke organisaties).

6. Tot slot

Overheidsbeleid is niet statisch, maar verandert met de tijd en omstandigheden mee. Het veteranenbeleid heeft in de afgelopen dertig jaar een enorme, positieve ontwikkeling doorgemaakt. Desondanks, zo blijkt uit de jaarverslagen van de Veteranenombudsman en de Inspecteur Generaal Krijgsmacht, blijft in de alledaagse praktijk verbetering mogelijk. Dat is ook de eindconclusie van het proefschrift. Het beleid ziet er op papier goed uit, maar in de praktijk pakt het soms anders uit.

1 juni 2022.

Dr. Theo (M.) van den Doel