

RZO - advies nr. 7 Een centrale onafhankelijke klachtencommissie voor veteranen

De adviesaanvraag

Bij schrijven van 20 februari 2009 ontving de RZO een adviesaanvraag van de volgende inhoud.

In de eerste plaats verzoekt de Staatssecretaris de RZO om advies met betrekking tot de wijze waarop een overkoepelende onafhankelijke klachtenregeling voor het Landelijk Zorgsysteem Veteranen (LZV) vorm kan worden gegeven en daarbij tevens te bezien hoe de cliënt kan worden ondersteund bij het indienen van een klacht betreffende het LZV. De RZO heeft de Staatssecretaris hierover geadviseerd op 30 april 2009 (RZO - advies nr.6).

In de tweede plaats verzoekt de Staatssecretaris hem tevens te informeren over de standpunten van de Raad betreffende de wenselijkheid van een afzonderlijke centrale klachtencommissie voor veteranen, rekening houdende met de ingediende motie in de Tweede Kamer ter zake. (de motie van de Kamerleden Poppe, Eijsink, Diks en Voordewind, TK 31700-X, nr. 37) De overwegingen van de RZO ter zake worden hieronder uiteengezet.

Overwegingen

Met de Tweede Kamer en de Nationale Ombudsman maken wij ons zorgen om de veteranen die in het verleden onvoldoende nazorg en erkenning voor hun inzet en ziekte hebben gekregen. Zij hebben hierdoor het vertrouwen in Defensie verloren. Dat heeft ertoe geleid dat een deel van de mensen schadeclaims bij de minister van Defensie heeft ingediend. De Nationale Ombudsman concludeerde onlangs dat de afhandeling van deze schadeclaims lang duurt en dat het onderliggende probleem er niet mee uit de wereld wordt geholpen. Het vertrouwen van de betrokken veteranen in Defensie wordt niet hersteld en de situatie komt ook het imago van Defensie niet ten goede. Hij constateerde tegelijkertijd dat er grote verbeteringen zijn te zien in de nazorg sinds de start van het LZV. Dat is winst en dat moeten we vasthouden. Voorkomen moet worden dat opnieuw een stuwmeer van klachten ontstaat.

Bezien we de instanties bij wie de veteraan zijn klacht kan indienen, dan ontstaat het volgende beeld. De *materiële zorg voor oorlogs- en dienstslachtoffers* is door Defensie uitbesteed aan het ABP, het veteranenbeleid op het gebied van *erkenning en waardering* aan het Veteraneninstituut. Beide instanties hebben een klachtenregeling ter zake en een beroepsmogelijkheid bij Defensie, die de klacht afhandelt volgens de Klachtenregeling Defensie gegrond op hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Is de klager niet tevreden met de afhandeling door Defensie, dan kan hij zich wenden tot de Nationale ombudsman die daarover een (niet-bindende) uitspraak kan doen of - voor (voormalig) defensiepersoneel - tot de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht die om bemiddeling kan worden verzocht. Daarnaast kan hij zich wenden tot de Commissies voor Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer.

Als het gaat om klachten over de (medische) *zorg* die de veteraan ontvangt binnen het LZV, dan staan de klager twee wegen open. Civiele zorginstellingen die zijn aangesloten bij het LZV zullen beschikken over een eigen klachtregeling op grond van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector WKCZ). Klachten over een bepaalde (civiele) instelling horen daar thuis en deze klachten zullen daar ook veelal rechtstreeks terecht komen. Klachten over door een veteraan ontvangen zorg van Defensie horen thuis de klachtencommissie van de MGGZ. Als de Staatssecretaris van Defensie het op 30 april jl. uitgebrachte advies van de RZO overneemt, dan kan de veteraan met instellingsoverstijgende klachten, klachten over de *ketenzorg in het LZV*, terecht bij een nog te benoemen klachtenfunctionaris. Zo bezien is de zaak dan rond en is in principe elk soort klacht bij een instantie belegd. En uiteindelijk is er dan nog altijd de weg naar de rechter open.

De vraag is nu of al deze klachten van veteranen niet beter in een centrale klachtencommissie voor veteranen kunnen worden behandeld.

De Raad kan zich in het algemeen voorstellen dat er synergie- en kwaliteitswinst kan worden behaald door alle klachten van veteranen te laten behandelen door één instantie; een onafhankelijke centrale klachtencommissie voor veteranen. De klachten van veteranen hebben in de praktijk meestal betrekking op meervoudige problematiek. Door deskundigen uit de betrokken disciplines in een centrale klachtencommissie voor veteranen te verenigen, zijn de lijnen korter en zou er tijdswinst in de afhandeling van de klachten te behalen moeten zijn en door conflictbemiddeling meer aandacht kunnen worden besteed aan het voorkomen van juridisering van de problematiek. Een op die wijze ingerichte klachtencommissie kan ook integrale afwegingen maken, die de rechtsgelijkheid bevorderen en de rechtszekerheid van cliënten doen toenemen. De instelling van een dergelijke commissie op zich en de transparantie die een dergelijk systeem zou kunnen bieden, kunnen tevens een bijdrage leveren aan de erkenning en waardering van veteranen en ook het imago van Defensie bij de afhandeling van klachten van veteranen verbeteren. Het bijeenbrengen van deskundigen van de benodigde disciplines in een commissie zou zeker ook de deskundigheid op het gebied van de afhandeling van klachten van veteranen bevorderen. Bij de politie werkt dit model naar verluidt op korpsniveau uitstekend.

In de praktijk zou het er dan op neer kunnen komen dat de klachtencommissie van Defensie, ABP en Veteraneninstituut opgaan in een nieuwe, laagdrempelige voorziening: een centrale klachtencommissie voor veteranen, die alle klachten van veteranen centraal inneemt en beziet welke deskundigen al of niet uit verschillende disciplines de afhandeling ter hand nemen. Dan wel dat hiervoor een geheel nieuwe klachtencommissie wordt opgericht. Indien er op termijn een centrale klachtencommissie voor veteranen komt, kan overwogen worden de aan te stellen klachtenfunctionaris met betrekking tot de ketenzorg bij deze centrale commissie onder te brengen. In dat geval zullen de klachten met betrekking tot de ketenzorg in tweede instantie niet meer terecht komen bij een van de grote(re) partners binnen het LZV die de klacht niet regardeert (zoals de RZO aanbeveelt in zijn advies nr. 6 van 30 april 2009 over een onafhankelijke klachtenfunctionaris voor het LZV), maar dit laat onverlet de mogelijkheid de klacht daarna nog ter kennis te brengen van de RZO, die eventueel van haar aanwijzingsbevoegdheid gebruik kan maken om tot een oplossing te komen.

De mogelijkheid om bij de civiele instellingen binnen het LZV een klacht in te dienen op grond van de WKCZ zal uiteraard blijven bestaan.

Veel zal echter afhangen van de manier waarop een dergelijke klachtencommissie zal worden ingericht en van de bevoegdheden die ze krijgt. Het ABP doet klachten af namens de Staatssecretaris van Defensie. Ook het Veteraneninstituut heeft deze gemandateerde bevoegdheid. Uiteindelijk worden de klachten dus afgehandeld door de Staatssecretaris zelf of in zijn naam. Als een centrale klachtencommissie voor veteranen dit werk gaat doen, verandert er in principe dus niets aan de bestaande verhoudingen.

Bij het samenvoegen van klachtencommissies tot een nieuwe klachteninstantie ligt ook de bureaucratie op de loer.

Van het verleden valt te leren. Wil men tot verbetering van de klachtafhandeling van veteranen kunnen komen, dan moet men om te beginnen een helder inzicht hebben in de oorzaak en omvang van het misnoegen over de huidige gang van zaken. Het lijkt de Raad dan ook verstandig eerst onderzoek te (laten) doen naar de afhandeling van klachten tot dusverre. Nagegaan zou moeten worden, bijvoorbeeld over de afgelopen 10 jaar, hoeveel klachten er zijn geweest bij huidige klachtinstanties, het ministerie van Defensie zelf, de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht, de Nationale Ombudsman en de vakbonden.

En van welke aard de klachten zijn geweest, hoelang de afhandeling heeft geduurd en als ze niet door de huidige klachtinstanties zijn afgehandeld, vooral ook wat de trigger is geweest die ze bij de rechter heeft doen eindigen (miste Defensie de benodigde expertise, kwam het voort uit onvrede over de bejegening of uit een behoefte aan ruimere financiële genoegdoening?) of waarom ze daar niet zijn beland. Dit soort feiten te kennen, is van belang voor de inrichting van een nieuw gremium zo daartoe besloten wordt. Maar ze zijn ook van belang om er lering uit te trekken voor de toekomst en zo tot een reductie te komen van het grote aantal juridische procedures die nog lopen uit de periode van voor de komst van het LZV. Voorkomen moet worden dat het stuwmeer aan “oude” klachten zijn schaduw vooruit blijft werpen op dit nieuwe civiel-militaire zorgsysteem.

Uit de Kamerstukken blijkt dat in ieder geval een onafhankelijke positie van een dergelijke commissie –los van Defensie- van belang wordt gevonden. De vraag of een commissie die onafhankelijk is van Defensie daadwerkelijk wenselijk is, kan in dit onderzoek ook meegenomen worden.

In 2007 gaf de Nationale ombudsman de minister van Defensie in overweging de gang van zaken rond de behandeling van klachten van veteranen –desgewenst tezamen met hem – te onderzoeken en daarbij na te gaan waarin de oorzaken liggen van de overschrijding van de wettelijke termijn. Hij beval tevens aan om op grond van de uitkomsten van zo'n onderzoek een plan van aanpak voor een verbetering van de tijdigheid en de behoorlijkheid van de behandeling van klachten op te stellen, waarin specifiek wordt ingegaan op de behandeling van klachten van veteranen. Een dergelijk onderzoek is voor zover de Raad bekend nog niet uitgevoerd. Deze aanbeveling zag weliswaar specifiek toe op de tijdigheid, waaraan het volgens de Nationale ombudsman schortte, maar de Raad is van mening dat een dergelijk onderzoek waarin ook de hierboven genoemde vragen zouden worden meegenomen, de bouwstenen kan leveren voor een plan van aanpak voor de behandeling van klachten van veteranen in zijn algemeenheid en waarvan de instelling van een centrale klachtencommissie voor veteranen deel een uitkomst zou kunnen zijn.

De Raad adviseert de Staatssecretaris dan ook dit hierboven omschreven bredere onderzoek te laten doen en op basis van de resultaten daarvan o.a. een besluit te nemen over de instelling van een centrale onafhankelijke klachtencommissie voor veteranen, de mogelijke inrichting daarvan en het bepalen van haar taken en bevoegdheden.

Samenvatting:

De RZO staat dus in beginsel positief tegenover de wens van de Tweede Kamer om een centrale, onafhankelijke en deskundige klachtencommissie voor veteranen alsmede hun familie en/of naasten in te stellen. Door deskundigen uit de betrokken disciplines te verenigen in een commissie zijn de lijnen korter en moet er tijdwinst te behalen zijn. Klachten van veteranen hebben in de praktijk meestal betrekking op meervoudige problematiek. Veteranen kunnen dus gediend zijn met een integrale behandeling van hun klachten. De instelling van zo'n commissie kan de rechtsgelijkheid bevorderen, de rechtszekerheid van cliënten doen toenemen, een bijdrage leveren aan de erkenning en waardering van veteranen en ook het imago van Defensie bij de afhandeling van klachten van veteranen verbeteren. Veel hangt echter af van de bevoegdheden die een dergelijke commissie krijgt. De Raad waarschuwt voor het ontstaan van (meer) bureaucratie.

Het succes van de formule valt of staat met de mate waarin lessen worden getrokken uit het verleden. De Raad vindt het daarom raadzaam allereerst onderzoek te (laten) doen naar het aantal en de aard van de klachten die in de afgelopen tien jaar bij de betrokken klachtinstanties zijn binnengekomen. Het is tevens van belang om te weten hoe lang de behandeling van de klachten heeft geduurd en als ze niet tot afhandeling zijn gekomen, wat de reden is geweest waarom de kwestie uiteindelijk bij de rechter belandde of juist niet is beland. Dit soort feiten te kennen, is van belang alvorens tot de instelling en inrichting van een nieuw gremium te komen.

In 2007 gaf de Nationale ombudsman de minister van Defensie in overweging de gang van zaken rond de behandeling van klachten van veteranen te onderzoeken en daarbij na te gaan waarin de oorzaken liggen van de overschrijding van de wettelijke termijn. Hij beval tevens aan om op grond van de uitkomsten van zo'n onderzoek een plan van aanpak voor een verbetering van de tijdigheid en de behoorlijkheid van de afhandeling van de klachten op te stellen.

De RZO adviseert de Staatssecretaris dan ook een dergelijk onderzoek, uitgebreid met de hiervoor genoemde vragen, te laten doen en de resultaten daarvan te betrekken bij de besluitvorming over de instelling van een centrale onafhankelijke klachtencommissie voor veteranen, de mogelijke inrichting daarvan en het bepalen van haar taken en bevoegdheden. Het spreekt voor zich dat de RZO bereid is tijdens het proces van besluitvorming en mogelijke voorbereiding ter zake te blijven adviseren.

Hilversum, 31 mei 2009

