nationaal
Veteranen Platform
Belangenbehartiger van Nederlandse Veteranen

VETERANENSTATUS

Inleiding

Al enige tijd is er discussie gaande over het toekennen van de veteranenstatus, waarbij de kernvraag is of de huidige definitie voldoende houvast geeft bij de meer moderne wijzen van inzet.

De discussie over de toekenning van de veteranenstatus wordt mede gevoed door het Angelsaksisch systeem, het ervaren van een verschil in erkenning en waardering door (post-) actieve militairen die onder de huidige wet geen veteranenstatus toegekend hebben gekregen, en medewerkers van andere ministeries[1] die tezamen met militairen in een missiegebied hebben gediend. Zij hebben wel de waardering gekregen in de vorm van een onderscheiding, maar niet de erkenning als veteraan. Daarnaast is er ook een (bijdrage aan) inzet die meer op afstand wordt gevoerd ("remote operations / inzet op afstand") al dan niet in combinatie met daadwerkelijke inzet ("boots on the ground").[2]

Op diverse momenten het afgelopen jaar heeft het bestuur samen met (een afvaardiging van) de leden van het nationaal VP zich gebogen over de toekenning van de veteranenstatus. Dit heeft geleid tot een advies op grond waarvan het nationaal Veteranen Platform onderstaand voorstel heeft geformuleerd. Dit document verwoordt het standpunt van het nationaal VP

Op voorhand hecht het nationaal Veteranen Platform eraan nadrukkelijk onder de aandacht te brengen dat:
- Dit voorstel gaat over toekomstige inzet. Besluiten in het verleden genomen spelen geen rol bij de afwegingen in dit voorstel. Wel geldt natuurlijk dat aan een in het verleden toegekende veteranenstatus niet wordt getornd.
- De criteria voor toekenning van de veteranenstatus niet gelijk zijn aan voorwaarden die voor alle (gewezen) militairen gelden bij toekenning van decoraties, vergoedingen en zorg. Alhoewel hier ook de elementen 'erkenning, waardering en (toegang tot) zorg' een rol spelen zijn het decoratiestelsel, het vergoedingenstelsel en het zorgstelsel entiteiten die op zichzelf staan.
- De bijzondere zorg voor veteranen en hun relaties is een hoeksteen van de veteranenwetgeving. Maar dat laat onverlet dat de minister van Defensie als werkgever ook een (reguliere) zorgplicht heeft

[1] Te denken valt aan medewerkers van de ministeries van de ministers die de veteranenwet hebben ondertekend (Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie) maar ook van Buitenlandse zaken.

[2] Hiermee wordt ook bedoeld de daadwerkelijke inzet van maritieme en luchtvaart eenheden en hun bemanningen.

op grond van de bijzondere positie van de militair (met name het element dwang, waarover later meer). De veteranenstatus is daarvoor geen voorwaarde.

Probleemstelling

Geef aan welk advies het nationaal VP aan de minister van Defensie desgevraagd geeft voor de toekenning van de veteranenstatus.

Uitgangspunten

Het nationaal VP hanteert de volgende uitgangspunten:
- Het toekennen van de veteranenstatus aan een missie is voorbehouden aan de minister van Defensie; het nationaal VP heeft hier geen zeggenschap in. Het wil wel een gefundeerd antwoord kunnen geven op de vraag welke criteria zouden kunnen gelden voor de toekenning van de veteranenstatus.
- De exclusiviteit van de veteranenstatus staat voorop.
Vaak wordt gesteld dat in het Angelsaksische model iedere gewezen militair veteraan is. Deze stelling is een gevolg van het onterecht vertalen van het Engelse woord "veteran" in het Nederlandse "veteraan" (vice versa). Wanneer je de correcte vertalingen hanteert, wijkt ons begrippenkader niet wezenlijk af van het Angelsaksiche model: 'Veteran' is gelijk aan de post-actieve militair, met 'war veteran' wordt de veteraan bedoeld en met 'combat veteran' de veteraan met gevechtsinsigne. Het Nederlandse model is daarom niet wezenlijk anders dan het Angelsaksische model.
- Een belangrijk onderscheidend element in de discussie is het element dwang in de militaire rechtspositie: een militair moet opdrachten uitvoeren, inclusief optreden onder levensbedreigende omstandigheden.

Analyse

Algemeen

Nederland is een van de weinige landen die (sinds 2012) een veteranenwet kent.

Daarmee is een wettelijke status toegekend aan mensen die een bijzondere bijdrage hebben geleverd aan het Koninkrijk der Nederlanden. In de Veteranenwet is onder artikel 1 c (begripsbepaling) op genomen dat een (…) veteraan [is] de militair, de gewezen militair, of de gewezen dienstplichtige, van de Nederlandse krijgsmacht, dan wel van het Koninklijk Nederlandsch Indisch Leger, alsmede degene die behoorde tot het vaarplichtig koopvaardijpersoneel, 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 wetgeving kent aan de veteranenstatus rechten en plichten toe waar het gaat om erkenning, waardering en (toegang tot) bijzondere zorg.

De vraag is: welke criteria zouden moeten gelden om te kunnen komen tot een zo objectief mogelijk advies aan de Minister van Defensie om te bepalen aan welke missies wel of niet de veteranenstatus toe te kennen?[3]

Moet de toekenning zich beperken tot het personeel genoemd in de definitie?

De beelden die hier achter liggen zijn: als missies mede uitgevoerd worden door anderen dan militairen[4], moeten deze dan niet op dezelfde wijze behandeld worden als militairen? Verdienen zij niet dezelfde maatschappelijke erkenning en waardering alsmede de toegang tot goede nazorg?

Het nationaal Veteranen Platform overweegt als volgt:

Anderen dan militairen (en vaarplichtig koopvaardijpersoneel) worden op vrijwillige basis ingezet. Militairen kunnen verplicht uitgezonden worden en bij toenemende dreiging verplicht te worden om het gevaar te zoeken, te vinden en het gevecht aan te gaan. Indien zij zulks weigeren worden zij getoetst aan het militair straf- en tuchtrecht. Het element dwang weegt daarbij zwaar. Deze dwang is niet van toepassing op andere medewerkers. Derhalve zou de status Veteraan voorbehouden moeten zijn aan militairen (en vaarplichtig koopvaardijpersoneel).

Wat moet vallen onder oorlogsomstandigheden dan wel handhaving of bescherming van de internationale rechtsorde?

Het nationaal Veteranen Platform stelt zich op het standpunt dat van oorlogsomstandigheden sprake is als het Koninkrijk deel uitmaakt van een gewapend conflict (artikel 96 van de Grondwet). Daaruit volgt dat er geen sprake van oorlogsomstandigheden als die niet vallen onder artikel 96.

---

[3] Het nationaal Veteranen Platform is zich er van bewust dat iedere afbakening leidt tot "grensgevallen". Juist inzake de toekenning van de veteranenstatus aan deze "grensgevallen" vereist een zorgvuldige afweging die recht doet aan de erkenning en waardering van alle betrokken partijen. De overwegingen zullen uitlegbaar moeten zijn (zakelijke rechtvaardiging van de toekenning).

[4] Denk hierbij aan bijvoorbeeld politiemensen en diplomaten, maar ook burgers werkzaam bij defensie.

In het algemeen duidt 'oorlogsomstandigheden' op de algemene toestand in een oorlogssituatie; de feitelijke situatie waarin een gewapend conflict plaatsvindt. Formeel is er sprake van 'oorlogsomstandigheden' wanneer:
-de regering de staat van oorlog afkondigt;
-de staat van beleg wordt afgekondigd;
-er een feitelijk gewapende aanval of oorlogssituatie bestaat.

Activiteiten die voortvloeien uit gereedstelling, mede ter afschrikking en vergelijkbaar met de periode van de Koude oorlog, vallen daar dus niet onder. Dat geldt bijvoorbeeld voor de activiteiten die nu door Nederlandse militairen in Oost-Europa worden ontplooid.

Waar het gaat om missies ter bevordering van de internationale rechtsorde heeft de minister een discretionaire bevoegdheid. De memorie van toelichting (MvT) op de Veteranenwet[5] geeft handvatten voor criteria om die bevoegdheid uit te oefenen: 'Veteranen hebben recht op erkenning en waardering voor hun inzet tijdens veelal gevaarlijke omstandigheden waarbij zij het risico hebben gelopen te sneuvelen of gewond te raken. De overheid draagt tevens een bijzondere verantwoordelijkheid voor veteranen met gezondheidsklachten als gevolg van hun inzet in oorlogsomstandigheden of daarmee overeenkomende situaties, inbegrepen internationale vredesmissies binnen en buiten het verband van de Verenigde Naties en/of tijdens vredesmissies. Veteranen moeten kunnen rekenen op bijzondere en blijvende zorg indien zij deze nodig hebben'. Daarnaast wordt in die MvT aangegeven dat missies op bijlage 3 van de regeling Voorzieningen bij Vredes- en Humanitaire operaties (VVHO) leiden tot de status van Veteraan. Dat betreft de 'vredesoperaties'. De zogenaamde Humanitaire operaties zijn opgenomen in bijlage 4 van de VVHO worden daarbij specifiek niet benoemd.
Het nationaal Veteranen Platform is van mening dat hieruit volgt dat de minister de missie dus zou moeten beoordelen op criteria als gevaarlijke omstandigheden, waarbij de militair risico loopt te sneuvelen of gewond te raken dan wel ernstige gezondheidsklachten te ontwikkelen en situaties die overeenkomen met oorlogsomstandigheden. Dat geldt voor zowel missies die aangemeld zijn bij het parlement als voor andere missies of activiteiten (bijvoorbeeld staven, geheime operaties of beveiliging van diplomaten). Dit standpunt impliceert dat trainingsmissies, waar deze expliciete gevaarzetting niet aan de orde is, en uitzending van Nederlandse militairen voor humanitaire hulpverlening of natuurrampen niet in aanmerking komen voor de veteranenstatus.

[5] Memorie van toelichting - Voorstel van wet van de leden Eijsink, Poppe, Pechtold en Peters tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Veteranenwet)- Deze memorie van toelichting is onder nr. 3 toegevoegd aan wetsvoorstel 32414 - Initiatiefvoorstel Veteranenwet.

Hoewel soms noodzakelijk voor de missie als geheel, past niet alle inzet binnen de criteria 'gevaarlijke omstandigheden' en 'risico te sneuvelen of gewond te raken', zoals die blijken uit de memorie van toelichting: (…) veteranen hebben recht op erkenning en waardering voor hun inzet tijdens veelal gevaarlijke omstandigheden waarbij zij het risico hebben gelopen te sneuvelen of gewond te raken (…)

Toepassing van het criterium 'gevaarlijke omstandigheden' en 'risico te sneuvelen of gewond te raken' impliceert naar mening van het nationaal Veteranen Platform dat de activiteiten moeten plaatsvinden in het inzetgebied. Hierbij zal het inzetgebied aan het begin van de missie geografisch moeten worden gedefinieerd.
Bij het bepalen wie deel uitmaken van de missie redeneert het nationaal Veteranen Platform als volgt: In het verleden zijn formatietabellen niet altijd op objectieve gronden gebaseerd geweest, bijvoorbeeld door een opgelegd personeelplafonds, waardoor er militairen in het uitzendgebied gefunctioneerd hebben die niet in de desbetreffende formatietabel waren opgenomen[6]. Daarom omschrijft het nationaal Veteranen Platform 'aanwezigheid in het inzetgebied' anders dan opgenomen zijn in de OTAS; de militair moet effect teweeg hebben gebracht door functionele werkzaamheden in het inzetgebied uit te hebben gevoerd. Dit criterium betekent andersom ook dat inzet op afstand (buiten het gedefinieerde inzetgebied) naar de mening van het nationaal Veteranen Platform niet leidt tot het toekennen van de veteranenstatus.

Conclusie

In de discussie rond de toewijzingscriteria van de veteranenstatus, wordt het standpunt van het nationaal VP gekenmerkt door de volgende uitgangspunten:

- Het nationaal VP neemt op basis van de exclusiviteit van de veteranenstatus een behoudend standpunt in, uitgaande van het gestelde in de vigerende veteranenwet;
- Toekenning zou voorbehouden moeten zijn voor militairen (en vaarplichtig koopvaardijpersoneel);
- Toekenning is afhankelijk van de soort inzet en vindt plaats door de Minister van Defensie. De mogelijke mate van blootstelling aan geweld speelt daarbij een belangrijke rol (conform het gestelde in de memorie van toelichting bij de veteranewet);
- De veteranenstatus wordt toegekend aan militairen die aanwezig zijn in het inzetgebied en daar hun effect brengen ten behoeve van de missie. Dat wil zeggen dat ook militairen die niet in de formatietabel staan, maar wel functioneel optreden in het inzetgebied, recht hebben op de veteranen status. Eventueel kan hieraan een tijdscriterium verbonden worden.

[6] Denk aan de vele werkbezoekers en bijvoorbeeld een deel van de persoonlijke staf van de Nederlandse Commandant. MINUSMA.

- De Minister stelt vooraf aan de uitzending vast welke geografische locaties vallen onder het inzetgebied.
- Een speciale adviescommissie adviseert de Minister daar waar maatwerk wordt gevraagd.

Aanbeveling

Het nationaal Veteranen Platform van het nationaal Veteranen Platform geeft de minister van defensie in overweging om een adviescommissie te benoemen die, gelijk aan de commissies traditie, decoratiestelsel en dapperheidsonderscheidingen, in voorkomende gevallen de minister van advies kan voorzien over het al dan niet toekennen van de veteranenstatus. Deze commissie kan de Minister adviseren met name daar waar de criteria niet eenduidig zijn toe te passen en waar de situatie vraagt om maatwerk.