



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van Bevindingen
ADR bijdrage
Evaluatie Veteranenbeleid

Colofon

Titel	Evaluatie Veteranenbeleid
Uitgebracht aan	HDB
Datum	20 december 2016
Kenmerk	2016-0000229398

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Rapport van bevindingen	4
1.1	Aanleiding voor de opdracht	4
1.2	Context	4
1.3	Belangrijkste bevinding	5
2	Bevindingen nader beschouwd	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Gelden voor het veteranenbeleid zijn niet geheel te identificeren	6
2.3	Titel van betreffend hoofdstuk en aanduiding bij de hierin opgenomen tabellen van de uitgaven voor veteranen zijn niet volledig	7
2.4	Budgetten komen vanuit een groot aantal geledingen tot stand	7
2.5	Er zijn veel actoren op het gebied van Erkenning en Waardering alsmede Zorg en Nazorg, die elk aanspraak maken op een vergoeding van Defensie en deze ook ontvangen	8
2.6	Er is binnen het Ministerie van Defensie niet sprake van één budgetbeheerder voor gelden naar veteranen	9
2.7	De realisatie geeft geen aanleiding tot bevindingen	9
2.8	De zorg voor veteranen is goed	9
2.9	In de beschouwde periode 2011-2015 is veel bereikt	10
2.10	Elk aanbod van zorg schept zijn eigen vraag	10
2.11	De vraag naar doelmatigheid is lastig te beantwoorden	11
2.12	Defensie vergoedt kosten die een veteraan met een hulpvraag ook via de ziektekostenverzekering of WMO vergoed kan krijgen	11
2.13	Waarheidsvinding bij het diagnosticeren van PTSS-gerelateerde stoornissen wordt gezien als een stap in de goede richting	11
2.14	In het Defensiestelsel ontbreken prikkels tot herstel	12
3	Verantwoording onderzoek en verspreidings-kring rapport	13
4	Ondertekening	14
5	Bijlage(n)	15
5.1	Overzicht van bedragen uit hoofdstuk 4 van de ontwerpbegrotingen 2011 tot en met 2015	15
5.2	Overzicht van bedragen uit ontwerpbegroting 2015 en realisatie 2015	17
5.3	Overzicht geïnterviewden	18
5.4	Managementreactie	19

1 Rapport van bevindingen

1.1 Aanleiding voor de opdracht

De Minister van Defensie heeft in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer toegezegd een evaluatie van het veteranenbeleid te houden¹. Een projectteam binnen het Ministerie van Defensie onder leiding van de Hoofddirectie Beleid (HDB) voert deze evaluatie uit. HDB heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd hierin een rol te spelen, nl bij de vraag naar de budgetten welke zijn ingezet voor het veteranenbeleid.

De in dit rapport van bevindingen opgenomen gegevens zijn niet onderworpen geweest aan accountantscontrole. Het is geen assurancerapport.

1.2 Context

De centrale onderzoeksvraag van HDB bij de evaluatie luidt als volgt:

Hoe heeft het veteranenbeleid zich in de periode 2011-2016 ontwikkeld en in hoeverre is dat beleid doeltreffend en doelmatig geweest².

Doel van HDB is te komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veteranenbeleid. Met de evaluatie zal het Ministerie van Defensie aan de Tweede Kamer verantwoording afleggen over het gevoerde beleid.

De hoofdvraag van HDB heeft geleid tot de formulering van zeven deelvragen, waarvan één deelvraag ("deelvraag 5") beantwoord wordt door de ADR. Deze deelvraag, welke in de Kamerbrief van 15 oktober 2015 is opgenomen, luidt als volgt

Welke budgetten zijn ingezet voor het veteranenbeleid?

Doelstelling van het onderzoek van de ADR is voornoemde deelvraag voor de periode 2011 tot 2016 te beantwoorden. In overleg met de opdrachtgever is voor het jaar 2015 een verdiepingsslag uitgevoerd in de zin dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette middelen worden onderzocht.

De door de ADR te beantwoorden hoofdvraag leidt tot de formulering van de volgende subvragen:

- 1. Welke geldstromen heeft het Ministerie van Defensie ingezet over de periode 2011 tot 2016 voor uitvoering van het veteranenbeleid;*
- 2. Waar zijn de budgetten vastgelegd en toegelicht;*
- 3. Hoe komen de budgetten tot stand;*
- 4. Hoe en door wie worden de budgetten beheerd;*
- 5. Hoe was de realisatie in 2015 van elk van deze budgetten;*
- 6. Welke zijn de bevindingen ten aanzien van doeltreffende en doelmatige besteding van middelen in 2015.*

1 "Evaluatie veteranenbeleid", brief BS2015018557 d.d. 15 oktober 2015 aan vz Tweede kamer.

2 "Plan van aanpak evaluatie veteranenbeleid", HDB, concept, versie 0.1, 16 april 2016

De werkzaamheden van de ADR hebben bestaan uit het bestuderen van de documenten, het toetsen van deze documenten aan vigerende regelgeving, het houden van interviews en het vastleggen van de bevindingen in een rapport. Van de interviews zijn verslagen gemaakt, welke na een hoor/wederhoor procedure zijn vastgesteld. Alle gesprekken hadden een vertrouwelijk karakter.

Bijlage 1 bij dit rapport geeft overzicht van de bedragen ten behoeve van veteranen uit de ontwerpbegrotingen voor de jaren 2011 tot en met 2015, bijlage 2 geeft voor het jaar 2015 de bedragen uit de ontwerpbegroting en de realisaties. Bijlage 3 bevat een lijst van geïnterviewde functionarissen. De ADR onthoudt zich van een standpunt over de opvattingen, welke in de gesprekken naar voren zijn gekomen. De opvattingen welke zijn weergegeven, zijn door meerdere functionarissen naar voren gebracht.

1.3 Belangrijkste bevinding

De zorg voor de veteranen is goed te noemen en wordt als goed ervaren door vertegenwoordigers van veteranenorganisaties. Dit raakt de *doeltreffendheid* van de bestedingen.

De *doelmatigheidsvraag* is lastiger te beantwoorden, aangezien uit de financiële administratie niet achterhaald kan worden welke middelen ingezet worden voor veteranenzorg.

Er zijn binnen het Ministerie van Defensie diverse geldstromen voor veteranen die aangewend worden voor Erkenning en Waardering enerzijds en voor Zorg en Nazorg anderzijds. Deze gelden worden begroot en verantwoord op diverse artikelen en artikelonderdelen van het Departement. Een groot deel van deze bedragen is niet uitsluitend bedoeld voor veteranen maar ook voor anderen, zoals Militaire Oorlogs – en Dienstslichtoffers (MOD-ers), ook al worden deze gelden in de Rijksbegroting en het Jaarverslag wel als zodanig onder het kopje “veteranen” gepresenteerd. Bovendien werd het begrip “veteraan” met het, tijdens de onderzoeksperiode, totstandkomen van de Veteranenwet pas in 2012 beschreven en gedefinieerd.

Tevens worden er uitgaven gedaan (en kosten gemaakt) ten behoeve van veteranen, welke versleuteld zijn binnen andere artikelen en artikelonderdelen, die niet als uitgaven voor veteranen worden gepresenteerd.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat in termen van volledigheid en van juistheid wij geen antwoord gevonden hebben op de vraag welke uitgaven het Departement in de onderzoeksperiode ten behoeve van veteranen heeft gedaan. Hiermee is de aan de ADR gestelde onderzoeksvraag qua *doelmatigheid* niet te beantwoorden.

2 Bevindingen nader beschouwd

2.1 Inleiding

Ten aanzien van de zes subvragen zijn navolgende bevindingen gedaan:

1. *Welke geldstromen heeft het Ministerie van Defensie ingezet over de periode 2011 tot 2016 voor uitvoering van het veteranenbeleid;*

2.2 Gelden voor het veteranenbeleid zijn niet geheel te identificeren

Hoofdstuk 4.4 van deel X van de Rijksbegroting (Defensie) beschrijft een overzicht van de begrote uitgaven voor veteranen en uitgaven voor zorg en nazorg. Deze bedragen zijn, zoals ook in de Veteranenwet en het Veteranenbesluit het geval is, uitgesplitst in bedragen voor Erkenning & Waardering en bedragen voor Zorg & Nazorg. De bedragen zijn te vinden op verschillende begrotingsartikelen³. De Veteranenwet uit 2012 omschrijft ook wat onder het begrip “veteraan” wordt verstaan⁴.

Bijlage 1 bij dit rapport bevat een overzicht uit de ontwerpbegrotingen 2011 t/m 2015 van de voor veteranen bestemde bedragen. Bijlage 2 bij dit rapport geeft een overzicht van de begrote en gerealiseerde bedragen uit de Rijksbegroting 2015 en het Jaarverslag 2015.

De voor 2015 begrote uitgaven voor Erkenning & Waardering voor veteranen bedragen in totaal € 9,481 mln⁵. De overeenkomstige uitgaven voor Zorg en Nazorg voor veteranen bedragen € 107.477 mln.

Ons is gebleken dat een aantal van deze bedragen niet uitsluitend aan veteranen besteed wordt:

De gelden die door de OPCO's zijn opgenomen in de begroting voor Erkenning & Waardering (in totaliteit € 1,479 mln) gaan niet uitsluitend naar veteranen (actief en post-actief) maar worden ook aangewend voor de financiering van open dagen en reüniefaciliteiten van de OPCO's, waar ook andere doelgroepen aan deelnemen.

Zo wordt bij de besteding van een deel van de bedragen voor zorg en nazorg geen onderscheid gemaakt tussen veteranen en militaire diensslachtoffers. Krachtens art. 18 van het Veteranenbesluit wordt de zorgverlening aan militaire diensslachtoffers ook vanuit het veteranenloket gecoördineerd. Zij hebben immers dezelfde zorg nodig en hebben overeenkomstige financiële aanspraken als de invalide veteraan, behoudens de Inkomensvoorziening en Ereschuld-uitkering⁶.

3 Gebruikt worden: artikel 1 (“Inzet”); beleidsartikel 8 (“ondersteuning krijgsmacht door Commando Dienstcentra), niet-beleidsartikel 9 (“Algemeen”), beleidsartikel 10 (“Centraal Apparaat”), en beleidsartikel en 2 t/m 5 (“Taakuitvoeringen van resp CZSK, CLAS, CLSK en KMAR)

4 Veteranenwet, artikel 1, lid c.

5 Hoofdstuk X Rijksbegroting, blz 113;

6 Veteranenbesluit van 19 juni 2014, artikel 18.

Van de gelden voor Zorg en Nazorg zijn de bedragen voor de Inkomensvoorziening en voor de Ereschulduitkering uitsluitend voor veteranen bestemd, in 2015 begroot op respectievelijk € 3,0 mln en € 6,1 mln⁷ (in totaal € 9,1 mln). Het voorgaande betekent dat het merendeel van de gelden voor Zorg en Nazorg niet alleen voor veteranen bestemd is, maar ook voor relaties van veteranen en militaire dienstsachtoffers.

Ook wordt pas sedert 1998 onderscheid gemaakt tussen bedrijfsongevallen en dienstongevallen⁸: dit betekent dat uitkeringen uit hoofde van de Bijzondere Regelingen Defensie (BRD) ook bedrijfsongevallen betreffen uit eerder jaren dan 1998.

Daarnaast worden ook gelden voor zorg aan veteranen aangewend, die niet in bovenstaande bedragen zijn opgenomen. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op kosten welke vanuit het Dienstencentrum Bedrijfs Maatschappelijk Werk (DC BMW) en de Medisch Geneeskundige Dienst (MGD) worden gemaakt voor actieve veteranen. Kosten van behandeling van deze groep worden gedekt uit de reguliere begroting van het Commando Diensten Centra (CDC). Adaptatiekosten, welke zijn opgenomen in Artikel 1 in de Ontwerpbegroting, worden niet opgenomen in de opsomming van uitgaven voor veteranen in de Ontwerpbegroting en Veteranennota's. Deze adaptatiekosten bevatten overigens niet de personele kosten van inzet van personeel van DC BMW, welke zijn opgenomen in de begroting van het CDC. Uitgaven voor Bronbeek zijn evenmin separaat in de Ontwerpbegroting en de Jaarverslagen terug te vinden.

Huisvestingskosten van Bronbeek zijn opgenomen in de vergoeding welke Defensie verrekent met het Rijksvastgoedbedrijf voor alle vastgoed van Defensie.

Het voorgaande leidt tot de bevinding dat in financiële termen niet kan worden geduïd hoeveel geld er naar veteranen gaat.

2. *Waar zijn de budgetten vastgelegd en toegelicht;*

2.3 Titel van betreffend hoofdstuk en aanduiding bij de hierin opgenomen tabellen van de uitgaven voor veteranen zijn niet volledig

De budgetten worden toegelicht in Hoofdstuk 4.5 van de Defensie begroting en in de bijlagen van de Veteranennota. In de tabellen in Hoofdstuk 4.5 (en ook in de titelaanduiding van dit Hoofdstuk) staan, blijkens de aanduiding hierbij, de uitgaven voor veteranen opgenomen.

Het voorgaande in paragraaf 2.2 betekent echter dat de vermelde uitgaven niet uitsluitend naar veteranen gaan, maar ook naar anderen (relaties, belanghebbenden, militaire dienstsachtoffers). Overigens is in de tekst van dit Hoofdstuk wel sprake van een uitgebreider doelgroep dan veteranen.

3. *Hoe komen de budgetten tot stand;*

2.4 Budgetten komen vanuit een groot aantal geledingen tot stand

In ons onderzoek hebben wij voor Erkenning en Waardering negen verschillende budgetten aangetroffen⁹. Deze budgetten zijn in de periode 2011 t/m 2015 min of meer constant. Bij de bepaling van de budgetten in enig jaar wordt rekening gehouden met de realisatie in het voorgaande jaar.

⁷ Dit laatste bedrag wordt in de Ontwerpbegroting en het Jaarverslag aangeduid onder "Schadevergoedingsregeling voor MOD-slachtoffers" en keert – in deze omvang- niet jaarlijks terug; het heeft, in tegenstelling tot de Inkomensvoorziening, het karakter van een inhaalslag en is deel van een groter geheel van ca € 230 mln.

⁸ Een dienstongeval is een bedrijfsongeval onder bijzondere omstandigheden. Een bedrijfsongeval tijdens een in de Veteranenwet genoemde uitzending is in de regel een dienstongeval.

⁹ Het betreft gelden voor organisatie van veteranen dagen voor CZSK, CLAS, CLSK, CKMar alsmede subsidies voor de Stichting Veteranenplatform, de Stichting Nederlandse Veteranendag, de Stichting het Veteraneninstituut, Stichting de Basis en Stichting Vincent van Gogh.

Sommige onderdelen (zoals het Veteraneninstituut) kennen een BPB-cyclus (met periodieke rapportages), andere vragen langs reguliere weg een subsidie aan.

De bedragen voor Zorg en Nazorg zijn van een andere (en veel grotere) omvang dan die voor Erkenning en Waardering. Volgens de genoemde tabel in de begroting bedragen deze uitgaven in totaal € 107,5 mln, waarvan dus met een redelijke mate van zekerheid gezegd kan worden dat € 9,5 mln aangewend wordt voor veteranen.

De bepaling van deze bedragen in de Begroting vindt plaats op reguliere weg langs het BPB-proces. De ramingen komen deels tot stand bij de Hoofddirectie Personeel (HDP) en deels bij CDC.

Opgemerkt wordt dat de uitkeringen van het Militair Invaliditeitspensioen (MIP) en het Nabestaandenpensioen (NP), Inkomensvoorziening, Ereschuld, Tegemoetkoming Ziektekosten en Militair Arbeids Ongeschiktheids Pensioen (AOP) uitgevoerd worden door het APG, afdeling Bijzonder Regelingen Defensie (BRD) te Heerlen. De in enig jaar uit te keren bedragen worden geraamd bij HDP in overleg met functionarissen van het APG. Haar apparaatskosten kan het APG declareren bij het ministerie van Defensie. Deze tarieven van het APG zijn jaarlijks onderhevig aan een voorcalculatorisch onderzoek door de ADR, waarna in besprekingen tussen APG en het ministerie van Defensie de tarieven van APG worden vastgesteld.

2.5 Er zijn veel actoren op het gebied van Erkenning en Waardering alsmede Zorg en Nazorg, die elk aanspraak maken op een vergoeding van Defensie en deze ook ontvangen

In gesprekken is naar voren gekomen dat op het gebied van Erkenning en Waardering sprake is van diverse organisaties die een vergoeding van het Ministerie van Defensie krijgen, voor een soms elkaar overlappende dienstverlening. Medewerkers van het Veteranenloket verrichten werkzaamheden op het gebied van Erkenning en Waardering (Bijvoorbeeld het uitschrijven van treinkaartjes) en op het gebied van Zorg en Nazorg, namelijk het verwijzen naar zorgcoördinatoren en eerste lijns hulpverlening. Ze zijn ondergebracht bij het Veteraneninstituut, dat in de tabellen is opgenomen onder Erkenning en Waardering. Het voorgaande brengt met zich mee dat er meerdere geldstromen lopen. Het overzicht van deze geldstromen is niet duidelijk¹⁰. In nagenoeg alle gevallen gaat dit door middel van een subsidierelatie die betreffende organisaties met het Ministerie van Defensie hebben.

In gesprekken welke wij hebben gevoerd, hebben wij geen bevindingen gedaan ten aanzien van het proces van aanvragen en verstrekking van deze subsidiëring en het toezicht op de besteding ervan. De subsidies voor elk van de organisaties komen op rationele wijze tot stand. Er vindt verantwoording plaats over prestaties en financiën.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat er geen versnippering en overlapping zou zijn. Zo constateerde de Raad voor civiel-militaire Zorg en Onderzoek (RZO) dat, waar het gaat om praktisch gebonden zorg, sprake is van "weinig overzicht, prioritering, planning en onderlinge samenhang, zodat versnippering en overlapping dreigt"¹¹.

¹⁰ Rapport "Onderzoek Financiële Stroom veteranengemeenschap" Cdre bd A.Bezemer RA, dec 2014
¹¹ "Veteranenzorg Stap voor stap, toezicht op veteranenzorg en onderzoek naar uitzend gerelateerde klachten", verslag juli 2011 – juli 2013, blz 70, RZO, meerdere auteurs, 2013.

Aldus ontstaat het beeld van weinig overall governance als het gaat om financiële stromen.

4. *Hoe en door wie worden de budgetten beheerd;*

2.6 Er is binnen het Ministerie van Defensie niet sprake van één budgetbeheerder voor gelden naar veteranen

Op meerdere plaatsen binnen het Ministerie van Defensie worden begrotingsbedragen samengesteld voor veteranen. Budgetbeheerder voor subsidiestromen naar Stichting de Basis is Directie Financiën en Control van de Bestuursstaf (BS DF&C), voor Re-integratie is het de Defensie Gezondheidszorg Organisatie (DGO) van het CDC en voor de pensioenuitkeringen is dit HDP. Daarnaast worden de gelden voor reüniefaciliteiten geraamd en beheerd door de verschillende OPCO's. Reeds eerder¹² is opgemerkt dat op voorhand niet uitgesloten moet worden geacht dat voor dezelfde dienstverlening verschillende subsidiegevers worden benaderd, die onafhankelijk en – in een aantal gevallen- buiten medeweten van elkaar een subsidie verstrekken.

Ook het Vfonds, een instantie buiten het Ministerie van Defensie, is een subsidieverstrekker aan organisaties die ook vanuit Defensie subsidie ontvangen.

Het voorgaande geldt met name voor de voorzieningen op immaterieel gebied, voor de regelingen voor materiële voorzieningen is er wel sprake van één uitvoerder, namelijk APG/BRD.

5. *Hoe was de realisatie in 2015 van elk van deze budgetten*

2.7 De realisatie geeft geen aanleiding tot bevindingen

De realisatie van de uitgaven is toegelicht in de overeenkomstige hoofdstukken van de Jaarverslagen van Defensie. Bijlage 2 geeft in tabelvorm de realisatie van de uitgaven over de periode 2011 t/m 2015. De veteranennota¹³, welke jaarlijks in juni wordt opgesteld, bevat eveneens een overzicht van de uitgaven aan veteranen van de jaren daarvóór. Echter, zoals ook opgemerkt in het rapport van DPOD ontbreken in deze lijst een aantal posten voor Erkenning & Waardering, zoals dat ook in de Ontwerpbegroting het geval is en eerder opgemerkt in paragraaf 2.1.

6. *Welke zijn de bevindingen ten aanzien van doeltreffende en doelmatige besteding van middelen in 2015.*

2.8 De zorg voor veteranen is goed

In gesprekken is naar voren gekomen dat de zorg voor veteranen goed te noemen is, en zelfs beter dan de zorg voor andere geüniformeerde diensten in Nederland. Dit betekent dat in het algemeen sprake is van doeltreffende zorg. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag, zoals in de gesprekken naar voren is gekomen, dat Defensie met de Veteranenwet als goed werkgever aansprakelijkheid aanvaardt voor het leed dat de veteraan heeft getroffen en de veteraan daarvoor wil compenseren met bijbehorende vergoeding van restschade. De vraag of de Staat aansprakelijk is, is niet meer relevant; voldoende is dat invaliditeit met dienstverband is vastgesteld¹⁴.

12 Rapport "Onderzoek Financiële stromen Veteranengemeenschap", Veteranenplatform, cdre bd A. Bezemer RA, dec 2014

13 Aanbiedingsbrief veteranennota 2015-2016, nr BS 2016008304 dd 3 juni 2016

14 "Het militair pensioenstelsel bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit (bijna) geheel vernieuwd. Vervolg kroniek 2011", J.G.F.M. van Kessel, Militair Rechterlijk Tijdschrift, Jaargang 106-2013, aflevering 1

Daarentegen is de WMO, en voordien de AWBZ, gestoeld op de gedachte van het verlenen van goede zorg aan hulpbehoevenden (verzorgingsgedachte) en minder op de gedachte van schadeloosstelling.

Aan de zorg en nazorg liggen ten grondslag de Veteranenwet (2012) en het Veteranenbesluit (2014), op grond waarvan de veteraan een van andere hulpbehoevenden in Nederland afwijkende en bevoorrechte positie inneemt. De voorzieningen uit de WMO (en daarvoor AWBZ) zijn wel vóórliggend op de voorzieningen krachtens de Veteranenwet. Met andere woorden: de veteraan met een hulpvraag moet eerst een beroep doen op de WMO. Hij/zij heeft daarenboven recht op een vergoeding op grond van de regeling Medische Voorzieningen en Verstrekkingen (MVV) in geval er vanuit de gemeente waar de aanvraag loopt, eigen bijdrage verlangd wordt. In de praktijk blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met de WMO en met eigen bijdragen, welke krachtens de MVV aan de veteraan vergoed worden.

Bovendien heeft hij/zij recht op een levenslange uitkering uit hoofde van het Militair Invaliditeitspensioen, indien hem/haar dat na een medische keuring wordt toegekend. Diverse keren is in gesprekken erop gewezen dat, waar anderen in ons land in geval van blijvende invaliditeit als gevolg van een ongeval op de werkplek een eenmalige uitkering ontvangen om het leven weer op de rails te zetten, de veteraan met een handicap een levenslange uitkering geniet en minder gemotiveerd zou zijn om zijn of haar leven een andere wending te geven.

2.9 In de beschouwde periode 2011-2015 is veel bereikt

In de gesprekken en bij de bestudering van documenten kwam naar voren dat in de in het kader van dit onderzoek in beschouwing te nemen periode veel is bereikt.

Genoemd werden de totstandkoming van de Veteranenwet (2012), het Veteranenbesluit (2014), het Veteranenloket en het Veteraneninstituut. Ook is er sprake van een actief Veteranenplatform, dat van een Stichting veranderd is in een Vereniging, waarin ruim veertig veteranen groeperingen vertegenwoordigd zijn en een stem hebben bij de departementale leiding. Eveneens is het project Versterking Nuldlijnsondersteuning in deze periode met succes afgesloten¹⁵ en zijn in Nederland ca 450 gecertificeerde hulpverleners actief, waar 24/7 een beroep op kan worden gedaan door veteranen en hun relaties. Veteranen weten hun platform te vinden. De financiering is tot 2018 zeker gesteld door het Vfonds en Defensie.

Jaarlijks wordt in de veteranennota overzichten opgenomen van diverse gegevens voor Erkenning & Waardering en voor Zorg & Nazorg.

2.10 Elk aanbod van zorg schept zijn eigen vraag

Zoals in de wereld van zorg en welzijn gebruikelijk, schept elk aanbod zijn eigen vraag. De vraag, wanneer iets genoeg is, is niet te beantwoorden. In gesprekken is de invloed van social media aan de orde gekomen. Veteranen met een handicap zijn en beschouwen zich als lotgenoten en handelen daar ook naar. Een veteraan die een medische verstrekking ontvangen heeft is een voorbeeld voor anderen, die menen eenzelfde handicap te hebben en daardoor recht op een medische verstrekking.

Uit gesprekken is naar voren gekomen dat nagenoeg alle rapporten met betrekking tot Post Traumatic Stress Syndrom (PTSS) ook naar juridische vertegenwoordigers van veteranen worden gestuurd.

15 "Veteranennota 2015-2016", dd 3 juni 2016, BS 2016008304

De afdeling Sociaal Medisch Onderzoek (SMO van het APG/BRD, het bedrijf voor Bijzondere Medische Beoordelingen (BMB) van het CDC en het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (JDV) van het CDC zijn betrokken bij een groot aantal bezwaar- en beroepszaken.

2.11 De vraag naar doelmatigheid is lastig te beantwoorden

Gaat het bij doeltreffend om de vraag of de doelstellingen zijn bereikt, bij doelmatigheid komt de vraag aan de orde of dit tegen de geringste offers is bereikt. Deze vraag is eigenlijk niet te beantwoorden. In gesprekken is wel naar voren gekomen dat door Defensie uitgaven worden vergoed die ziektekosten verzekeraars of gemeenten mogelijk ook zouden moeten vergoeden aan veteranen met een hulpvraag (zie ook paragraaf 2.12 hierna).

Hiervoor (paragraaf 2.6) is al gewezen op de veelheid aan geldstromen, subsidieverstrekkingen en – ontvangers op het gebied van Erkenning en Waardering, als gevolg waarvan ook binnen de Defensie organisatie de ene hand niet altijd weet wat de andere hand doet.

Ten aanzien van de dienstverlening van St de Basis is bij HDP in gesprekken naar voren gekomen dat de doelmatigheid van de aangewende gelden voor wat betreft volledigheid, tijdigheid en juistheid niet makkelijk uit de jaarverslagen van St de Basis te achterhalen is. De St de Basis heeft in de periode 2011 tot en met 2015 diverse malen suppleties op de initieel verstrekte subsidie aangevraagd en ontvangen.

2.12 Defensie vergoedt kosten die een veteraan met een hulpvraag ook via de ziektekostenverzekering of WMO vergoed kan krijgen

Veteranen met een hulpvraag krijgen kosten voor medische verstrekkingen vergoed uit de begroting van Defensie. In gesprekken is naar voren gekomen dat deze kosten in een aantal gevallen ook geclaimd kunnen worden bij de ziektekostenverzekeraar van betreffende veteraan. Bij de vergoeding door Defensie wordt hiermee niet altijd rekening gehouden. Eenzelfde opmerking kan ook gemaakt worden ten aanzien van transportkosten van veteranen die een beroep doen op de DVVO. In de regel worden noodzakelijke transportkosten naar en van een ziekenhuis vergoed door de ziektekostenverzekeraar van betreffende veteraan.

2.13 Waarheidsvinding bij het diagnosticeren van PTSS-gerelateerde stoornissen wordt gezien als een stap in de goede richting

In gesprekken is naar voren gekomen dat bij het vaststellen van een diagnose van een PTSS-gerelateerde stoornis en het bepalen van dienst-causaliteit geen waarheidsvinding plaats vindt. Een dergelijk onderzoek vindt bij BMB en SMO plaats langs een sterk geprotocolleerde weg met inschakeling van externe onafhankelijke verzekeringsartsen (de Penvauts: pensioen verzekerings- autoriteiten). Dit neemt, zoals in de gesprekken naar voren is gekomen, niet weg dat niet uitgesloten moet worden geacht dat een deel van de uitkeringen verband houdend met PTSS ten onrechte plaatsvinden. De wens is uitgesproken om "meer bewijsmateriaal", bijvoorbeeld in de vorm van inzet van een historicus of ondersteuning door deskundigen op het gebied van simuleren dan wel hiernaar onderzoek te doen, zoals dat in de USA heeft plaatsgehad¹⁶. In de gesprekken welke wij gevoerd hebben, is naar voren gekomen dat hierin wel stappen te maken zijn.

¹⁶ " DSM-5 criteria and its implications for Diagnosing PTSD in military service members and veterans " Curr Psychiatry Report (2016), Jeffrey Guina e.a., Springer Science+Business Media (ed), New York, 14 March 2016.

Feitenonderzoek gebeurt overigens wel in het proces van toekenning van een draaginsigne gewonden: hier is, naar ons is medegedeeld in de regel een historicus betrokken. Gelijktijdig wordt in gesprekken erkend dat dit in een proces van vaststellen van dienst-causaliteit bij een PTSS gerelateerde stoornis, die zich veelal na jaren openbaart en waarvan geen proces verbaal is opgemaakt, moeilijker ligt.

2.14 In het Defensiestelsel ontbreken prikkels tot herstel

In tegenstelling tot wat in de civiele maatschappij gebruikelijk is, krijgen veteranen bij het vaststellen van een verband tussen dienst en invaliditeit en het vervolgens bepalen van een invaliditeitspercentage, een periodieke uitkering. Gedurende vier jaar na eerste vaststelling vinden er herkeuringen plaats. Deze herkeuringen gebeuren, vanuit de werkgever gezien, in het proces van re-integratie. Indien in het traject van deze herkeuringen sprake is van een voortgaande mate van herstel, zal de mate van invaliditeit dalen. Na laatste keuring behoudt de veteraan zijn of haar leven lang de uitkering.

In gesprekken is naar voren gekomen dat veteranen, voor een deel althans, in dit proces niet gericht zijn op herstel: indien tijdens het keuringsproces een mate van herstel wordt vastgesteld, zal zich dat in de regel in verlaging van de uitkering aan betrokkene vertalen.

In gesprekken met diverse bij het proces betrokkenen wordt de voorkeur gegeven aan een stelsel zoals ook in de civiele maatschappij gebruikelijk, waarbij na vaststelling van causaliteit en dienstverband, aan betrokkene eenmalig een som geld verstrekt wordt waarmee hij/zij het leven weer op de rails kan zetten. Gelijktijdig wordt in deze gesprekken erkend dat hiervoor de wet veranderd moet worden.

3 Verantwoording onderzoek en verspreidingskring rapport

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de standaard COS 4400 van de NBA. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

De opdrachtgever, de Hoofddirecteur Beleid van de Bestuursstaf van het Ministerie van Defensie, is eigenaar van het rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk half jaar een overzicht naar de Tweede kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

4 Ondertekening

Den Haag, 20 december 2016

drs. ir. C.P. Ockhuysen RA

Auditmanager
Auditdienst Rijk

5 Bijlage(n)

5.1 Overzicht van bedragen uit hoofdstuk 4 van de ontwerpbegrotingen 2011 tot en met 2015

Erkenning en waardering begroot op diverse beleidsartikelen

Reüniefaciliteiten

Het bedrag voor deze faciliteiten op de begrotingen van de operationele commando's is als volgt te specificeren:

	Ontwerpbegroting 2011	Ontwerpbegroting 2012	Ontwerpbegroting 2013	Ontwerpbegroting 2014	Ontwerpbegroting 2015
Operationele commando's					
Commando Zee strijdkrachten	€ 250.000	€ 250.000	€ 294.000	€ 294.000	€ 294.000
Commando Land strijdkrachten	€ 900.000	€ 900.000	€ 900.000	€ 900.000	€ 900.000
Commando Lucht strijdkrachten	€ 160.000	€ 164.000	€ 160.000	€ 160.000	€ 160.000
Commando Koninklijke Marechaussee	€ 125.000	€ 125.400	€ 125.400	€ 125.400	€ 125.400
Totaal	€ 1.435.000	€ 1.439.400	€ 1.479.400	€ 1.479.400	€ 1.479.400

Totaaloverzicht van uitgaven voor veteranen erkenning en waardering

	Ontwerpbegroting 2011	Ontwerpbegroting 2012	Ontwerpbegroting 2013	Ontwerpbegroting 2014	Ontwerpbegroting 2015
Omschrijving					
*Subsidie Nederlandse Veteranendag	€ 2.455.000	€ 2.455.000	€ 2.466.000	€ 2.467.000	€ 2.468.000
*Subsidie en diverse uitgaven Stichting het Veteraneninstituut	€ 5.350.000	€ 5.640.000	€ 5.640.000	€ 5.635.000	€ 5.369.000
*Subsidie Stichting Veteranen Platform	€ 158.000	€ 158.000	€ 158.000	€ 158.000	€ 165.000
*Maatschappelijk werk voor Veteranen	€ 2.000.000	€ -	€ -	€ -	€ -
*In stand houden Veteranen Registratiesysteem	€ 30.000	€ -	€ -	€ -	€ -
Ondersteunen invoering defensiepassen voor veteranen, post-actieven en dienstslichtoffers	€ 50.000	€ -	€ -	€ -	€ -
Bijdragen aan onderzoeken	€ 850.000	€ -	€ -	€ -	€ -
Ondersteunen veteranenzaken door operationele commando's (zie bovenstaande tabel)	€ 1.435.000	€ 1.439.400	€ 1.479.400	€ 1.479.400	€ 1.479.400
*Klachtencommissie veteranen	€ -	€ 100.000	€ -	€ -	€ -
Diverse uitgaven, zoals communicatie, ondersteunen veteranen buitenland, Taptoe, publicaties scholenproject en overige publicaties	€ 164.000	€ 136.000	€ 146.500	€ 176.500	€ -
Totaal	€ 12.492.000	€ 9.928.400	€ 9.889.900	€ 9.915.900	€ 9.481.400

Legenda: *deze bedragen zijn uitsluitend aangewend voor veteranen activiteiten.

Veteranenwet

Omschrijving	Ontwerpbegroting 2011	Ontwerpbegroting 2012	Ontwerpbegroting 2013	Ontwerpbegroting 2014	Ontwerpbegroting 2015
Intensivering re-integratie veteranen	€ -	€ -	€ 750.000	€ 750.000	€ -
Re-integratie relaties	€ -	€ -	€ 250.000	€ 250.000	€ -
Inkomensvoorziening i.v.m. zorg	€ -	€ -	€ 3.000.000	€ 3.000.000	€ -
Veteranenloket	€ -	€ -	€ 500.000	€ 500.000	€ -
Veteranenombudsman	€ -	€ -	€ 300.000	€ 300.000	€ -
Totaal	€ -	€ -	€ 4.800.000	€ 4.800.000	€ -

**Zorg en nazorg begroot op het beleidsartikel 8
Ondersteuning krijgsmacht door Commando
Diensten Centra en de niet-beleidsartikelen 9
Algemeen en 10 Centraal apparaat**

Omschrijving	Ontwerpbegroting 2011	Ontwerpbegroting 2012	Ontwerpbegroting 2013	Ontwerpbegroting 2014	Ontwerpbegroting 2015
Invalideitspensioenen	€ 69.742.000	€ 67.329.000	€ 67.248.000	€ 66.242.000	€ 63.636.000
Nabestaandenspensioenen	€ 30.698.000	€ 28.845.000	€ 27.848.000	€ 27.297.000	€ 25.235.000
Sociale zorg	€ 8.664.000	€ 8.377.000	€ 9.834.000	€ 8.188.000	€ -
De uitvoering van het zorgloket militair zorgstelsel	€ 2.661.000	€ 2.661.000	€ 4.119.000	€ 4.119.000	€ 4.609.000
De Raad voor civiele-militaire Zorg en Onderzoek (RZO)	€ 258.000	€ 103.000	€ 103.000	€ 187.000	€ 187.000
Ondersteuning organisatie dag voor de dienstslachtoffers	€ 300.000	€ 300.000	€ 330.000	€ 330.000	€ 330.000
*Inkomensvoorziening in verband met zorg	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 3.000.000
*Landelijk Zorgsysteem Veteranen	€ -	€ 745.000	€ 745.000	€ 745.000	€ 745.000
*Maatschappelijk werk voor veteranen (subsidie stichting de Basis)	€ -	€ 2.000.000	€ -	€ 2.000.000	€ 2.135.000
Bidragen aan onderzoeken MGGZ	€ -	€ 550.000	€ 500.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Onderzoek tegemoetkoming MOD	€ -	€ 107.000	€ -	€ -	€ 500.000
*Veteranenwet (zie bovenstaand model)	€ -	€ -	€ 4.800.000	€ 4.800.000	€ -
*Schadevergoedingsregeling voor MOD slachtoffers	€ -	€ -	€ -	€ 2.700.000	€ 6.100.000
Totale uitgaven	€ 112.323.000	€ 111.017.000	€ 115.527.000	€ 117.608.000	€ 107.477.000

PM- budgetten (maken onderdeel uit van andere beleidsartikelen in de ontwerpbegroting) opgenomen in de begroting van Defensie

	Ontwerpbegroting 2011	Ontwerpbegroting 2012	Ontwerpbegroting 2013	Ontwerpbegroting 2014	Ontwerpbegroting 2015
Bronbeek	€ 4.269.000	€ 4.577.000	€ 4.434.000	€ 4.176.000	€ 5.032.000,00
DVVO	PM	PM	PM	PM	€ 900.000
Bedrijfs Maatschappelijk Werk	PM	PM	PM	PM	PM
HGIS - recuperatie	PM	PM	PM	PM	PM
Personeel	PM	PM	PM	PM	PM
Commandanten voorziening	PM	PM	PM	PM	PM
Adaptatie programma	PM	PM	PM	PM	PM

Legenda: *deze bedragen zijn uitsluitend aangewend voor veteranen activiteiten.

5.2 Overzicht van bedragen uit ontwerpbegroting 2015 en realisatie 2015

Erkenning en waardering begroot op diverse beleidsartikelen

Uitgaven voor veteranen erkenning en waardering

Omschrijving	Ontwerpbegroting 2015	Realisatie 2015
Subsidie Nederlandse Veteranendag	€ 2.468.000	€ 2.538.000
Subsidie en diverse uitgaven Stichting het Veteraneninstituut	€ 5.369.000	€ 5.782.000
Subsidie Stichting Veteranen Platform	€ 165.000	€ 165.000
Maatschappelijk werk voor Veteranen	€ -	€ -
In stand houden Veteranen Registratiesysteem	€ -	€ -
Ondersteunen invoering defensiepassen voor veteranen, post-actieven en dienstslachtoffers	€ -	€ -
Bijdragen aan onderzoeken	€ -	€ -
Ondersteunen veteranzaken door operationele commando's (zie bovenstaande tabel)	€ 1.479.400	€ 800.000*
Klachtencommissie veteranen	€ -	€ -
Diverse uitgaven, zoals communicatie, ondersteunen veteranen buitenland, Taptoe, publicaties scholenproject en overige publicaties	€ -	€ -
Totaal	€ 9.481.400	€ 8.485.000

Zorg en nazorg begroot op het beleidsartikel 8 Ondersteuning krijgsmacht door Commando Diensten Centra en de niet-beleidsartikelen 9 Algemeen en 10 Centraal

Omschrijving	Ontwerpbegroting 2015	Realisatie 2015
Invaliditeitspensioenen	€ 63.636.000	€ 67.083.971
Nabestaandenspensioenen	€ 25.235.000	€ 24.908.856
Sociale zorg	€ -	€ 10.196.906
Tegemoetkoming ziektekosten	€ -	€ 764.201
Militair AOP	€ -	€ 4.728.844
De uitvoering van het zorgloket militair zorgstelsel	€ 4.609.000	€ -
De Raad voor civiele-militaire Zorg en Onderzoek (RZO)	€ 187.000	€ 102.000
Ondersteuning organisatie dag voor de dienstslachtoffers	€ 330.000	€ -
Inkomensvoorziening in verband met zorg	€ 3.000.000	€ 83.430
Landelijk Zorgsysteem Veteranen	€ 745.000	€ 680.000
Maatschappelijk werk voor veteranen (subsidie stichting de Basis)	€ 2.135.000	€ 3.056.000
Stichting Vincent van Gogh	€ -	€ 399.000
Bijdragen aan onderzoeken MGGZ	€ 1.000.000	€ 487.000
Onderzoek tegemoetkoming MOD	€ 500.000	€ -
Veteranenwet (zie bovenstaand model)	€ -	€ -
Schadevergoedingsregeling voor MOD slachtoffers	€ 6.100.000	€ 4.795.612
Totale uitgaven	€ 107.477.000	€ 117.285.820

PM- budgetten (maken onderdeel uit van andere beleidsartikelen in de ontwerpbegroting) opgenomen in de begroting van	Ontwerpbegroting 2015	Realisatie 2015
Bronbeek	€ 5.032.000,00	€ 4.018.000,00
DVVO	€ 900.000	€ 1.153.180
Bedrijfs Maatschappelijk Werk	PM	PM
HGIS - recuperatie	PM	PM
Personeel	PM	PM
Commandanten voorziening	PM	PM
Adaptatie programma	PM	PM

* Inschatting realisatie door de Opco's.

Cijfers zijn afkomstig uit o.a. de volgende bronnen:

- Ontwerpbegroting 2015
- Jaarverslag 2015
- Veteranennota 2015/2016
- Opgaves voor diverse controllers en APG

5.3 Overzicht geïnterviewden

Cdre bd A. Bezemer RA	auteur onderzoeksrapport
lkol bd M. van der Giessen	ambtelijk secr RZO
mv drs M.S.M. Grondhuis	HDP
KTZ (LD) drs T.A.F.A. Klomberg	DC DMW
Kol arts mr J.H.G. Lankhorst	DGO/BMB
dhr P.A. den Ouden	CDC/ DPOD/ F&C
bgen bd H. Scheffer	vz Veteranenplatform
dhr J.H.M. Seelen	APG/BRD
KTZ ir W.W. Sillevius Smitt	HDP
mv M.J. Smeets	APG/BRD/UB VRD/CL VPM
KLTZ H.J. Kuin	CDC/DPOD
Lkol bd H. Swaan	Veteraneninstituut
dhr D. Vinke	APG/BRD/SMO

5.4 Managementreactie



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Auditdienst Rijk
KOLMARNS drs. H. Zwaan RO
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Ministerie van Defensie

Pluin 4
MPC 56 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Datum 16 december 2016
Betreft Managementreactie Rapport van Bevindingen ADR over Evaluatie
Veteranenbeleid

Onze referentie

Afschrift aan

Op 10 november heeft u mij uw definitieve conceptrapport over het veteranenbeleid toegezonden. Ik ben u erkentelijk voor de waardevolle bijdrage die u hiermee hebt geleverd aan de evaluatie van het veteranenbeleid voor de periode 2011-2016. Met uw welnemen wordt uw rapport toegevoegd aan de beleidsevaluatie die de minister naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal sturen.

Ik onderschrijf uw bevindingen. Niettemin wens ik twee feitelijke opmerkingen te maken. U stelt op pagina 10 onder 2.0 dat het project 'Versterking Nuldelijnsondersteuning' met succes is afgesloten. Dit project loopt echter nog tot 2018. Daarnaast stelt u op pagina 12 onder 2.14 dat herkeuringen voor veteranen "gebeuren, vanuit de werkgever gezien, in het proces van re-integratie." Dat is niet het geval, het gaat louter om het vaststellen van de mate van invaliditeit.

Ik dank u nogmaals voor uw werk.

DE HOOFDRECTEUR BELEID

Dr. B. W. Bargebos

Pagina 1 van 1

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00