



Rapport

Klacht

Verzoekers hebben op 5 december 2005 beiden een klacht ingediend bij de staatssecretaris van Defensie (verder: Defensie). Zij klagen erover dat de behandeling van hun klachten niet adequaat heeft plaatsgevonden. Daarbij richten de klachten zich in het bijzonder op de volgende aspecten:

de tijdigheid van de klachtbehandeling;

de communicatie gedurende de klachtbehandeling;

het ontbreken van een klachtenregeling voor veteranen, waarbij een deskundige onafhankelijke commissie wordt ingesteld.

Beoordeling

Algemeen

Verzoeker S. is een veteraan. Hij heeft te kampen met klachten vanwege een posttraumatische stressstoornis ontstaan door gebeurtenissen gedurende uitzending als militair. Hij heeft tijdens zijn dienstperiode en nadien op diverse momenten bij het Veteraneninstituut en bij Defensie om hulp gevraagd. Over de wijze waarop hem zorg en nazorg is gegeven was hij niet tevreden.

Verzoeker F. - eveneens veteraan - is de mantelzorger van S. en verwachtte begeleiding bij het vervullen van die rol van Defensie. Hij was over die begeleiding niet tevreden.

I. Bevindingen

1. Verzoekers klaagden op 5 december 2005 schriftelijk bij Defensie op een aantal punten over respectievelijk de wijze waarop Defensie invulling had gegeven aan de opvang, zorg en nazorg van S. als veteraan en dienstslachtoffer en de wijze waarop Defensie invulling had gegeven aan de begeleiding en ondersteuning van F. als buddy van S. Verzoekers klaagden daarbij over gedragingen van onder andere het Centraal Militair Hospitaal, het Veteraneninstituut en diverse afdelingen binnen de Koninklijke Landmacht, zowel tijdens het dienstverband van verzoeker S. over de periode van 1995 tot en met 2000, als daarna, alsmede over de gebeurtenissen rond het ontslag van verzoeker S.

2. Defensie bevestigde op 7 december 2005 de ontvangst van de brieven. Vervolgens bevestigde Defensie op 17 februari 2006 de ontvangst van de klaagschriften nogmaals. In deze brief gaf de staatssecretaris aan dat hij de medische aangelegenheden in het klaagschrift eerst door de Inspectie Militaire Gezondheidszorg (verder: IMG, zie achtergrond onder 3) wilde laten beoordelen. De IMG zou daarvoor minimaal zes weken nodig hebben. Daarna zouden dan de niet-medische aangelegenheden door de afdeling

Juridische aangelegenheden (verder: AJUA) worden behandeld.

Nadat de IMG en de AJUA hun adviezen zouden hebben opgesteld zou Defensie een reactie op de klaagschriften kunnen geven.

3. Inmiddels hadden verzoekers op 20 februari 2006 in een brief aan Defensie een aantal vragen rond de klachtprocedure gesteld en aangegeven dat de termijn voor klachtbehandeling van de Algemene wet bestuursrecht verstreken was en zij nu toch uiterlijk 31 maart 2006 de klachten afgehandeld wilden zien.

4. Omdat de brieven van 17 februari 2006 en 20 februari 2006 elkaar hadden gekruist, schreven verzoekers op 23 februari 2006 nogmaals aan Defensie. Verzoekers vroegen in die brief welke commissie of persoon de staatssecretaris aan zou wijzen om hem te adviseren en herhaalden hun klacht over de termijnoverschrijding.

5. Op 2 mei 2006 schreef de IMG aan verzoekers. In deze brief gaf de IMG onder andere aan dat de IMG zich niet zou richten op de beantwoording van de specifieke vragen van het klaagschrift van verzoekers, maar een onafhankelijk oordeel zou geven over de kwaliteit van de verleende zorg. Defensie zou het IMG-rapport kunnen gebruiken bij het beoordelen van de klacht.

6. Op 3 mei 2006 schreef de IMG aan de directeur Juridische Dienstverlening van Defensie. De IMG liet weten dat zij geen onderzoek zou gaan doen naar de klachten van F., maar wel naar de zorgverlening ten opzichte van S.

7. Bij brief van 29 juni 2006 wendden verzoekers zich tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman verzocht Defensie om aan te geven wanneer de klachtbehandeling afgerond zou zijn. Naar aanleiding van deze vraag ontvingen verzoekers bij brief van 1 september 2006 het volgende bericht:

“Na ontvangst van uw klaagschrift (zie ref.) is uw klacht in behandeling genomen. Voor een aantal medische aangelegenheden heeft u daartoe al gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG).

Gegeven de complexiteit van uw klachten zoals verwoord in uw klaagschrift en de te betrachten zorgvuldigheid voorzie ik dat een inhoudelijke reactie op uw klaagschrift niet voor het einde van het jaar mogelijk zal zijn.

Zoals aangegeven in referte zal ik niet eerder een inhoudelijke reactie op uw klaagschrift kunnen en willen geven dan nadat alle medische en niet medische aangelegenheden zorgvuldig zijn beoordeeld en de respectievelijke adviezen zijn opgesteld. Naar verwachting zal een uiteindelijke afwikkeling van uw klaagschrift niet voor het eind van het jaar plaatsvinden.”

8. Omdat de Nationale ombudsman dit antwoord onvoldoende vond, startte hij op 3 oktober 2006 een schriftelijk onderzoek naar de wijze van klachtbehandeling. Op 28 november 2006 reageerde de minister van Defensie schriftelijk.

De minister gaf aan dat sprake was van een hele voorgeschiedenis voorafgaand aan de klachten waarin getracht was tot een oplossing te komen. Na ontvangst van de klachten was er in de periode tussen 7 december 2005 en 17 februari 2006 bekeken hoe en door wie de klachten het beste konden worden afgedaan. Vanwege de complexiteit van de klachten en het feit dat over verschillende instanties en personen werd geklaagd, had dit de nodige tijd gekost. Omdat de klachten zich met name richtten op de (medische) zorgverlening werd besloten om de klachten aan de IMG voor te leggen.

De klachten waren vervolgens op 8 maart 2006 door de IMG ontvangen. In de periode van 8 maart tot 25 oktober 2006 vonden een aantal gesprekken tussen de IMG en verzoekers en een aantal andere onderzoekshandelingen van de IMG plaats, die uiteindelijk uitmondde in een rapport van 26 oktober 2006. Na ontvangst van het rapport werd de klachtbehandeling voortgezet. Inmiddels was een klachtbehandelaar aangesteld. Hij zou de verdere behandeling ter hand nemen en had al contact gehad met (de intermediair van) verzoekers.

9. De minister erkende dat de klachten van verzoekers niet tijdig waren afgedaan en dat verzoekers ten onrechte geen reactie hadden ontvangen op hun brieven van 20 en 23 februari 2006. Hij betreurde dit verzuim.

10. De minister gaf aan dat er een algemene Klachtenregeling Defensie is en dat een separate klachtenregeling voor veteranen hier niets aan zou toevoegen.

11. Op de vraag van de Nationale ombudsman waarom Defensie behandeling van medische en niet-medische aangelegenheden van de klachten niet naast elkaar had laten lopen, antwoordde de minister dat hij dat niet had gedaan omdat hij twee gelijktijdige onderzoeken niet wenselijk achtte.

12. Verzoekers lieten naar aanleiding van de reactie van Defensie op 4 december 2006 weten dat de klachten nog veel langer bij Defensie bekend waren dan de minister aangaf, namelijk al vanaf begin 2004 en niet vanaf het najaar 2004.

13. De Nationale ombudsman heeft in juli 2007 vernomen dat de klachtbehandeling nog niet is afgerond. De klachtbehandelaar wil nog diverse gesprekken en hoorzittingen houden alvorens tot een oordeel te komen.

II. Beoordeling

1. Ten aanzien van de tijdigheid

14. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

15. Ingevolge artikel 9:11, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient het bestuursorgaan een klacht binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift af te handelen. Wanneer advies gevraagd wordt aan een klachtadviescommissie, is de behandelingstermijn tien weken. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. In dat geval moet het bestuursorgaan de klager laten weten dat de behandeling van de klacht langer duurt. (zie Achtergrond, onder 2.).

16. Onder omstandigheden kan van de termijnen worden afgeweken als hiertoe een dringende reden aanwezig is. Het is mogelijk dat behandeling van een klacht zo spoedeisend is, dat de behoorlijkheid vereist dat afhandeling binnen een kortere termijn dan de wettelijke termijn plaatsvindt. Anderzijds is het ook mogelijk dat de complexiteit van de klacht ertoe leidt dat een zorgvuldige behandeling meer tijd in beslag neemt dan de wettelijke termijn. De overschrijding van de termijn dient dan zo gering mogelijk te zijn en het bestuursorgaan dient verzoekers inzicht te geven in de duur van de termijnoverschrijding

17. Ontegenzeggelijk was er sprake van een omvangrijke klacht waarbij het ging over een lange tijdperiode, diverse instanties en personen en een specialistisch (medische zorg) gebied.

Defensie heeft besloten de klachten van verzoekers over de gehele periode van 1995 tot en met 2005 in behandeling te nemen. Deze keuze zal zijn ingegeven door de verantwoordelijkheid die Defensie heeft voor de zorg voor veteranen en het feit dat de klachten al vanaf 2004 onder de aandacht van Defensie waren gebracht.

Bij de behandeling van een omvangrijke klacht over een periode van meer dan tien jaar is het voorstelbaar dat behandeling binnen de termijn van maximaal tien weken van de Awb niet mogelijk is.

Het had op de weg van Defensie gelegen hierover kort na ontvangst van de klacht met verzoekers in overleg te treden en aan te geven op welke wijze en binnen welke termijn de klachtbehandeling wel plaats zou kunnen vinden.

18. Ook was er sprake van een nauwe samenhang tussen het medische en niet-medische deel van de klachten van beide verzoekers.

Het is daarom begrijpelijk dat Defensie voor de beoordeling van de klacht met betrekking tot de medische zorgverlening advies wenste van een deskundige op dat gebied. De wijze waarop de staatssecretaris de IMG inschakelde en het rapport van de IMG afwachtte voordat de beoordeling van de klachten werd voortgezet, wekt echter bevreemding. De IMG heeft een eigen onderzoekswijze en is niet gebonden aan de wettelijke termijnen van

klachtbehandeling op grond van de Awb (zie achtergrond onder 3). De staatssecretaris lijkt zich hiervan bij het vragen van advies onvoldoende rekenschap te hebben gegeven.

19. De periode van 7 december 2005 tot 17 februari 2006 is gebruikt om te beoordelen wat men met de klacht zou gaan doen. Defensie heeft niet concreet aangegeven welke activiteiten daarbij zijn ontplooid. Zo is niet onderbouwd waarom voor die beoordeling een periode van tien weken nodig was. Deze eerste beoordeling had veel sneller moeten plaatsvinden.

20. Ook na de vaststelling van de route die de klachtbehandeling in zou gaan, blijkt niet van voortvarendheid. Eerst op 8 maart 2006 - weer meer dan twee weken na de vaststelling dat de IMG ingeschakeld zou worden - ontving de IMG het verzoek om advies van Defensie. De IMG heeft na een aantal gesprekken en onderzoekshandelingen op 26 oktober 2006 haar rapport opgesteld...

21. Na ontvangst van het rapport van de IMG van 26 oktober 2006 heeft de verdere klachtbehandeling evenmin voortvarend plaatsgevonden. Medio april 2007 was Defensie nog steeds niet in staat een termijn voor afhandeling te noemen.

22. Overigens is het feit dat al vanaf 2004 aandacht aan de klachten van verzoeker is besteed veeleer een reden om extra snel tot afhandeling over te gaan dan een argument voor een lange behandelduur. Een snellere afhandeling moet dan immers mogelijk zijn omdat alle feiten al bekend zijn.

Op grond van het hierboven gestelde is de onderzochte gedraging in zoverre niet behoorlijk.

Dit vormt aanleiding tot het opnemen van een aanbeveling in dit rapport.

2. Ten aanzien van de communicatie

23. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

24. Defensie is na ontvangst van de klacht niet uit eigen beweging met verzoekers in overleg getreden om te bespreken op welke wijze de klacht behandeld zou kunnen worden. Een dergelijk overleg was in dit geval van belang, zoals onder **17.** uiteen is gezet. Daarnaast heeft Defensie niet gereageerd op de brieven van verzoekers en ook overigens tussentijds niet uit eigen beweging informatie over de voortgang van de klachtbehandeling gegeven.

Hiermee heeft Defensie verzoekers onvoldoende geïnformeerd.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk

3. Ten aanzien van een klachtenregeling voor veteranen.

25. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit houdt onder meer in dat een burger een behoorlijke klachtbehandeling niet mag worden ontzegd.

26. Defensie dient op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor een behoorlijke klachtbehandeling zorg te dragen en heeft daarbij de mogelijkheid om nadere klachtenregelingen vast te stellen.

27. Gebleken is dat de behandeling van de klachten van verzoekers niet adequaat heeft plaatsgevonden. Defensie lijkt de organisatie van de behandeling van dit type klachten niet op orde te hebben. Reden daarvoor lijkt gelegen te zijn in de complexiteit van de klachten waar die gaan over medische en niet-medische zorg voor veteranen met PTSS waarbij diverse instanties, waaronder het Veteraneninstituut, betrokken zijn. De wijze waarop Defensie getracht heeft het medische deel na advisering door de IMG te beoordelen, blijkt niet te passen binnen een voortvarende klachtbehandeling op grond van de Awb.

Het is mogelijk dat het opstellen van een klachtenregeling voor veteranen waarbij een klachtencommissie voor veteranen zou worden ingesteld met deskundigheid op het specifieke gebied van medische en niet-medische zorg en begeleiding van personen uit deze groep, een behoorlijke klachtbehandeling binnen de wettelijke termijn zou kunnen verzorgen. Zeker is dit echter niet.

Ten aanzien van dit klachtonderdeel onthoudt de Nationale ombudsman zich daarom van een oordeel.

Dit vormt echter wel aanleiding tot het opnemen van een aanbeveling in dit rapport

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de staatssecretaris van Defensie te Den Haag, is gegrond ten aanzien van:

- de tijdigheid, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;
- de communicatie gedurende de klachtbehandeling, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman onthoudt zich van een oordeel ten aanzien van het ontbreken van een klachtenregeling voor veteranen, waarbij een deskundige onafhankelijke

commissie wordt ingesteld.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Defensie in overweging de gang van zaken rond de behandeling van klachten *van veteranen* - desgewenst tezamen met de Nationale ombudsman - te onderzoeken en daarbij na te gaan waarin de oorzaken liggen van de overschrijding van de wettelijke termijn. Tevens beveelt de Nationale ombudsman de minister van Defensie 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.

Naar aanleiding van de aanbeveling gaf de minister van Defensie bij brief van 24 december 2007 aan te zullen nagaan of een speciale klachtregeling voor veteranen tot stand zou kunnen komen. Over de knelpunten die daarbij spelen is op 26 mei 2008 tussen medewerkers van het Ministerie van Defensie en de Nationale ombudsman van gedachten gewisseld.[Author ID1: at Wed Jul 23 13:37:00 2008]

Onderzoek

Op 30 juni 2006 ontving de Nationale ombudsman verzoekschriften van de heren S. en F. te Rotterdam, ingediend door de heer mr. P.M. Groenhart te Leusden, met een klacht over een gedraging van de staatssecretaris van Defensie te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Defensie, werd een onderzoek ingesteld.

In december 2006 besloot de Nationale ombudsman op grond van signalen om een vooronderzoek te verrichten naar de nazorg aan veteranen met PTSS door Defensie. Vanwege de samenhang met de klacht van de heren S. en F. werd het onderzoek naar hun klacht opgeschort. Nadat werd vastgesteld dat een onderzoek naar de nazorg aan veteranen met PTSS door Defensie vooralsnog niet plaats zou vinden, werd het onderzoek naar de onderhavige klacht voortgezet.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Defensie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoekers en Defensie berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

brieven met bijlagen van verzoekers aan de minister/staatssecretaris van Defensie van 5 december 2005;

brief van Defensie aan verzoekers van 7 december 2005;

brief van Defensie aan verzoekers van 17 februari 2006;

brief van verzoekers aan Defensie van 20 februari 2006;

brief van verzoekers aan Defensie van 23 februari 2006;

brieven van de Inspecteur militaire Gezondheidszorg aan verzoekers van 2 mei 2006;

brieven van verzoekers aan de Nationale ombudsman van 29 juni 2006;

brieven van Defensie aan verzoekers van 1 september 2006;

brief van Defensie aan de Nationale ombudsman van 28 november 2006;

brief van verzoekers aan de Nationale ombudsman van 4 december 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Veteranenzorg

Veteranen kunnen nog jaren nadat zij de militaire dienst hebben verlaten last hebben van gevolgen van gebeurtenissen die tijdens de dienstperiode hebben plaatsgevonden. Zij kunnen een Posttraumatische Stresstoornis (PTSS) ontwikkelen. Een PTSS heeft gevolgen op psychisch gebied en kan er onder andere toe leiden dat de betrokkene ook te kampen krijgt met verslavingen, financiële problemen en gebrekkig sociaal functioneren. De begeleiding en zorg van personen uit deze groep is een lastige aangelegenheid. Met deze zorg en nazorg zijn diverse instanties binnen en buiten de Defensieorganisatie belast.

Defensie is (eind)verantwoordelijk voor de zorg en nazorg aan deze militairen en veteranen met PTSS.

2. Algemene wet bestuursrecht

Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling

Art. 9: 2

"Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn."

Art. 9: 8

"1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

(.....)

b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;

(.....)

3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. (.....)"

Art. 9: 11

"1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken, of - indien afdeling 9.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft."

3. De Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG)

In Nederland wordt de kwaliteit van de gezondheidszorg bewaakt door het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. De gezondheidszorg voor militairen is op een aantal punten anders geregeld dan die voor de burgers, vanwege de bijzondere taak van de krijgsmacht. Dit neemt niet weg dat ook de militaire gezondheidszorg aan hoge kwaliteitseisen moet voldoen. Om daarop toe te zien is de Inspectie Militaire Gezondheidszorg in het leven geroepen.

De IMG is een onafhankelijke toezichthouder met een eigen klachtenprocedure die is vastgelegd in een reglement klachtenbehandeling. Deze klachtbehandeling staat los van de formele klachtenprocedures die binnen de Defensieorganisatie mogelijk zijn, zoals onder andere de mogelijkheid een klacht in te dienen op grond van de Awb.

De IMG valt binnen de Defensieorganisatie rechtstreeks onder de minister van Defensie.