

Focus op schadevergoedingen voor veteranen

2025



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Over dit onderzoek | 3

Aanleiding voor het onderzoek | 4

Samenwerking Algemene Rekenkamer en Veteranenombudsman | 5

2. Samenvatting en conclusies | 6

Conclusies Algemene Rekenkamer | 7

Conclusies Veteranenombudsman | 10

Nieuw zorgstelsel voor veteranen | 10

3. Wat er vóór een RVS-aanvraag gebeurt | 11

Defensie is verplicht om te zorgen voor veteranen | 11

Veel regelingen, aanvragen belastend voor veteraan | 11

Medische eindtoestand voorwaarde voor RVS | 12

4. De fases van een RVS aanvraag | 13

Fase 1 Aanvaag tot bevestiging RVS duurt in 80% van de aanvragen

1 week tot 2 maanden | 13

Communicatie met veteraan | 15

Fase 2 Het bepalen van de schade duurt in 80% van de aanvragen

1 tot 3 jaar | 16

Situatie veteraan in uitgangspuntenbrief | 17

Persoonlijk contact bij huisbezoek | 18

Inwinnen medisch advies kost tijd | 19

Onderhandelen over schadeposten | 20

Fase 3 De schade berekenen duurt in 80% van de aanvragen 3 maanden tot 1 jaar | 21

Rekenbureau berekent schadebedrag | 22

Aanpassingen in rekenwerk kosten tijd | 22

Fase 4 Uitbetaling volgt binnen enkele weken na ondertekenen vaststellingsovereenkomst | 24

Vaststellingsovereenkomst tussen veteraan en ministerie | 25

Onafhankelijk advies aanvragen en bezwaar maken | 26

Kosten deskundigen en belangenbehartigers | 26

5. Gebrek aan personeel en middelen gaat ten koste van dienstverlening aan veteranen | 27

Te weinig letselschadejuristen bij Defensie | 27

Inhuur landsadvocaat vangt personeelstekort op | 29

Geen zaakvolgsysteem bij Defensie | 29

6. Tot slot | 30

Bijlagen | 31

Methodologische verantwoording | 31

Literatuurlijst | 35

Eindnoten | 36

1. Over dit onderzoek

Militairen riskeren hun gezondheid voor de nationale en internationale vrede en veiligheid. Tijdens hun uitzending kunnen ze met gevaarlijke situaties te maken krijgen. Daaraan kunnen zij lichamelijk en geestelijk letsel overhouden, zoals een posttraumatische stressstoornis (PTSS). Veteranen zijn alle (oud-)militairen die dienden in oorlogsomstandigheden of vergelijkbare omstandigheden zoals vredesmissies in internationaal verband. Met de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) heeft de minister van Defensie een regeling opgericht om schade van veteranen te vergoeden die het gevolg is van hun uitzending. Het budget voor RVS-vergoedingen is niet gemaximeerd. In 2024 is € 107 miljoen uitgegeven.

Tussen de 80% en 90% van de veteranen die de RVS aanvragen, hebben PTSS (Auditdienst Rijk, 2022). Zij hebben last van herbeleving van traumatische gebeurtenissen, concentratieproblemen, slaapstoornissen, extreme spanning en depressie. PTSS heeft veel invloed op de levenskwaliteit van veteranen en de mensen om hen heen.

De minister van Defensie moet – vanwege de bijzondere zorgplicht – goed voor zijn personeel zorgen. De minister geeft hier onder andere invulling aan met de RVS. De wijze waarop de minister van Defensie uitvoering geeft aan de RVS staat in dit onderzoek centraal. Veteranen die letsel hebben opgelopen door hun uitzending, kunnen het Ministerie van Defensie

daarvoor aansprakelijk stellen en een beroep doen op een schadevergoeding. Om te komen tot een schadevergoeding gaat een uitgebreid en intensief proces vooraf. Het gaat om een eenmalige vergoeding van zogenoemde restschade.

Veteranen aan het woord: “persoonlijke benadering”

Veteranen zijn meestal loyaal aan Defensie. Zij vinden het belangrijk dat ze als oud-militair respectvol worden behandeld. Erkenning van hun letsel en schade speelt daarbij ook een rol.



Aanleiding voor het onderzoek

De Veteranenombudsman constateerde in 2021 dat het Ministerie van Defensie veel tijd nodig heeft om schade-aanvragen van veteranen te behandelen (Veteranenombudsman, 2021). De aanvraag is bovendien ingewikkeld en bezorgt veel veteranen stress. De Auditdienst Rijk (ADR) kwam in 2022 met conclusies die overeenkwamen met die van de Veteranenombudsman. De ADR noemde het aanvraagproces belastend voor veteranen (Auditdienst Rijk, 2022). Het beeld in 2024 lijkt niet veel veranderd ten opzichte van 2021 en 2022: nog steeds krijgt de Veteranenombudsman regelmatig klachten van veteranen over de uitvoering van de RVS door de minister.

De minister van Defensie streeft ernaar RVS-aanvragen binnen 2 jaar af te ronden (Defensie, 2021a). Met dit onderzoek gaan wij na of dat gerealiseerd wordt en laten we zien hoe lang het duurt voordat een RVS-aanvraag door het Ministerie van Defensie is afgehandeld. Tot nu toe bestonden daarover geen onderbouwde cijfers. Wij hebben ook de duur van de verschillende fases van een RVS-aanvraag onderzocht. Dat hebben we onder andere gedaan om veteranen die nog een RVS-aanvraag gaan doen beter voor te bereiden op wat ze kunnen verwachten.

Tijdens het onderzoek hebben we de doorlooptijden van 163 afgeronde RVS-aanvragen bekeken. In totaal nam het Ministerie van Defensie van 2014 tot en met 2024 1.482 RVS-aanvragen in behandeling. Over ongeveer 650 aanvragen is een beslissing genomen. Veteranen kregen in 2024 een gemiddeld schadebedrag van € 477.000 uitgekeerd.

Om de privacy van veteranen te beschermen, hebben we ervoor gekozen om de individuele dossiers van de veteranen niet in te zien. Wel beschikten wij over de datums van correspondentie tussen de belangenbehartigers en het Ministerie van Defensie. Met die informatie hebben we de doorlooptijden berekend. Omdat wij geen individuele dossiers hebben ingezien doen wij geen uitspraken over specifieke redenen voor RVS-aanvragen die lang duren. Wel laten we zien welke factoren samenhangen met langer durende procedures. Ook beschrijven we de ervaringen van veteranen die wij voor dit rapport hebben geïnterviewd.

Voor veteranen is de RVS een einde van een lang traject. Onderdeel van dit traject is de behandeling van het letsel en het aanvragen van tal van uitkeringen en regelingen bij verschillende instanties. Dit kan jaren in beslag nemen. Vervolgens kan het doorlopen van een RVS-aanvraag vaak ook jaren duren voor de veteraan. In dit onderzoek zien we dat 60% van de RVS-aanvragen langer dan 2 jaar in behandeling is bij Defensie.

Samenwerking Algemene Rekenkamer en Veteranenombudsman

De Veteranenombudsman en de Algemene Rekenkamer hebben als twee Hoge Colleges van Staat in 2024 tegelijkertijd maar separaat onderzoek gedaan naar de RVS. Beide Hoge Colleges van Staat maakten gebruik van de eigen bevoegdheden en vulden elkaar daarmee aan. Voor de Veteranenombudsman zijn de klachten van veteranen het uitgangspunt. De Algemene Rekenkamer bekijkt hoe beleid van de rijksoverheid wordt vertaald naar uitvoering en dienstverlening. Zo dragen beide Hoge Colleges van Staat bij aan een beter presterende en functionerende overheid.

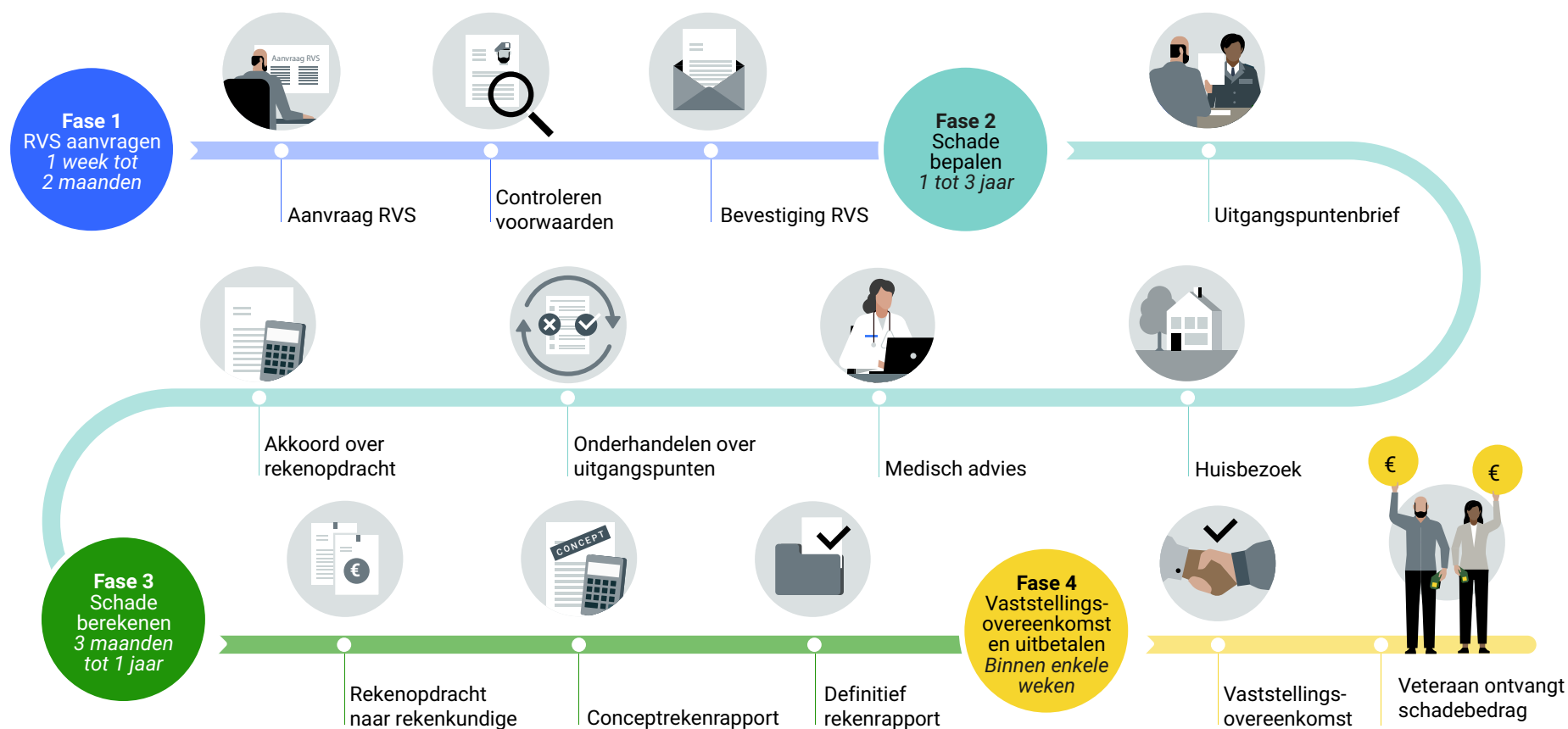
Vanuit de eigen bevoegdheden deden de twee Hoge Colleges van Staat onderzoek naar de wijze waarop de minister van Defensie de RVS uitvoert. Met het gelijktijdig publiceren van de twee rapporten willen we bijdragen aan verbetering van de uitvoering van de RVS voor de veteranen. Regering en parlement vragen onze militairen hun leven te riskeren wanneer zij namens Nederland op een missie gaan. Daarvoor betalen zij soms de hoogste prijs. Maar ook als zij blijvend letsel oplopen is de prijs die deze veteranen betalen hoog. Het rapport van de Veteranenombudsman is tegelijk met dit rapport aan het parlement en de minister van Defensie aangeboden. De rapporten staan op de websites:

<https://www.nationaleombudsman.nl/> en <https://www.rekenkamer.nl/>

2. Samenvatting en conclusies

Figuur 1 Fases en doorlooptijden RVS

Fase 1 tot en met 4 duurt voor 80% van de veteranen tussen de 1 en 5 jaar



Conclusies Algemene Rekenkamer

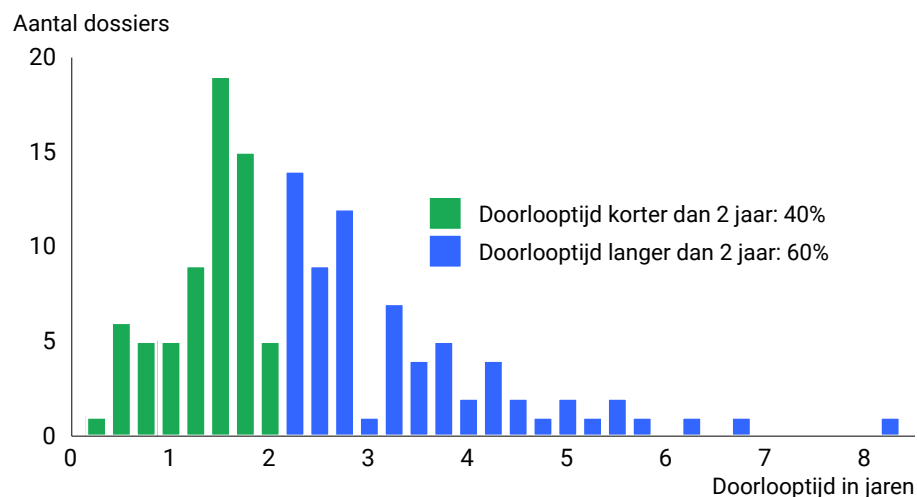
De minister van Defensie streeft ernaar om een RVS-aanvraag van een veteraan binnen 2 jaar af te handelen (Defensie, 2021a), gerekend vanaf fase 2. Uit ons onderzoek van 163 RVS-aanvragen blijkt dat dit meestal niet wordt gehaald. Veteranen doorlopen 4 fases bij de afhandeling van een RVS-aanvraag. In figuur 1 zijn de fases en doorlooptijden te zien. Bij ongeveer 60% van de aanvragen duurt de afhandeling langer dan 2 jaar, zoals te zien is in figuur 2. De verschillen per veteraan zijn groot.

Doorlooptijd gemiddeld 2 jaar en 3 maanden

In tabel 1 staan de gemiddelde doorlooptijden per stap binnen een RVS-aanvraag. Omdat dit flink uiteen loopt, geven we ook aan wat de doorlooptijden voor het grootste deel (80%) van de aanvragen zijn. Een letselschadejurist in dienst van het Ministerie van Defensie kan vanaf fase 2 inhoudelijk aan de slag met een RVS-aanvraag. Dat is ook het moment waarmee de minister rekent bij het streven om RVS-aanvragen binnen 2 jaar af te handelen. Zoals te zien is in tabel 1 duurt het vanaf dit moment gemiddeld 2 jaar en 3 maanden voordat een aanvraag is afgehandeld. Gerekend vanaf fase 1, het aanvragen van RVS, duurt het voor een veteraan gemiddeld 3 jaar voordat alle fases binnen de aanvraag zijn afgerond.

Figuur 2 Overzicht doorlooptijd RVS-aanvragen voor Defensie

Bij 60% van de aanvragen duurt de afhandeling langer dan 2 jaar



Tabel 1 Doorlooptijden fases RVS-aanvraag*

Fase	Gemiddelde	Range voor 80% van de aanvragen
Fase 1: RVS aanvragen	1 maand	1 week tot 2 maanden
Fase 2: schade bepalen	1 jaar en 10 maanden	1 tot 3 jaar
Fase 3: schade berekenen	9 maanden	3 maanden tot 1 jaar
Fase 4: vaststellingsovereenkomst en uitbetaling	Enkele weken	Enkele weken
Totale doorlooptijd Defensie (vanaf fase 2)	2 jaar en 3 maanden	1 tot 4 jaar
Totale doorlooptijd veteraan (vanaf fase 1)	3 jaar	1 tot 5 jaar

* Totale doorlooptijd is berekend op basis van alle RVS-aanvragen in onze dataset. Doorlooptijden per deelfase zijn berekend voor het deel van de RVS-aanvragen waarvoor data beschikbaar was. Hierdoor tellen de gemiddeldes van de deelfases niet op tot de totale doorlooptijd.

Diverse oorzaken voor lange doorlooptijd

Wij constateren dat een aantal factoren bijdraagt aan een langere doorlooptijd. Dit is te zien in figuur 3. Voor het bepalen van de schade (fase 2) kan een externe deskundige, zoals een medisch adviseur, worden ingeschakeld. De dossiers waarbij dat het geval is, hebben een langere doorlooptijd dan de dossiers waarbij géén medisch adviseur aan te pas komt. Het gaat om gemiddeld 2 jaar en 6 maanden tegenover 1 jaar en 6 maanden. Het inschakelen van een medisch adviseur is niet altijd nodig. Soms is het duidelijk dat de schade van een veteraan een direct gevolg is van de militaire uitzending en is er geen twijfel over de datum waarop de schade is ontstaan. Als de veteraan en het ministerie daarover van mening verschillen, winnen zij medisch advies in.

Figuur 3 *Verskil in doorlooptijden RVS-aanvragen*

Deze factoren dragen bij aan langere doorlooptijden



In 10% van de RVS-aanvragen wint het ministerie nog een ander extern advies in, zoals een arbeidsdeskundig- of verzekeringsgeneeskundig advies. De RVS-aanvragen waarvoor dit nodig is, zijn vaak complex.

In ons onderzoek zien we dat RVS-aanvragen waarin deze adviezen worden aangevraagd gemiddeld 4 en een half jaar in behandeling zijn bij het Ministerie van Defensie. Zonder dit advies duurt het gemiddeld 2 jaar.

De fase die het langst duurt, is de fase waarin de schadeposten van een veteraan worden bepaald (zie fase 2). Bij schadeposten gaat het bijvoorbeeld om hoeveel een veteraan in de toekomst had kunnen verdienen en hoeveel pensioen zou zijn opgebouwd als hij of zij geen letsel had opgelopen. Veteranen die door letsel de krijgsmacht (moeten) verlaten zijn nog jong. Zonder letsel hadden zij waarschijnlijk nog een lange carrière voor de boeg gehad. Dan moet voor een lange periode bedacht worden hoe de carrière van de veteraan er uit had gezien als er geen letsel was en moet ook bepaald worden welke hulp de veteraan in de toekomst wellicht nog nodig heeft.

Het berekenen van de schade, nadat de schadeposten zijn bepaald (zie fase 3), kan ook bijdragen aan een langere doorlooptijd. Soms krijgt het rekenbureau niet genoeg informatie van het ministerie en de belangenbehartiger waardoor het niet mogelijk is om alle berekeningen te doen. Ook kan de informatie die nodig is voor de berekeningen in de tussentijd veranderd zijn, zoals de arbeidsvoorwaarden van de hypothetische carrière. We constateren dat het in deze gevallen gemiddeld bijna anderhalf keer langer duurt om een schadevergoeding te krijgen: gemiddeld 2 jaar en 11 maanden, tegenover 2 jaar en 1 maand.

Geen specifieke oplossingen voor langere doorlooptijden

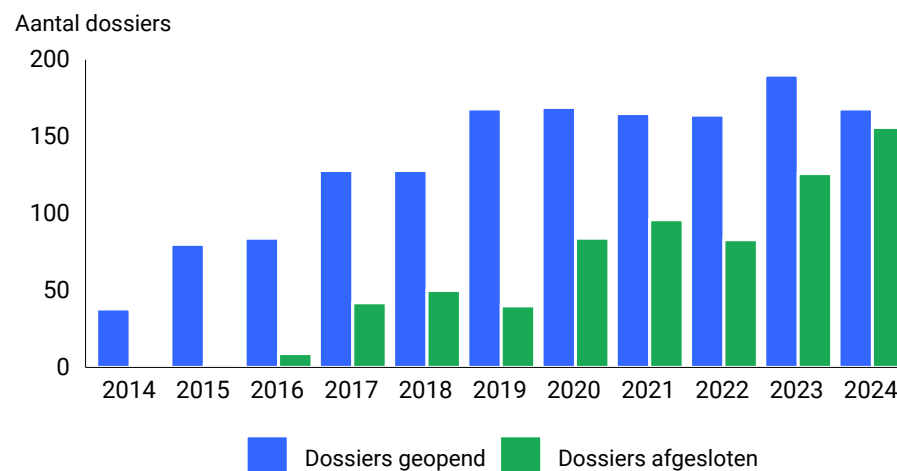
Op basis van ons onderzoek kunnen wij geen specifieke oplossingen aanreiken hoe een RVS-aanvraag sneller kan. Dat komt enerzijds door de aard van ons onderzoek en anderzijds doordat de aanvragen teveel van elkaar verschillen. Hoewel wij zien dat het inwinnen van extern advies vertragend werkt, blijkt het in de praktijk soms ook gewoon nodig te zijn omdat veteranen en het Ministerie van Defensie er anders niet uitkomen. Hetzelfde geldt voor RVS-aanvragen waar achteraf nog aanpassingen nodig blijken waardoor de aanvraag langer duurt. Ook die zijn soms nodig, bijvoorbeeld als de rekenrente tijdens de berekening van de schade wijzigt. Daarnaast geeft het Ministerie van Defensie aan dat een belangenbehartiger geen lange uitgangspuntenbrief hoeft op te stellen, maar is het aan de belangenbehartigers zelf hoe zij denken de veteranen het beste te kunnen bijstaan in deze letselschadezaken. De oorzaken van de langere doorlooptijden kunnen ook liggen in trage communicatie tussen belangenbehartigers en het Ministerie van Defensie. En tenslotte hebben wij vernomen dat persoonlijk contact tussen belangenbehartigers en de letselschadejuristen van Defensie over specifieke schadeposten ook kan helpen om een RVS-aanvraag vlot te trekken. Daarvoor moeten beide partijen dan wel tijd hebben.

Tekort letselschadejuristen en aantal RVS-aanvragen neemt toe

Het Ministerie van Defensie heeft een structureel tekort aan letselschadejuristen. Volgens de letselschadejuristen zou uitbreiding van de capaciteit bij het ministerie hun dienstverlening aan veteranen verbeteren.

Het Ministerie van Defensie nam tussen 2014 en 2024 1.482 RVS-aanvragen van veteranen in behandeling. In figuur 4 is te zien hoeveel RVS-aanvragen jaarlijks zijn geopend en afgesloten. Elk jaar worden meer aanvragen geopend dan gesloten. Het aantal openstaande aanvragen per jaar neemt daardoor toe.

Figuur 4 Aantal geopende en gesloten RVS-aanvragen
Aantal RVS-dossiers in behandeling bij Defensie



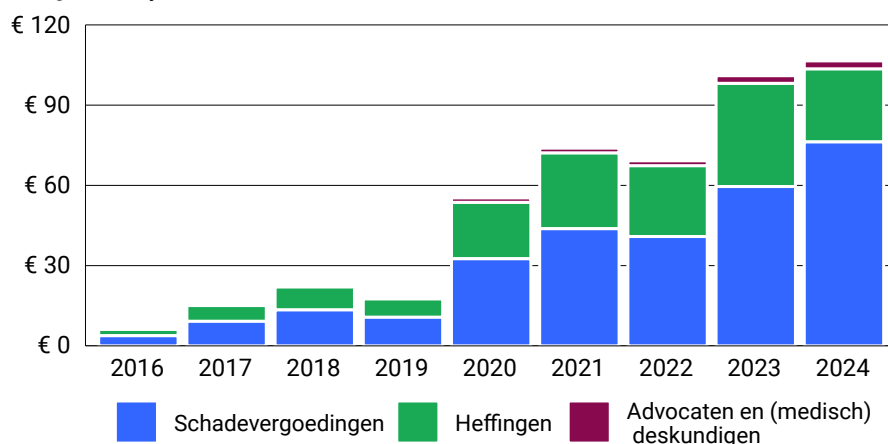
Uitgaven RVS

De uitgaven van Defensie aan de RVS zijn te zien in figuur 5. Het Ministerie van Defensie heeft van 2016 tot en met 2024 in totaal € 290 miljoen aan schadevergoedingen voor de RVS uitbetaald. Het ministerie heeft tot en met juli 2024 verschuldigde belastingen over uitgekeerde schadevergoedingen betaald. Deze eindheffing bedroeg vanaf 2016 tot en met juli 2024 in totaal € 166 miljoen. De Belastingdienst heeft eind 2023 bepaald dat het Ministerie van Defensie vanaf 25 maart 2022 geen belasting meer verschuldigd is over de schadevergoedingen. Defensie gaat de ten onrechte betaalde belasting terugvragen.¹ De kosten voor advocaten bedroegen in deze periode in totaal € 10,2 miljoen en de kosten voor onderzoeken van (medisch) deskundigen waren in deze periode in totaal € 1 miljoen. In totaal heeft Defensie van 2016 tot en met 2024 € 469 miljoen uitgegeven aan schadevergoedingen, heffingen, en kosten van advocaten en (medisch) deskundigen.

Figuur 5 *Uitgaven Defensie aan de RVS²*

Uitgaven Defensie aan de RVS nemen toe

Bedragen in miljoenen



Conclusies Veteranenombudsman

De Veteranenombudsman concludeert dat de RVS-procedure nog steeds belastend en stressvol is voor veteranen. De communicatie is onvoldoende afgestemd op de behoeften van veteranen. Ook benoemt de Veteranenombudsman dat de procedure nog steeds te lang duurt. Hij roept de betrokken partijen op nu echt in actie te komen en in het belang van de veteraan te zorgen voor een behoorlijke uitvoering van de RVS-procedure. Alle partijen moeten met tijdig en transparant handelen laten zien dat het perspectief van de veteraan centraal staat.

Nieuw zorgstelsel voor veteranen

De RVS maakt deel uit van een stelsel van uitkeringen en voorzieningen voor veteranen. De minister van Defensie wil dit stelsel aanpassen (Defensie, 2021b), onbekend is wanneer. De voorgenomen aanpassing aan het stelsel staat bekend als de Herziening van het Voorzieningen en Uitkeringenstelsel (HVUS). Het doel van de minister van Defensie is om met de HVUS veteranen beter te helpen in hun dagelijkse leven en werk. Volgens de Veteranenombudsman kan het nieuwe stelsel ertoe bijdragen dat veteranen in de toekomst minder keuringen hoeven te doorlopen (Veteranenombudsman, 2023). De minister heeft met de nieuwe aanpak ook een ander doel: het voorkomen dat veteranen en organisaties die de regels uitvoeren tegenstanders worden van elkaar. Het nieuwe stelsel moet maatwerk bieden en menselijk zijn, vindt de minister (Defensie, 2021c). Het parlement kan de bevindingen uit ons onderzoek en dat van de Veteranenombudsman betrekken bij de voorbereiding en behandeling van de herziening.

3. Wat er vóór een RVS-aanvraag gebeurt

Voor veteranen is de periode vóór een RVS-aanvraag van belang. De verhoudingen tussen de veteraan en het Ministerie van Defensie staan namelijk vaak al onder druk op het moment dat de veteraan de RVS aanvraagt. Dat zeggen alle mensen die we voor dit onderzoek interviewden: veteranen, hun belangenbehartigers, en letselschadejuristen van Defensie. Ook de Veteranenombudsman wijst hier op. Daarom beschrijven wij eerst waar veteranen voorafgaand aan een RVS-aanvraag mee te maken krijgen.

Defensie is verplicht om te zorgen voor veteranen

De minister van Defensie heeft een bijzondere zorgplicht voor militairen. Zowel voor, tijdens als na hun inzet. Goede zorg is belangrijk, onder andere ter voorkoming en behandeling van PTSS. Voor veteranen houdt de bijzondere zorgplicht in dat zij goed worden begeleid na afloop van de inzet. Veteranen krijgen die begeleiding bijvoorbeeld als ze lichamelijk letsel of PTSS hebben opgelopen. Deze bijzondere zorgplicht voor veteranen is wettelijk vastgelegd in de Veteranenwet. Het verplicht de minister zorg te dragen voor het welzijn van veteranen en hun relaties, onafhankelijk van het moment waarop problemen zich voordoen. De minister is hiertoe verplicht omdat hij ook besluit tot de uitzending van de militair.

Veteranen die letsel oplopen tijdens missies in bijvoorbeeld Libanon, Bosnië en Herzegovina, Irak en Afghanistan, kunnen een beroep doen op allerlei regelingen en voorzieningen. Het gaat om uitkeringen die voor alle burgers in Nederland zijn bedoeld. Daarnaast zijn er regelingen speciaal voor (ex) militairen.

Een veteraan kan van alle regelingen en voorzieningen gebruik maken, maar er kan restschade overblijven. Dat komt omdat de veteraan minder kan verdienen of meer kosten heeft door het letsel. Het gaat bijna altijd om ernstig letsel voor de rest van het leven. De RVS kan die restschade vergoeden.

Veel regelingen, aanvragen belastend voor veteraan

Net als elke burger in Nederland kunnen veteranen met letsel gebruikmaken van verschillende algemene regelingen:

- Via de gemeente kan een veteraan gebruik maken van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).
- Bij het UWV zijn er de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA). Daarvoor moeten veteranen medische keuringen ondergaan.

- Via het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) is het mogelijk om in aanmerking te komen voor een uitkering op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz).

Daarnaast hebben veteranen speciale rechten op grond van hun militaire verleden, bijvoorbeeld het Militair Invaliditeitspensioen (MIP), het militair arbeidsongeschiktheidspensioen, de Bijzondere invaliditeitsverhoging Militair (BIV) en de Regeling inkomensvoorziening.

Uit interviews die wij hielden met veteranen, belangenbehartigers en met de Veteranenombudsman blijkt dat het zeker voor veteranen met PTSS belastend is om al deze uitkeringen en regelingen aan te vragen. Een veteraan moet daarvoor namelijk papierwerk aanleveren en zich laten keuren en herkeuren bij verschillende instanties. Veteranen kunnen hierbij hulp krijgen van het veteranenloket van het Nederlands Veteranen Instituut, het NLVi. Het NLVi van het Ministerie van Defensie brengt veteranen in contact met een zorgcoördinator. Dit is een aanspreekpunt voor veteranen met een hulpvraag. Hij of zij helpt bij het aanvragen van uitkeringen, zorg of bij het vinden van werk en verwijst indien nodig door naar hulpverleners.

Medische eindtoestand voorwaarde voor RVS

Een veteraan kan alleen de RVS aanvragen als de 'medische eindtoestand' is bepaald. Dat betekent dat het Ministerie van Defensie, op basis van de keuring van het ABP Sociaal Medisch Onderzoek (ABP-SMO), verwacht dat het letsel van de veteraan niet meer verder kan verbeteren of verslechteren. Het ABP-SMO bepaalt wat de medische eindtoestand van de veteraan is na een uitgebreide, intensieve keuring. In het keuringsverslag staat informatie over het letsel van de veteraan veroorzaakt tijdens de uitzending naar een oorlogsgebied of vredesmissie. Ook staat het invaliditeitspercentage vermeld.

Het ABP-SMO heeft een tekort aan keuringsartsen (Auditdienst Rijk, 2022). Daardoor kan het lang duren voordat de medische eindtoestand van een veteraan is bepaald. Ook uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat Nederland te weinig keuringsartsen heeft. In het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken over het jaar 2022 concludeerden wij dat de wachttijd voor de beoordeling van arbeidsongeschiktheid door het UWV daardoor 18 weken bedraagt (Algemene Rekenkamer, 2023).

4. De fases van een RVS aanvraag

Wij delen de aanvraag van de RVS door een veteraan op in 4 fases:

1. het aanvragen van de RVS;
2. de schade bepalen;
3. de schade berekenen;
4. een vaststellingsovereenkomst maken en de vergoeding uitbetalen.

Fase 1 Aanvaag tot bevestiging RVS duurt in 80% van de aanvragen 1 week tot 2 maanden



Veteranen aan het woord: "het is een gevecht"

Veteranen en hun belangenbehartigers geven aan dat de RVS-procedure zelf, maar ook de periode daarvóór belastend is. Zij vertellen ons in interviews dat het lang duurt en ze vaak niet weten waar ze aan toe zijn. Bovendien gaat het om een kwetsbare groep waar naast fysiek letsel vaak sprake is van psychische problemen als gevolg van de uitzending. De behandeling van hun aandoening en de periode vóór de RVS-aanvraag kan jaren duren. In dit onderzoek zien we RVS-aanvragen die oplopen tot 9 jaar, zoals te zien is in figuur 2 in hoofdstuk 2.



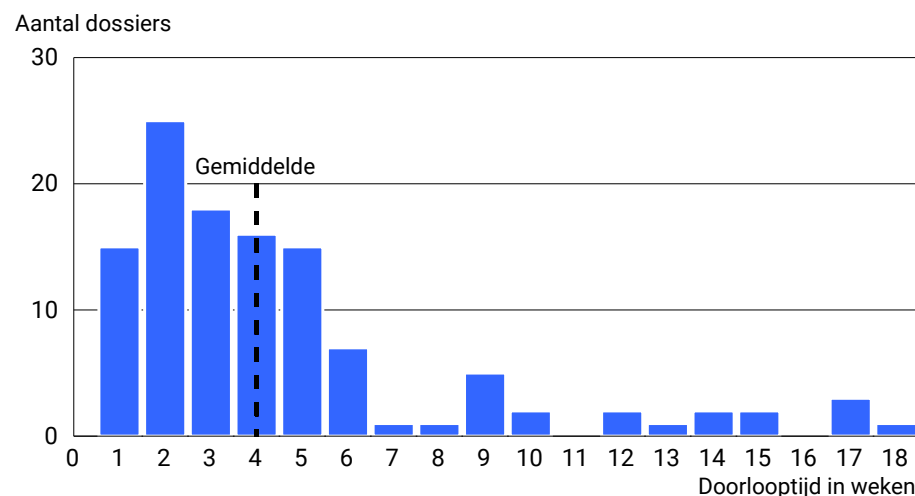
"We zijn wel allemaal vechters, opgeleid door de Defensie. Maar dit gevecht zouden we niet aan hoeven te gaan."

De RVS-procedure begint in fase 1 voor een veteraan met het indienen van de aanvraag en daarmee het aansprakelijk stellen van het Ministerie van Defensie voor de schade. De veteraan schakelt daarvoor vrijwel altijd zelf een belangenbehartiger (letselschadeadvocaat) in. Na de RVS-aanvraag gaat het Ministerie van Defensie na of de veteraan voldoet aan de voorwaarden. Het ministerie vraagt bij het ABP-SMO de medische eindtoestand van de veteraan op en gaat na wat het werkverleden en de ontslagdatum van de veteraan is. Als een veteraan in aanmerking komt voor de RVS dan

legt het Ministerie van Defensie in een brochure en brief aan de veteraan uit wat er verder gaat gebeuren. Hierin staat ook welke documenten nodig zijn om de schade te berekenen. Figuur 6 laat zien dat een veteraan gemiddeld ruim 4 weken na een RVS-aanvraag hoort of hij of zij aan alle eisen voldoet om verder te kunnen gaan met de aanvraag. Voor 80% van de veteranen duurt het tussen 1 week en 2 maanden.

Het komt voor dat een belangenbehartiger de RVS aanvraagt als de veteraan nog niet aan alle voorwaarden voldoet. Dit gebeurt bij ongeveer een kwart van de aanvragen. Deze aanvragen neemt het Ministerie van Defensie nog niet inhoudelijk in behandeling. Als een veteraan op dat moment in geldproblemen zit is het wel mogelijk om bij het Ministerie van Defensie een voorschot aan te vragen op de schadevergoeding.

Figuur 6 Doorlooptijd fase 1: aanvraag tot bevestiging
Aanvraag tot bevestiging RVS duurt gemiddeld 4 weken



Communicatie met veteraan

Veteranen aan het woord: "ik snap niet wat er staat"

Tussen de 80% en 90% van de veteranen die de RVS aanvragen, kampt met psychische problemen. Dit maakt het lezen van brieven en formulieren vaak lastig, geven zij zelf aan. Duidelijke, expliciete en persoonlijke communicatie heeft de voorkeur. Een veteraan vertelde ons dat hij erg onrustig werd als hij geen informatie kreeg op een bepaald moment, terwijl hem dat wel was beloofd. Daarom had hij liever dat tegen hem werd gezegd "ik neem dinsdag rond het middaguur contact met u op" in plaats van "ik neem volgende week contact met u op."

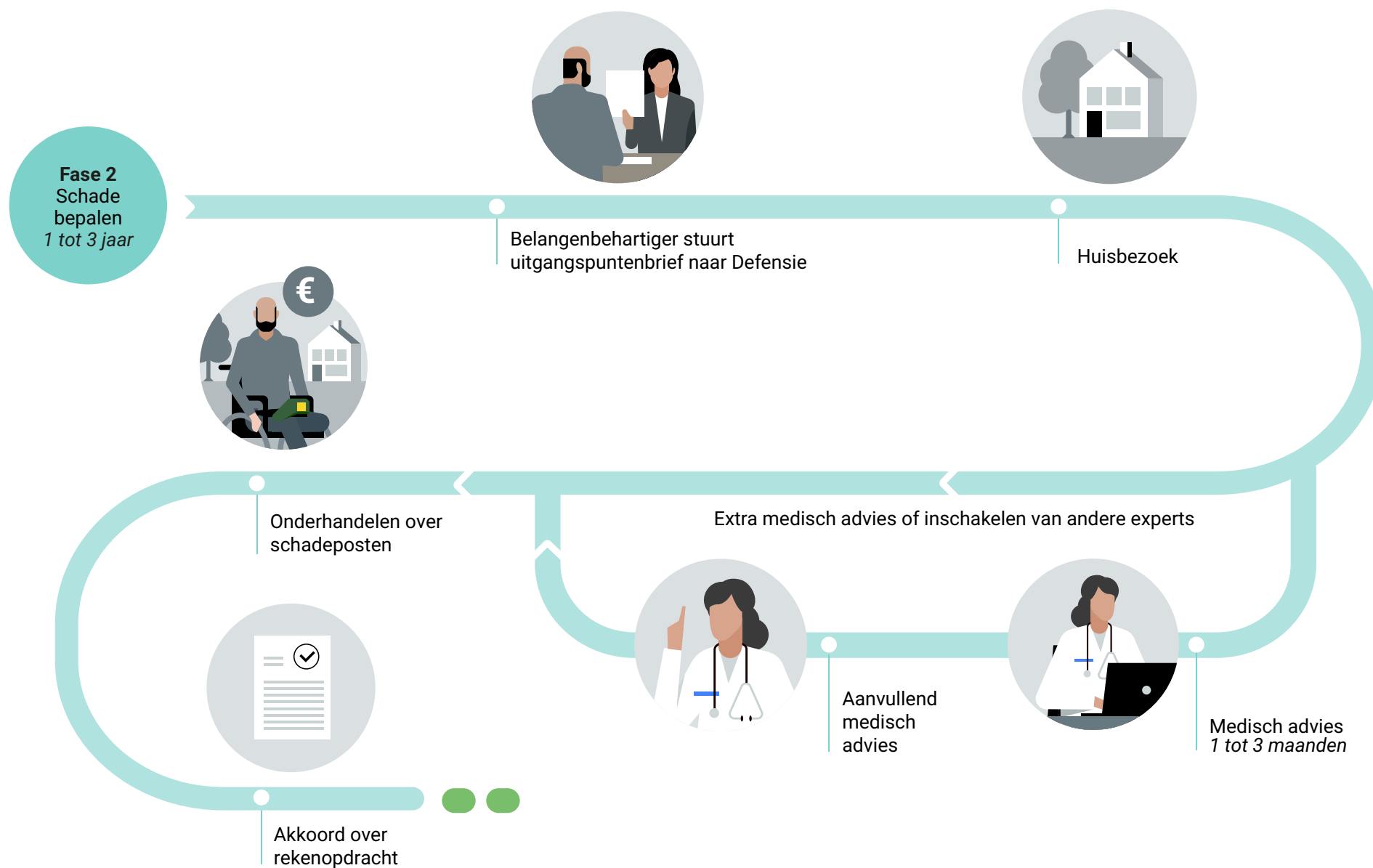


Veteranen die wij interviewden gaven aan de brochure en de eerste brief van het Ministerie van Defensie moeilijk te vinden. Het ministerie gebruikt vaktaal zoals 'schaderegelingstraject', 'dienstverbandaandoening' en 'vermogensgrens'. Daarnaast is het taalgebruik soms onpersoonlijk. Zo schijft het ministerie aan de veteraan 'hierdoor kan het verzoek om schadevergoeding vooralsnog niet worden beoordeeld' in plaats van 'Hierdoor kunnen wij uw verzoek nu niet beoordelen'.

Wij hebben een erkend taalbureau de brief en de brochure laten analyseren. Volgens het taalbureau is de kans reëel dat niet alle veteranen de brief en brochure goed begrijpen en zijn het doel en de boodschap van de teksten niet meteen duidelijk.

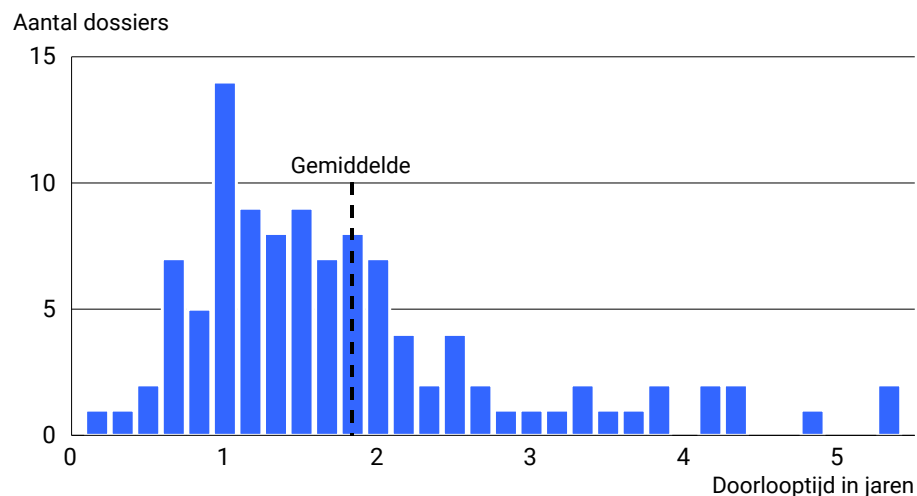
Het Ministerie van Defensie geeft aan dat de communicatie met veteranen voor verbetering vatbaar is. De letselschadeadvocaten van het ministerie zijn bezig om de communicatie met veteranen te verbeteren, maar onduidelijk is wanneer dit concreet tot een verbetering zal leiden.

Fase 2 Het bepalen van de schade duurt in 80% van de aanvragen 1 tot 3 jaar



In fase 2 van een RVS-aanvraag bepaalt het Ministerie van Defensie de schade. Deze fase neemt de meeste tijd in beslag. De veteraan en het ministerie moeten het eens worden over wat de schade is, gemiddeld duurt deze fase 1 jaar en 10 maanden. Voor de meeste veteranen (80%) duurt dit tussen de 1 en 3 jaar, zie figuur 7.

Figuur 7 Doorlooptijd fase 2: uitgangspuntenbrief tot rekenopdracht
Uitgangspuntenbrief tot rekenopdracht gemiddeld bijna 2 jaar



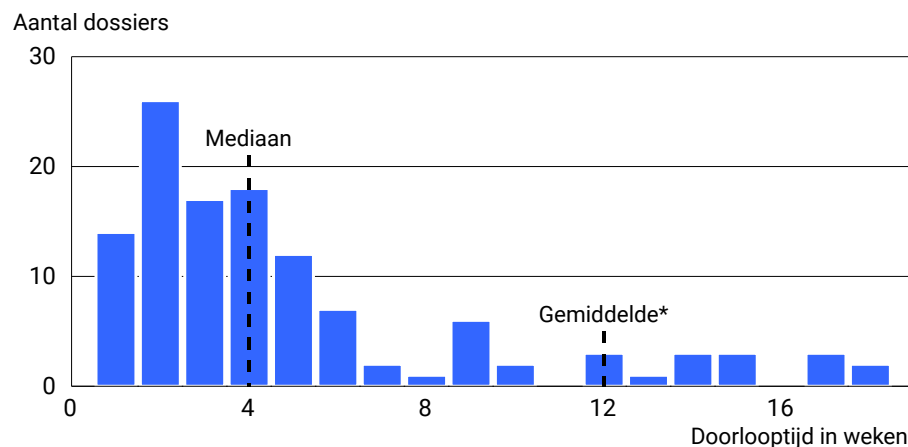
Situatie veteraan in uitgangspuntenbrief

Als de veteraan in fase 1 te horen krijgt dat hij of zij in aanmerking komt voor de RVS, schrijft de belangenbehartiger een brief of e-mail aan het Ministerie van Defensie waarin de situatie van de veteraan beschreven staat. Dit is de zogenoemde uitgangspuntenbrief en daarmee start fase 2. De brief bevat informatie over het arbeidsverleden, het percentage van invaliditeit en arbeidsongeschiktheid en de beperkingen van de veteraan. Ook staat er meestal al een eerste beschrijving van de schadeposten in.

Om de uitgangspunten voor de schadeberekening te onderbouwen zijn documenten en informatie van de veteraan nodig. De belangenbehartiger verzamelt de informatie en stuurt die op naar het Ministerie van Defensie. Denk aan belastingaangiftes en -aanslagen, loonstroken, informatie over uitkeringen, pensioen en zorgpremie, hypotheek, toeslagen en kindgebonden budget.

Na de bevestiging van het Ministerie van Defensie in fase 1 dat de veteraan in aanmerking komt voor de RVS, duurt het doorgaans 4 weken voordat de belangenbehartiger de uitgangspuntenbrief naar Defensie stuurt. Dit is in figuur 8 te zien.

Figuur 8 Doorlooptijd terugkoppeling RVS tot uitgangspuntenbrief
Bevestiging RVS tot uitgangspuntenbrief doorgaans 4 weken



* Bij de berekening zijn uitschieters meegenomen die niet zijn opgenomen in deze figuur

Wij constateren in ons onderzoek dat het ook veel langer kan duren. Daarvoor zijn verschillende oorzaken. Het kan voor veteranen met PTSS moeilijk zijn om hun verhaal te vertellen aan hun belangenbehartiger. Ze kunnen goede en minder goede periodes hebben. Soms is de uitzending van een veteraan lang geleden. Dan kan het lastig zijn om belangrijke stukken en informatie uit die tijd te verzamelen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de Libanonveteranen die tussen 1979 en 1985 zijn uitgezonden.

Sommige belangenbehartigers vinden het belangrijk om in de uitgangspuntenbrief de situatie van de veteraan uitgebreid te beschrijven. Anderen houden het kort. De letselschadejuristen van het Ministerie van Defensie zeggen juist dat een uitgebreide brief niet nodig is om de schade te bepalen.

Persoonlijk contact bij huisbezoek

In fase 2 gaan de letselschadejuristen van het Ministerie van Defensie ook persoonlijk langs bij de veteraan. Meestal is dat bij de veteraan thuis.

Wanneer de letselschadejuristen genoeg informatie hebben over de schade gaan ze inhoudelijk met de RVS-aanvraag aan de slag. Dat is meestal nadat ze de uitgangspuntenbrief hebben ontvangen of na een huisbezoek.

De letselschadejuristen geven aan dat de huisbezoeken en het verslag dat zij daarvan maken, relatief veel tijd kost. Ze hebben gemiddeld 70 dossiers per persoon in behandeling. In hoofdstuk 4 beschrijven we het structurele tekort aan letselschadejuristen bij het Ministerie van Defensie.

Inwinnen medisch advies kost tijd

Het Ministerie van Defensie moet vaststellen welke klachten en beperkingen van de veteraan het gevolg zijn van de missie en vanaf wanneer de veteraan de klachten heeft. Soms kan het ministerie dat zelf beoordelen. Wij constateren dat bij 70% van de aanvragen het ministerie of de belangenbehartiger een extern medisch advies aanvraagt. Een medisch adviesbureau vertaalt de medische informatie zodat dit bruikbaar is in de letselschadepraktijk. Uit ons onderzoek blijkt dat RVS-aanvragen waarbij een externe medisch adviseur is ingeschakeld in totaal gemiddeld 2 jaar en 6 maanden in behandeling zijn bij Defensie. Als er geen medisch adviseur ingeschakeld wordt, duurt het gemiddeld 1 jaar en 6 maanden. Dat is 12 maanden korter.

Een extern medisch advies is niet altijd nodig. Soms is het duidelijk dat de schade van een veteraan een direct gevolg is van de uitzending. Als er ook geen twijfel is over de datum waarop de schade is ontstaan, heeft Defensie geen extern advies nodig. De letselschadejuristen halen de informatie die ze nodig hebben dan uit het medisch dossier van de veteraan. Daarvoor moet de veteraan wel toestemming geven.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom het Ministerie van Defensie wel een medisch advies nodig vindt. Soms wil een veteraan aan het ministerie geen toestemming geven voor inzage in het medisch dossier. Een externe medisch adviseur krijgt die inzage dan wel en brengt advies uit aan het ministerie. Ook kan een veteraan meerdere klachten en beperkingen hebben. Het is voor Defensie niet altijd duidelijk welke klachten

het gevolg zijn van de uitzending, en welke niet. Het medisch advies kan dit inzicht geven.

Daarnaast kan het medisch advies duidelijk maken wanneer de beperkingen van een veteraan zijn begonnen. Dit is van belang om te bepalen vanaf welk jaar de veteraan schade heeft geleden. Soms is dat lastig. Als een veteraan bijvoorbeeld niet (meteen) naar een arts is gegaan voor klachten door de PTSS zijn er geen bewijzen voor het begin van die klachten. PTSS kan zich jaren na een uitzending uiten. Het is dan moeilijk voor een veteraan om te laten zien dat de klachten en het verlies van inkomen veroorzaakt zijn door de uitzending naar een oorlogs- of crisisgebied.

Uit interviews blijkt dat over het medisch advies lange discussies kunnen ontstaan. Letselschadejuristen van het Ministerie van Defensie en de belangenbehartigers van de veteranen zijn het bijvoorbeeld regelmatig oneens over welk letsel wel of niet meegenomen wordt bij de berekening van de schadevergoeding. In die gevallen vraagt het ministerie na onderhandelingen om nog een aanvullend extern medisch advies. In 10% van de RVS-aanvragen wint het ministerie nog een derde extern advies in. Zoals een arbeidsdeskundig- of verzekeringsgeneeskundig advies. De RVS-aanvragen waarvoor dit nodig is, zijn vaak complex. In ons onderzoek zien we dat RVS-aanvragen met deze externe adviezen gemiddeld 4 en een half jaar in behandeling zijn bij het Ministerie van Defensie. Zonder dit advies duurt het gemiddeld 2 jaar.

Veteranen aan het woord: “ik trok het niet meer”

De veteranen die wij spraken geven aan dat de letselschadejuristen van het ministerie en de belangenbehartiger van de veteraan het soms niet eens worden over relatief kleine schadebedragen. Dat kan ertoe leiden dat veteranen uiteindelijk akkoord gaan met een voorstel ‘om er maar vanaf te zijn’.



Onderhandelen over schadeposten

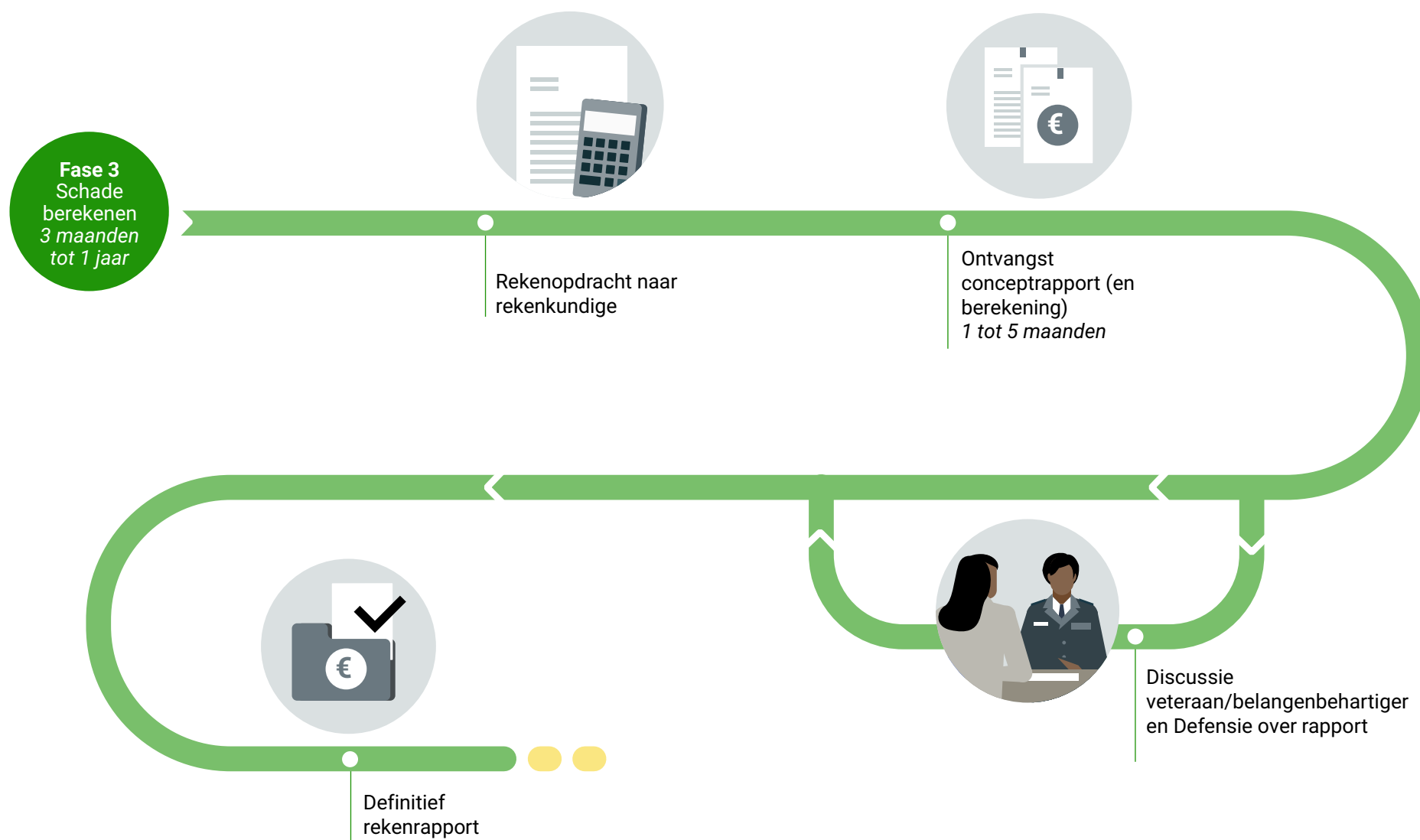
Als het Ministerie van Defensie en de belangenbehartiger van de veteraan het eens zijn over welke aandoeningen vanaf welke datum schade hebben veroorzaakt, kan een rekenbureau het schadebedrag berekenen.

Bij het berekenen van de schade maakt het rekenbureau een vergelijking tussen de financiële situatie van de veteraan mét letsel en de situatie zonder letsel. Bijvoorbeeld: hoeveel had de veteraan in de toekomst kunnen verdienen en hoeveel pensioen zou zijn opgebouwd als hij of zij geen letsel had opgelopen. Door het letsel ziet de loopbaan van de veteraan er waarschijnlijk heel anders uit dan zonder dat letsel. Ook kan een veteraan huishoudelijke hulp nodig hebben. Of een klusjesman omdat het onderhoud aan de woning te zwaar is om zelf te doen. Andere voorbeelden zijn een hogere zorgverzekering of extra kosten voor gas, water en licht omdat een veteraan meer tijd thuis is. Ook hierover wisselen de veteraan en de belangenbehartiger uitgangspunten uit met het Ministerie van Defensie.

Het kan lang duren voordat de veteraan en het ministerie het eens zijn over wat allemaal meetelt in de berekening. Gemiddeld duurt fase 2, waar de onderhandelingen een belangrijk onderdeel van zijn, 1 jaar en 10 maanden.

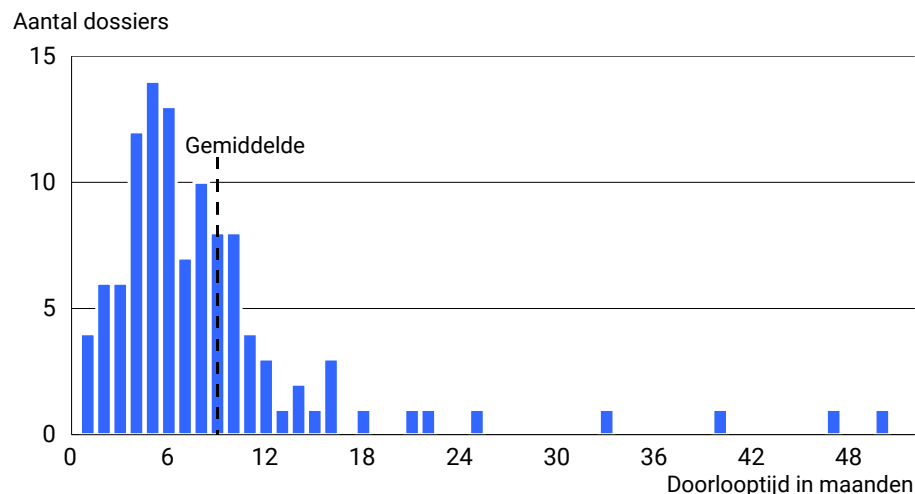
Er zijn verschillende redenen waarom het lang kan duren voordat het schadebedrag kan worden berekend. Sommige veteranen waren bijvoorbeeld nog jong toen ze letsel opliepen. Zonder hun letsel hadden zij nog een lange carrière voor de boeg gehad. Dan moet voor een lange periode onderzocht worden hoe de carrière van de veteraan er uit had gezien. Deze discussies kunnen bij veteranen gevoelig liggen. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat de veteraan vindt dat hij of zij zonder het letsel een hogere positie of rang had gekregen dan waar het Ministerie van Defensie vanuit gaat. Ook voor een veteraan die na de tijd bij Defensie een eigen bedrijf is begonnen, kan het moeilijk zijn om in te schatten hoeveel er met het bedrijf zou zijn verdiend.

Fase 3 De schade berekenen duurt in 80% van de aanvragen 3 maanden tot 1 jaar



Als de veteraan en het Ministerie van Defensie het eens zijn over welke schadeposten er zijn in fase 2 kan het schadebedrag worden uitgerekend in fase 3. Daarvoor schakelt het ministerie een onafhankelijk rekenbureau in. Dit gebeurt bij 75% van de RVS-aanvragen. Gemiddeld duurt deze fase 9 maanden. Voor 80% van de RVS-aanvragen duurt dit 3 maanden tot 1 jaar. In figuur 9 is dit weergegeven.

Figuur 9 Doorlooptijd fase 3: Rekenopdracht tot vaststellingsovereenkomst
Het berekenen van de schade duurt gemiddeld 9 maanden



Rekenbureau berekent schadebedrag

Het Ministerie van Defensie werkt met twee commerciële rekenbureaus. Het gaat om het Nederlands Rekencentrum Letselschade (NRL) en De Bureaus. De veteraan mag zelf kiezen welk bureau het schadebedrag uitrekent. Het rekenbureau levert eerst een conceptrekenrapport op.

Aanpassingen in rekenwerk kosten tijd

In 20% van de RVS-aanvragen zijn in fase 3 achteraf nog aanpassingen in het rekenwerk nodig. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn. Soms krijgt het rekenbureau niet genoeg informatie van of over de veteraan waardoor het niet mogelijk is om alle berekeningen te doen. Ook kan de informatie die nodig is voor de berekeningen in de tussentijd veranderd zijn, zoals de arbeidsvoorwaarden van het beroep van de veteraan dat hij of zij na Defensie uitoefent. Dit zijn uitgangspunten waarover het Ministerie van Defensie, de veteraan en de belangenbehartiger overeenstemming moeten bereiken. We constateren dat het in deze gevallen gemiddeld bijna anderhalf keer langer duurt om een schadevergoeding te krijgen: 2 jaar en 11 maanden tegenover 2 jaar en 1 maand zonder aanpassingen in het rekenwerk.

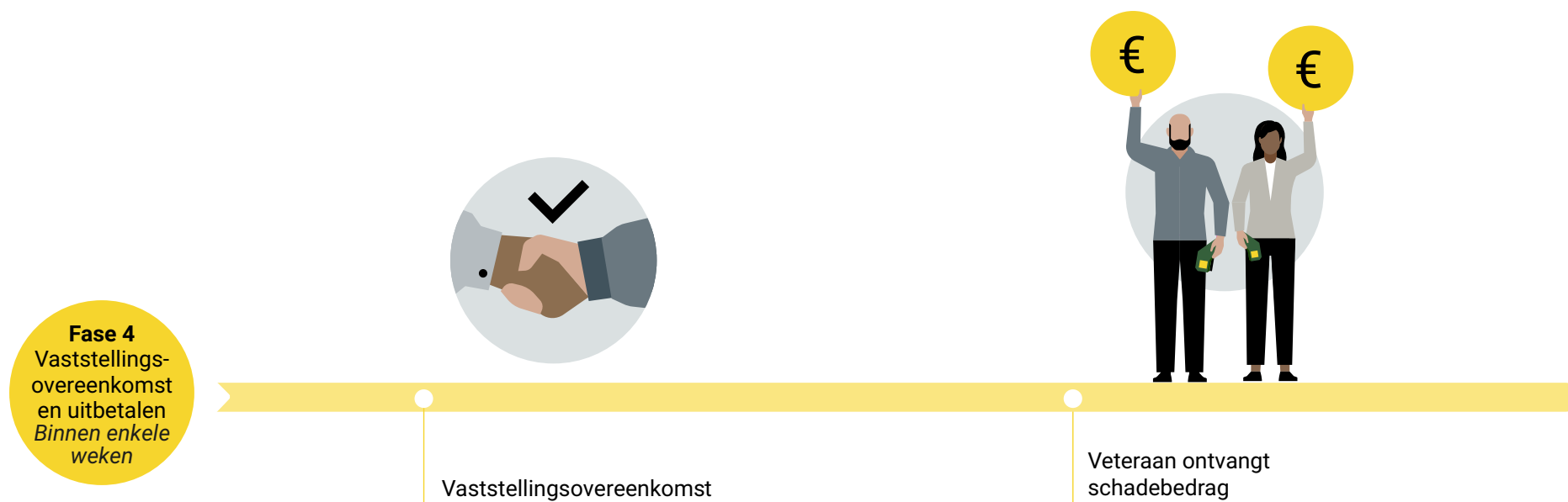
In 25% van de RVS-aanvragen is het niet nodig voor het ministerie om een rekenbureau om hulp te vragen. Dan spreken de veteraan/belangenbehartiger en de letselschadejurist van Defensie samen een bedrag af. Dit gebeurt vooral bij aanvragen waar de schade makkelijk is te bepalen. Bijvoorbeeld omdat er weinig of geen verlies aan inkomsten voor de veteraan is. Soms wil een veteraan het proces snel achter de rug hebben en heeft er geen behoefte aan om alles tot in detail te laten uitrekenen.

Veteranen aan het woord: "je leven staat stil"

De veteranen die wij interviewden geven aan dat er veel afhangt van de RVS. De RVS-procedure brengt veel onzekerheden met zich mee in het leven van een veteraan. Dat kan stressvol en zwaar zijn. Daar komt bij dat de procedures lang duren voor hen. In ons onderzoek zien we doorlooptijden van langer dan 5 jaar. Dit heeft veel impact op de veteraan en op de omgeving van de veteraan.



Fase 4 Uitbetaling volgt binnen enkele weken na ondertekenen vaststellingsovereenkomst



Vaststellingsovereenkomst tussen veteraan en ministerie

De RVS-procedure is afgerond in fase 4 wanneer er tussen de veteraan en het Ministerie van Defensie een afspraak is: een vaststellingsovereenkomst. Dat is het document waarin het uiteindelijke schadebedrag staat. In de vaststellingsovereenkomst kan nog wel worden opgenomen dat de afspraak niet definitief is. De veteraan kan dan later terugkomen bij het Ministerie van Defensie om een hogere vergoeding te vragen. Bijvoorbeeld als de medische situatie die veroorzaakt is door het letsel, verslechtert.

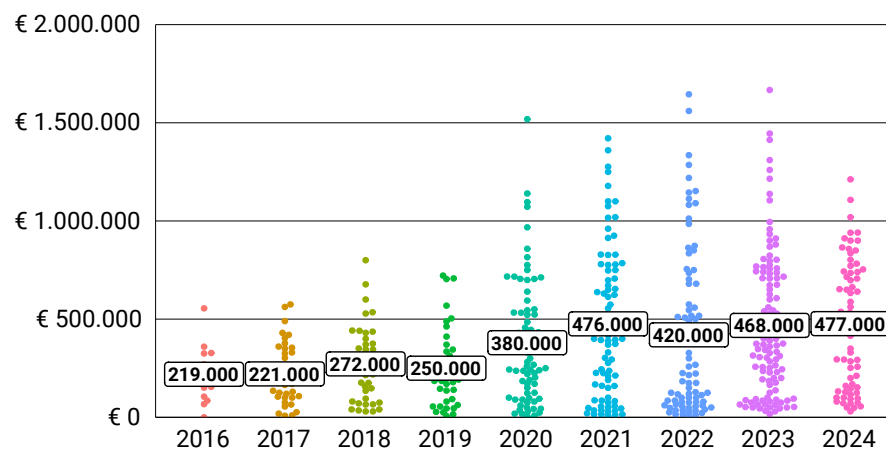
Het schadebedrag dat het ministerie aan veteranen uitkeert varieert. Soms keert Defensie een paar duizend euro uit. Soms gaat het om bedragen van boven € 1 miljoen. In figuur 10 staat het bedrag dat veteranen hebben gekregen aan schadevergoeding. Het gemiddelde schadebedrag is gestegen van gemiddeld € 219.000 in 2016 tot gemiddeld € 477.000 in 2024. Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar deze verdubbeling van de schadebedragen per veteraan.

De verschuldigde belasting heeft het Ministerie van Defensie tot en met juli 2024 direct aan de Belastingdienst betaald. Deze zogenoemde eindheffing bedroeg vanaf 2016 tot en met juli 2024 in totaal € 166 miljoen. De Belastingdienst heeft eind 2023 bepaald dat Defensie vanaf 25 maart 2022 geen belasting meer verschuldigd is over de schadevergoedingen. Defensie gaat de ten onrechte betaalde belasting vanaf die datum terugvragen.³

Figuur 10 Uitgekeerde schadevergoedingen 2016-2024

Uitgekeerde schadebedragen nemen toe

Elke stip is een RVS-schadevergoeding voor een veteraan



Onafhankelijk advies aanvragen en bezwaar maken

De veteraan, belangenbehartiger of het Ministerie van Defensie kan tijdens de gehele procedure advies vragen van een onafhankelijke partij. Dat is de Commissie van Advies Volledige Schadevergoeding (CAVS). Dat kan bijvoorbeeld als de partijen het niet eens zijn over hoe de carrière van een veteraan er uit had kunnen zien als hij of zij geen schade had opgelopen of over het moment wanneer de schade is ontstaan. Na het advies van de CAVS kunnen er nog steeds meningsverschillen overblijven. Het advies is niet bindend. Als de veteraan het niet eens is met het voorgestelde schadebedrag kan hij of zij bezwaar maken bij de bestuursrechter.

Kosten deskundigen en belangenbehartigers

Defensie betaalt de kosten van de belangenbehartiger van de veteraan en externe deskundigen. Voor de belangenbehartiger is maximaal € 15.000 beschikbaar, maximaal € 250 per uur inclusief BTW. Dit is volgens de belangenbehartigers niet altijd genoeg. In dat geval kan de belangenbehartiger aan Defensie vragen om een hogere vergoeding (UVS artikel 6). In uitzonderlijke gevallen trekt een belangenbehartiger de extra kosten af van de uiteindelijke schadevergoeding van veteranen. De belangenbehartigers die wij interviewden doen dat liever niet maar geven aan dat ze in zeer beperkte gevallen niet anders kunnen omdat ze voor meer dan € 15.000 aan kosten hebben gemaakt in een dossier.

Voor elk extern onderzoek is maximaal € 5.000 beschikbaar. Het Ministerie van Defensie heeft van 2014 tot en met 2024 in totaal zo'n € 11 miljoen uitgegeven aan de belangenbehartigers van veteranen en ingehuurde deskundigen, zoals advocaten en medisch specialisten.

5. Gebrek aan personeel en middelen gaat ten koste van dienstverlening aan veteranen

De juridische afdeling van het Ministerie van Defensie kampt met een structureel tekort aan personeel. Dit gaat volgens de letselschade-advocaten van het ministerie ten koste van de dienstverlening aan veteranen, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijk contact. Ook beschikt het ministerie niet over een ICT-systeem dat het bijhouden van RVS-aanvragen ondersteunt. De letselschadejuristen leggen alle stappen in het RVS-traject handmatig vast. Dit is foutgevoelig en arbeidsintensief.

Te weinig letselschadejuristen bij Defensie

De letselschadejuristen van het Ministerie van Defensie (30 fte) behandelen niet alleen de RVS-aanvragen maar ook andere schadeclaims en kampen al jaren met een hoge werkdruk. In figuur 11 staat aangegeven hoe er sinds 2009 al een structureel tekort is aan letselschadejuristen bij het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (JDV) van het Ministerie van Defensie.

In mei 2024 heeft de afdeling claims van het Ministerie van Defensie opnieuw om uitbreiding van het aantal letseljuristen gevraagd. Het gaat om 9 fte. De kosten voor een uitbreiding van personeel komen volgens de berekening van het ministerie neer op ongeveer € 1,2 miljoen per jaar. Op het moment van schrijven van dit rapport, loopt de aanvraag voor extra personeel nog.

Letselschadejuristen hebben steeds minder tijd per aanvraag en reageren later dan gewenst op vragen van veteranen en hun belangenbehartigers. Ook is er minder tijd om persoonlijk contact te hebben met veteranen dan zij zouden willen. Het Ministerie van Defensie verwacht dat het aantal verzoeken voor de RVS de komende jaren blijft groeien.

Figuur 11 *Tijdslijn gebrek letselschadejuristen bij het Ministerie van Defensie*

Structureel te weinig letselschadejuristen bij Defensie



Bron: Interne memo's en werkdrukonderzoeken Defensie

Inhuur landsadvocaat vangt personeelstekort op

Om dit structurele tekort aan letselschadejuristen op te vangen huurt het Ministerie van Defensie sinds 2016 de landsadvocaat in om RVS-aanvragen te behandelen. Eerst behandelde de landsadvocaat alleen dossiers van veteranen die onder de ereschuldregeling vielen. Dat is een eenmalige uitkering van maximaal € 125.000 voor veteranen die letsel hebben opgelopen tijdens een uitzending, vóór 1 juli 2007 de krijgsmacht hebben verlaten en vóór 1 juni 2012 een eerste aanvraag voor militair invaliditeitspensioen hebben ingediend.

Sinds 2022 behandelt de landsadvocaat ook RVS-aanvragen. Het inhuren van de landsadvocaat kostte Defensie in 2022 en 2023 ongeveer € 2 miljoen per jaar. Het ministerie schat de kosten voor 2024 op € 2,4 miljoen. Volgens het ministerie is het niet meer nodig de landsadvocaat in te huren als de capaciteit met 9 fte aan letselschadejuristen toeneemt voor een bedrag van € 1,2 miljoen per jaar.

Geen zaakvolgsysteem bij Defensie

De letselschadejuristen van het Ministerie van Defensie hebben geen ICT-systeem waarin ze kunnen bijhouden in welke fase een aanvraag is.

In plaats daarvan werken ze handmatig in mapjes in Windows Verkenner. De letselschadejuristen vinden dat dat geen ideale manier van werken is, ook omdat ze het al heel druk hebben. Daarom onderzoekt het Ministerie van Defensie of het mogelijk is hiervoor een zogenoemd zaakvolgsysteem aan te schaffen. Daarmee zouden de juristen beter zicht kunnen houden op lopende zaken. Onduidelijk is of en wanneer het ministerie een dergelijk systeem gaat aanschaffen.

6. Tot slot

Voor dit onderzoek hebben wij met allerlei partijen gesproken die een rol spelen bij de RVS. Zij geven aan dat zij allen het beste voor hebben met veteranen, maar dat er ook tegengestelde belangen zijn. In die zin onderscheidt de RVS zich niet wezenlijk van civiele letselschadezaken.

Bij de RVS gaat het om een bijzondere groep mensen. Veteranen hebben hun leven geriskeerd in oorlogsgebieden of op vredesmissies. De bijzondere zorgplicht voor veteranen verplicht de minister van Defensie veteranen bij te staan. Uit de gesprekken met veteranen maken wij op dat zij die zorg, het respect en de waardering niet altijd ervaren, met name niet bij de RVS-aanvragen die heel lang duren.

Veteranen aan het woord: “frustrerend”

Veteranen die de RVS hebben aangevraagd, vertellen dat zij een zorgvuldige, objectieve vaststelling van het schadebedrag belangrijk vinden. Toch is een vlot verloop van een RVS-aanvraag minstens zo belangrijk.



“Ik snap waarom het zo lang duurt, maar het frustreert me wel.”

Bijlagen

Methodologische verantwoording

Wat hebben we onderzocht?

Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Waarom is de doorlooptijd van een aanvraag om schadevergoeding in de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) voor de ene veteraan langer dan voor de ander?

Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek hebben we de volgende vragen gesteld:

1. Hoe heeft de RVS zich ontwikkeld sinds 2014, in aantallen dossiers en financiële omvang?
2. Welke processtappen doorlopen veteranen en het Ministerie van Defensie bij een aanvraag om schadevergoeding en de afhandeling hiervan?
3. Wat zijn de doorlooptijden per processtap bij aanvragen om schadevergoeding en de afhandeling hiervan?
4. Welke factoren spelen een rol bij een relatief langzame of snelle afhandeling van een aanvraag?

Hoe hebben we het onderzoek aangepakt?

Berekening hoelang een aanvraag duurt

In dit onderzoek hebben we bekeken hoe lang de aanvraag van RVS als geheel duurt. Ook hebben we onderzocht hoe lang elk onderdeel van de aanvraag duurt. Wij hebben een aantal vaste momenten in de aanvraagprocedure geïdentificeerd waar we per dossier datums aan hebben gekoppeld. Het gaat om de volgende momenten:

- veteraan/belangenbehartiger doet aanvraag bij Defensie;
- afdeling claims van JDV laat weten aan veteraan/belangenbehartiger of RVS van toepassing is;
- JDV ontvangt uitgangspuntenbrief van belangenbehartiger/veteraan;
- aanvraag en ontvangst eerste medische advies;
- opdracht van JDV aan rekenkundige;
- ontvangst eerste conceptrapport van rekenkundige door JDV;
- ontvangst ondertekende vaststellingsovereenkomst door JDV.

Invoermethode

Zoals eerder benoemd heeft JDV geen computerprogramma (zaakvolgsysteem) om lopende zaken in bij te houden. Daarom hebben we van Defensie screenshots ontvangen van hun Windows Verkenner. We werkten met dossiernummers. Zo konden wij de titel van een mail zien en de datum waarop hij was verstuurd. Persoonlijke gegevens van veteranen waren voor ons niet zichtbaar. Vervolgens hebben we in ons systeem de datum ingevoerd van alle 'momenten' die hiervoor staan opgenoemd. Ter controle hebben we het 4-ogenprincipe toegepast. Dat betekent dat steeds 2 onderzoekers de data invoerden in een eigen dataset. Die datasets hebben we met elkaar vergeleken. Bij onzekerheid over de juiste datum hebben we JDV om opheldering gevraagd.

Selectie dossiers voor het onderzoek

De doorlooptijden hebben we berekend op een selectie van dossiers. We hebben de dossiers willekeurig geselecteerd (aselecte steekproef) op basis van de formule van Cochran (1977). De selectie is gedaan op alle RVS-aanvragen die tussen 2021 en 1 juli 2024 zijn afgerond. Hiermee geven we een actueel beeld van de RVS.

Data-analyse factoren

Om de privacy van veteranen te waarborgen, hebben we geen inzicht in de dossiers gehad. Daardoor kunnen wij in dit onderzoek geen uitspraken doen over specifieke redenen voor RVS-aanvragen die langer duren. Wel laten we in algemene zin zien welke factoren samenhangen met langer durende procedures.

Op basis van literatuuronderzoek en interviews met letselschadejuristen van Defensie hebben wij 8 dossierkenmerken geïdentificeerd die mogelijk samenhangen met langere doorlooptijden. Deze kenmerken zijn al dan niet van toepassing in een dossier (binaire variabele). We hebben voor elk kenmerk getoetst of er een statistisch significant verband bestaat tussen het kenmerk en de duur van een RVS-procedure. Daarbij hebben we gecorrigeerd voor de samenhang tussen de verschillende kenmerken. Voor de duur van de procedure hebben we gekeken naar het moment dat Defensie een dossier inhoudelijk kan gaan behandelen (uitgangspuntenbrief) tot de vaststellingsovereenkomst.

Voor de analyse maken we gebruik van twee verschillende methoden. Met de eerste methode (Wilcoxon test) testen we voor elke variabele of deze samenhangt met de doorlooptijd. Om te voorkomen dat we toevallige resultaten als betekenisvol zien, hebben we een statistische correctie gedaan op basis van het aantal tests (8) dat we hebben uitgevoerd (Bonferroni correctie).

Met de tweede methode (regressieanalyse) doen we hetzelfde, en corrigeren we bovendien voor samenhang tussen de variabelen. Wanneer een variabele in beide testen significant is ($p < 0.05$), hebben we meer vertrouwen in het resultaat. Dit betekent dat dit verschil niet alleen in de steekproef voorkomt maar er ook voldoende zekerheid is om het verschil (bijvoorbeeld tussen dossiers mét een medisch advies en dossiers zonder een medisch advies) in de gehele populatie te verwachten.

Uit de analyse blijkt dat 4 van de 8 variabelen een statistisch significante relatie met de doorlooptijden hebben. Dit resultaat komt uit zowel de Wilcoxon test als de regressieanalyse. Het betekent dat die 4 variabelen samenhangen met langere doorlooptijden. Een causaal verband is niet aangetoond. Onderstaande tabel laat de resultaten zien. Ook is in de tabel de effectgrootte en het verschil in de doorlooptijd in maanden opgenomen. Dit geeft aan hoe groot het effect van het kenmerk is op de doorlooptijden.

Eigenschap	P-waarde Wilcoxon test	P-waarde regressie- analyse	Significant (P < 0.05)	Effect- grootte	Vershil
Medische terugval	0.329	0.154	Nee	-	
Medisch advies	0.000	0.000	Ja	73%	12 maanden
Meervoudig letsel	0.227	0.148	Nee	-	
Aanpassingen in berekeningen	0.000	0.001	Ja	48%	10 maanden
Wisseling behandelaar	0.000	0.037	Ja	23%	9 maanden
Wisseling belangenbehartiger	0.068	0.554	Nee	-	
Zelfstandig ondernemer	0.257	0.523	Nee	-	
Overig extern advies	0.000	0.000	Ja	95%	30 maanden

Gebruikte data en berekeningen per figuur

Alle doorlooptijden in dit onderzoek zijn berekend aan de hand van een analyse van 163 RVS-aanvragen. Per figuur is gekozen voor een weergave in weken, maanden, kwartalen of jaren. Verder hebben we data over uitgaven aan de RVS en aantallen RVS-aanvragen bij het Ministerie van Defensie ontvangen. Hieronder geven we voor tabel 1 en voor enkele figuren nog een aanvullende toelichting.

Tabel 1 en figuur 1

De data hebben we verzameld op basis van een analyse van 163 RVS-aanvragen. Voor de doorlooptijden voor 80% van de aanvragen hanteren we een reikwijdte. Die reikwijdte is berekend op basis van alle observaties tussen het 10e en 90e percentiel. De gemiddelde doorlooptijden per fase konden we niet altijd voor alle 163 aanvragen berekenen. In 25% van de aanvragen schakelt het Ministerie van Defensie bijvoorbeeld geen rekenbureau in om de schadesom te berekenen, maar komen het ministerie, de veteraan en de belangenbehartiger er onderling uit. Bij het berekenen van de gemiddelden en de reikwijdte van 80% zijn deze observaties niet meegenomen in de betreffende fase. De totale gemiddelde doorlooptijden van de gehele RVS-procedures zijn wel berekend op basis van alle observaties in onze dataset.

Figuur 4

Deze data uit de periode 2014 t/m 2024 hebben we ontvangen van het Ministerie van Defensie.

Figuur 5

Deze data uit de periode 2015 t/m 2024 hebben we ontvangen van het Ministerie van Defensie. De bedragen over 2015 zijn niet opgenomen in de figuur omdat ze laag zijn ten opzichte van de jaren daarna en daardoor visueel niet zichtbaar.

Figuur 8

Er zijn 8 uitschieters met een doorlooptijd van boven de 18 weken. Deze zijn niet in de figuur opgenomen ten behoeve van de leesbaarheid. De mediaan geeft, in verband met de uitschieters, een betere weergave geeft van de gebruikelijke doorlooptijden dan het gemiddelde.

Figuur 10

Deze data uit de periode 2015 t/m mei 2024 hebben we ontvangen van het Ministerie van Defensie. Bedragen betreffen de netto uitbetaalde schadevergoedingen in een jaar plus eventuele (eerder uitgekeerde) voorschotten, niet gecorrigeerd voor inflatie.

Figuur 11

Tijdelijk op basis van interne memo's en werkdrukonderzoeken van het Ministerie van Defensie.

Interviews

Voor ons onderzoek hebben we interviews gehouden met:

- Medewerkers van het Ministerie van Defensie (Dienstencentrum Juridische Dienstverlening, JDV);
- Medewerkers van de Stichting pensioenfonds ABP (Bijzondere Regelingen Defensie, BRD);
- Medewerkers van het Nederlands Veteraneninstituut (NLVi);
- Medewerkers van de Bond van Nederlandse Militaire Oorlogs- en Dienstsachtoffers (BNMO);
- Medewerkers van de Stichting Veteranen Platform (VP);
- Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht;
- Veteranen van Stichting 010 Veteranen;
- Medewerkers van de rekenbureaus Nederlands Rekencentrum Letselschade (NRL) en De Bureaus;
- Psycholoog van het bedrijf Balans & Impuls;
- 7 individuele veteranen die een RVS-aanvraag in hebben gediend;
- 3 belangenbehartigers.

Literatuurlijst

Auditdienst Rijk (2022). *Onderzoeksrapport. Evaluatie Regeling Volledige Schadevergoeding: De ervaring van betrokkenen.*

Algemene Rekenkamer (2023). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.* Bijlage bij Kamerstuk 36 360 XV, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

Defensie (2021a). Brief aan de Veteranenombudsman over onderzoek behandelingsduur verzoeken volledige schadevergoeding. Bijlage bij Kamerstuk 30 139, nr. 242. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Defensie (2021b). *Veteranennota 2020-2021.* Bijlage bij Kamerstuk 30 139, nr. 243. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

Defensie (2021c). *Beleidsreactie op rapport "Focus op Dutchbat-III" en de aanbevelingen van de begeleidingscommissie (cie. Borstlap).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 26 122, nr. 50.

Veteranenombudsman (2021). *Een onderzoek naar de behandelingsduur van verzoeken om volledige schadevergoeding bij het Ministerie van Defensie.*

Veteranenombudsman (2023). *Brief Nationale ombudsman aan minister van Defensie over behandelduur MIP.*

Wet- en regelgeving

Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen. Geldend van 01-01-2023 t/m heden.

Uitvoeringsregeling volledige schadevergoeding (UVS). Geldend van 01-01-2020 t/m heden.

Veteranenwet. *Geldend van 01-01-2020 t/m heden.*

Eindnoten

1. Deze passage is geactualiseerd op basis van aanvullende informatie die werd ontvangen bij het bestuurlijk wederhoor.
2. Deze figuur is geactualiseerd op basis van aanvullende informatie die werd ontvangen bij het bestuurlijk wederhoor.
3. Deze passage is geactualiseerd op basis van aanvullende informatie die werd ontvangen bij het bestuurlijk wederhoor.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 30 januari 2025.

Dit document is op 11 februari 2025 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: ANP/Jesse Wensing

Den Haag, februari 2025