

# De overheid en haar zorgplicht voor militairen: van Nederlands-Indië tot Mali

Theo van den Doel\*

De overheid heeft een zorgplicht voor haar militairen. Die zorgplicht is gebaseerd op de grote risico's die militairen lopen bij de uitoefening van hun beroep.<sup>1</sup> In de praktijk betekent dit dat de militair de plicht heeft de opgedragen taken overal ter wereld uit te voeren en zo nodig onder levensbedreigende omstandigheden op te treden.<sup>2</sup> Behalve deze persoonlijke risico's onderscheidt het militaire beroep zich van andere beroepen door de eisen die de krijgsmacht aan het personeel stelt: 'Military personnel, unlike their civilian counterparts, enter into a contract of unlimited liability with their employer.'<sup>3</sup> Volgens Burk heeft de overheid in een democratie een morele verantwoordelijkheid om te zorgen voor het welzijn van haar soldaten die worden ingezet in conflictsituaties.<sup>4</sup> De zorgplicht als essentieel onderdeel van de civiel-militaire relatie wordt door de overheid erkend, maar desondanks is zij in de nakoming ervan regelmatig tekortgeschoten.<sup>5</sup>

\* Dr. Theo (M.) van den Doel promoveerde in januari 2022 aan de Universiteit Leiden op het onderwerp 'Nederland en zijn veteranen 1945-2015'. Hiervan is een handeelseditie verschenen met als titel *Veteranenzorg 1815-2015. Van afstandelijk naar betrokken* (Zutphen, Walburg Pers, 2022).

1 De zorgplicht is omschreven in artikel 3 en 4 van de Veteranenwet. *Staatsblad* 133, jaargang 2012.

2 Tweede Kamer, Kamerstuk 32414 nr. 3, 3.

3 Citaat Segal in G. Caforio en M. Nuciari (red), *Handbook of the Sociology of the Military and Social Research* (2nd. ed., Springer, 2018) 618.

4 J. Burk, 'Strategic Assumptions and Moral Implications of the Constabulary Force', *Journal of Military Ethics* 4 (2005) (3) 162.

5 Zie ook de bijdrage van Karishma Chafekar over de militaire eed waarin wordt geconcludeerd dat loyaliteit en vertrouwen geen eenrichtingsverkeer is, maar dat er ook een verantwoordelijkheid ligt bij de regering die het oppergezag heeft over de krijgsmacht: 'Excuses aan Dutchbat III', *Militaire Spectator* 192 (2023) (4) 174-187.





*Herdenking van de val van Srebrenica.  
De overheid is regelmatig tekortgeschoten  
in de zorgplicht voor militairen*

FOTO ANP, PETER HILZ

In tegenstelling tot Nederland hanteert de overheid in andere landen, zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada, een ongeclausuleerde zorgplicht ten opzichte van de militair. De verplichting vloeit voort uit het unieke beroep dat de overheid op militairen doet om de landsbelangen te verdedigen. Om die reden is het militaire beroep niet te vergelijken met andere beroepen.<sup>6</sup>

In dit artikel staat de wijze centraal waarop sinds 1945 de overheid haar zorgplicht, waaronder de veteranenzorg, voor militairen is nagekomen. Wat de achtereenvolgende beleidsintenties waren over de zorgplicht wordt eerst uiteengezet. Daarna volgen de praktische uitvoering van de zorgplicht voorafgaand, tijdens en na de uitvoering van militaire missies.<sup>7</sup> Tot slot worden enkele conclusies getrokken.

## Ontwikkeling beleidsintenties zorgplicht

In de periode 1945-2015 heeft de overheid verschillende standpunten ingenomen met betrekking tot de reikwijdte van de zorgplicht voor militairen. Eind jaren veertig was het uitgangspunt de bijzondere positie van de militair bij de uitoefening van zijn beroep en de daaraan gekoppelde 'blootstelling aan gevaar'. Hiermee nam de militair een aparte positie in ten opzichte van het overige overheidspersoneel. Volgens de minister van Oorlog diende de Staat *alle risico's* te dragen en de militair in voorkomend geval *volledig schadeloos* te stellen. De

diverse wetten die tot stand kwamen regelden de materiële vergoeding in de vorm van een invaliditeits- of nabestaandenpensioen. In sommige gevallen werden ook de ouders, grootouders of schoonouders van de omgekomen militair gecompenseerd, wanneer deze had bijgedragen aan hun levensonderhoud. Bij de vaststelling van het invalidenpensioen diende rekening te worden gehouden met de loopbaanperspectieven van de betrokken militair. Er was sprake van een duidelijke cesuur. Wetgeving voor overheidspersoneel (militairen, verzetsdeelnemers, leden van de Binnenlands Strijdkrachten, personeel van de bewapende koopvaardij) kwam als eerste tot stand. Dit was niet alleen gebaseerd op het zorgbeginsel van de overheid, maar ook op een moreel criterium dat was gekoppeld aan de getoonde moed. Voor civiele oorlogsslachtoffers hanteerde de overheid deze beginselen niet.

In de debatten eind jaren veertig over de uitkeringen voor mobilisatieslachtoffers (1914-1918) was de regering van mening dat er niet alleen sprake kon zijn van oorzakelijk verband tussen de dienstverrichting en invaliditeit, maar ook van 'verergerend' verband.<sup>8</sup> De militair zou bijvoorbeeld taken hebben moeten uitvoeren die niet in overeenstemming waren met zijn fysieke en/of geestelijke capaciteiten, waardoor onderliggende kwalen waren verergerd. Hiermee werd impliciet ook de reikwijdte van die verantwoordelijkheid aangegeven. De zorgplicht gold dus niet alleen tijdens de actieve dienst, maar ook nadat de militair de krijgsmacht had verlaten.<sup>9</sup>

In 1975 werd onder druk van maatschappelijke groeperingen door de regering het Werk- en Adviescollege (WAC) ingesteld. Het WAC moest de regering adviseren over de immateriële hulpverlening aan oorlogsgetroffenen. In diezelfde periode werd de Bond van Nederlandse Militaire Oorlogs- en dienstslachtoffers (BNMO) geconfronteerd met de problematiek van toenemende last van invaliditeit, vroegtijdige veroudering en vereenzaming onder haar leden. Door een interventie van de BNMO bij het WAC werd aandacht gevraagd voor de immateriële problematiek van de oorlogsmilitairen.<sup>10</sup> Uiteindelijk is dit maatschappelijke en politieke

6 Het uitgangspunt van de Britse overheid luidt: 'The nation has a commitment to our Service personnel, their families and veterans. This requires us to ensure that the unusual demands of serving in the Armed Forces do not result in unfairness for those who serve and to recognise the special sacrifice made by some members of the Armed Forces and their families.'

7 De weergegeven praktijkcases vormen slechts een selectie. Voor een volledig beeld wordt verwezen naar *Veteranenzorg 1815-2015*.

8 Handelingen der Staten-Generaal, Bijlagen 1947-1948, 811-5, Memorie van Antwoord, 9 juli 1948.

9 Wetgeving voor mobilisatieslachtoffers kwam pas dertig jaar later tot stand. *Staatsblad* 1948, I 496.

10 NL-HaNA, 2.15.2.6 Werk- en Advies College Immateriële hulpverlening Oorlogsgetroffenen (WAC 1975-1979), inv.nr. 57.



*In 2012 werd de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid wettelijk verankerd in de Veteranenwet. De zorgplicht geldt voor, tijdens en na de inzet van de militair*

FOTO MCD, JOHN VAN HELVERT

proces de opmaat geweest voor het veteranenbeleid.

In 1989 omschreef de regering haar verantwoordelijkheid voor de militair als volgt: ‘ten aanzien van postactieve militairen bestaat namelijk een bijzondere verantwoordelijkheid voor de zorg van hen, die ten gevolge van de vervulling van de militaire dienst lichamelijk geïnvalideerd en/of psychisch getraumatiseerd zijn geraakt. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de doelstelling van de krijgsmacht en de daaraan gerelateerde positie van de militair.’<sup>11</sup> Met deze uitspraak werd door de regering ook de zorg voor de psychisch beschadigde veteraan tot haar verantwoordelijkheid gerekend. In de Veteranennota 1990 werd die immateriële hulp nader uitgewerkt. De focus in het beleid lag bij de Indië-veteranen (formeel aangeduid met oud-militairen Indiëgangers).<sup>12</sup>

In de jaren negentig, de periode waarin de kader-militie krijgsmacht werd omgevormd tot een vrijwilligerskrijgsmacht, nam het ministerie

van Defensie een ander standpunt in. De zorg voor veteranen was vooral een maatschappelijke aangelegenheid.<sup>13</sup> Dit standpunt werd niet gedeeld met het parlement. In 2007 werd dit standpunt onder de aandacht van de veteranen gebracht. De veteranenzorg is een verantwoordelijkheid van de Nederlandse samenleving als geheel.<sup>14</sup> Feitelijk wilde het ministerie van Defensie als werkgever niet de volledige verantwoordelijkheid dragen voor de nazorg van de veteranen. Het budget hiervoor ontbrak en het

11 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1988-1989. Kamerstuk 18994 nr. 11, 4.

12 De Libanon-veteraan behoorde niet tot de doelgroep. De missie in Libanon was volgens de mening van het ministerie van Defensie niet te vergelijken met de oorlog in Nederlands-Indië of Korea, aldus het verweer van Defensie in een rechtszaak (2015) tegen een Libanonveteraan die Defensie verweet tekort te zijn geschoten in zijn zorgplicht. Volgens Defensie was het geldende zorgbeleid destijds in overeenstemming met de stand van de wetenschap. Zie uitspraak CRVB: 2015:4336. PTSS Libanon veteraan; onvoldoende voorlichtingen (na) zorg; Minister aansprakelijk; causaal verband aangenomen. Zie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:CRVB:2015:4336>.

13 Ministerie van Defensie, Intern beleidsdocument (1994), nr. BL940802A/BMP/B94. Dit standpunt werd door het ministerie van Defensie tot begin 21e eeuw ingenomen.

14 Ministerie van Defensie, Brief nr. P/2007011699 van 27 april 2007.

werd door Defensie beschouwd als een verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de GGZ.<sup>15</sup> Dit verklaart ook de moeizame ontwikkeling van het veteranenbeleid vanaf de jaren negentig. Het was vooral de Tweede Kamer, het Veteranenplatform en belangenorganisaties van militairen die als aanjagers van het veteranenbeleid fungeerden. In 2012 werd op initiatief van de Tweede Kamer de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid wettelijk verankerd in de Veteranenwet.<sup>16</sup> De zorgplicht geldt voor, tijdens en na de inzet van de militair.<sup>17</sup>

## De zorgplicht in de praktijk: van Nederlands-Indië tot Mali

Op welke wijze de zorgplicht tijdens een zevental missies werd uitgevoerd, wordt hieronder aan de hand van verschillende deelaspecten uiteengezet.

### De politieke besluitvorming

Tot begin jaren negentig was de Nederlandse deelname aan militaire missies beperkt en lag het accent in de politieke debatten op het ‘buitenlands-politieke terrein’. Sinds de wijziging van de grondwet in 2000 (artikel 100) is de informatieverstrekking aan het parlement en de besluitvorming over de inzet van militairen meer gestructureerd dan voorheen.

Uitgangspunt bij elke missie is de politiek-militaire situatie voorafgaand aan de definitieve beslissing tot inzet.<sup>18</sup> Door de analyse van de politieke besluitvorming voorafgaand aan een missie wordt inzicht verkregen in de motieven voor deelname aan een militaire operatie, de politieke- en militaire doelstellingen waarbinnen de missie wordt uitgevoerd en de wijze waarop de overheid haar bijzondere verantwoordelijkheid voor haar militairen inhoud geeft.

Nut, noodzaak en legitimiteit van een missie, zo blijkt uit onderzoek, zijn van invloed op de meningsvorming. Voorafgaand en tijdens een missie is een strategisch narratief vanuit de overheid gewenst. Niet alleen voor de samenleving, maar ook voor de veteraan is het van belang dat de missie een zinvol doel dient en uitvoerbaar is. Volgens Dixon is het maatschappelijk draagvlak voor de missie van invloed op het moreel van de militair.<sup>19</sup> Tine Molendijk stelt dat: ‘Political practices are of strong moral significance for soldiers.’<sup>20</sup>

In de praktijk blijken heldere doelstellingen, toereikende middelen en een toereikend mandaat vaak te ontbreken. In een interview met Tine Molendijk over ‘moral injury’ in *Checkpoint* zegt zij dat het zou helpen als de Nederlandse regering voorafgaand aan een missie duidelijker is over het nut ervan.<sup>21</sup> ‘Dit alles om te zorgen dat militairen om rechtvaardige redenen worden uitgezonden en op rechtvaardige wijze hun werk kunnen doen. Het is belangrijk die morele principes oprecht te bespreken in besluitvormingsprocessen en niet alleen af te vinken als juridische checklist. Net zo belangrijk is dan ook dat de regering in de communicatie de zaken niet mooier maakt dan ze zijn, maar transparant en eerlijk durft te zijn. Hoe transparanter en eerlijker, hoe meer politieke besluitvorming bescherming tegen morele verwonding biedt.’<sup>22</sup> Voorkomen moet worden dat missies uit politieke overwegingen rooskleuriger worden voorgesteld dan zij in werkelijkheid zijn. Door de samenleving de werkelijke informatie over het verloop van een missie (Nederlands-Indië, Libanon, Srebrenica, Urugzan) te onthouden, werden de belevenissen van de militair na terugkomst vol ongeloof

15 Zie het Nawoord van C.J.M. de Veer in Van der Giessen et al (red.), *Veteranen en veteranenbeleid in Nederland* (Deventer, Wolters Kluwer, 2019) 566.

16 Tweede Kamer, Kamerstuk 32414 nr. 1, 15 juni 2010. Voorstel van wet van de leden Eijssink, Poppe, Pechtold en Peters tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Veteranenwet). Uiteindelijk is de wet door alle fracties ondertekend en gezamenlijk als initiatiefwet ingediend.

17 Veteranenwet, *Staatsblad*, nr. 133 van 11 februari 2012. Veteranenbesluit, *Staatsblad*, Jaargang nr. 221. Besluit van 19 juni 2014, houdende nadere regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen.

18 M. van den Doel, ‘Nederland en zijn veteranen 1945-2015’, (Proefschrift Universiteit Leiden, 2022).

19 P. Dixon, ‘Britain’s “Vietnam Syndrome”? Public Opinion and British Military Intervention from Palestine to Yugoslavia’, *Review of International Studies* 26 (2000) (1) 99-121.

20 T. Molendijk, ‘The Role of Political Practices in Moral Injury: A Study of Afghanistan Veterans’, *Political Psychology* 40 (2019) (2) 261-275.

21 *Checkpoint*, december 2019, 12. Veteraneninstituut, Doorn.

22 T. Molendijk, ‘Moral injury’, *Militaire Spectator* 189 (2020) (11) 566-567.

aangehoord. Het onbegrip in de samenleving voor de verhalen van de terugkeerde militair leidde soms tot een sociaal isolement en psychische klachten bij de veteraan.

### **De militaire voorbereiding**

De zorgplicht van de overheid voor haar militairen begint bij de selectie van de militair. In 1944 richtte het Nederlandse ministerie van Oorlog in Londen de Psychologische Dienst op voor de personeelswerving. Uitgangspunt hierbij was dat men door een grondige selectie 'psychisch neurotische personen en anderen met een gebrekkige intellectuele ontwikkeling en geestelijke rijping' uit de krijgsmacht kon

weren. Men ging er van uit dat oorlogsneurose en gevechtssuïtputting werden veroorzaakt door psychopathologische reacties van 'niet geheel volwaardige persoonlijkheden'. De belangrijkste opgave van de militaire psychiatrie was te voorkomen dat dergelijke personen in de krijgsmacht terecht kwamen. In het selectieproces lag de nadruk op preventie.<sup>23</sup>

23 J.H.J. Loth, 'De militaire psychiatrie in de Krijgsmacht: innovatie en discontinuïteit' (Masterthesis Universiteit van Utrecht, 2017).



*Nederlandse militairen van de VN-operatie in Korea. De opgedane ervaring in Korea werd later niet gebruikt bij de Unifil-missie*

## Volgens Defensie was Unifil een veilige missie

Dat deze grondige selectie achterwege was gebleven bleek al tijdens de inzet in voormalig Nederlands-Indië. Van de circa 1.300 psychisch beschadigde militairen die vanuit Nederlands-Indië in Nederland aankwamen werden er, ondanks de bestaande kennis over oorlogsneurosen, circa 1.150 huiswaarts gestuurd.<sup>24</sup> In 1940 had men al binnen de militaire psychiatrie uit de vakliteratuur opgemaakt dat oorlogsneurosen zich ook na jaren nog kunnen openbaren. Op basis van eigen waarnemingen in het Neurosehospitaal hadden artsen vastgesteld dat twee jaar na de opgelopen traumatische ervaring het ziektebeeld manifest werd. Deze kennis en ervaring leidde niet tot aanpassing van het beleid. Op verzoek van de Tweede Kamer

werd een overzicht van het aantal ‘geestelijk verminkten’ aan het parlement toegestuurd.<sup>25</sup> Tijdens een debat in de Tweede Kamer benadrukte de minister van Oorlog Fiévez dat: ‘De militairen bij terugkeer normaal moesten worden behandeld. Wij hebben niet te maken met psychopaten. Wanneer zij echter zijn veranderd dan betekent dit voor de overgrote meerderheid dezer mannen dat zij flinker zijn geworden, dat zij meer man zijn geworden en niet dat zij merkwaardige gevallen zijn geworden.’<sup>26</sup>

Maar ook tijdens de Korea-oorlog bleef - na de inzet van het eerste bataljon - een grondige selectie achterwege. Toen de werving binnen de krijgsmacht werd gestart leverde dit onvoldoende vrijwilligers op. Om toch tijdig de aflossingsdetachementen te kunnen vullen, versoepelde het ministerie van Oorlog de eisen. Ook 18-jarigen en vrijwilligers met belastende antecedenten werden toegelaten. Toen ook dat nog te weinig opleverde, werden militairen aangenomen die niet aan de eisen voldeden. Zo werden militairen naar Korea gestuurd die medisch niet waren gekeurd.

In 1955 was Van Meurs, de voormalige bataljonsarts van het Korea-detachement, op het onderwerp ‘gevechtssuitputting’ gepromoveerd. In zijn proefschrift ging hij na welk type militair het beste met oorlogsstress kon omgaan.<sup>27</sup> Een van zijn conclusies was dat een strenge psychologische keuring het aantal uitvallers aan het front kan verminderen. Het ministerie van Defensie trok hier echter geen lessen uit.

Bij de Unifil-missie eind jaren zeventig werden de opgedane ervaringen van het Korea-detachement niet betrokken. De Unifil-missie werd samengesteld uit dienstplichtigen, die zich om uiteenlopende redenen hadden aangemeld. Een strenge psychologische keuring of de militair wel geschikt was voor de uitzending, ontbrak.<sup>28</sup> Het ministerie van Defensie deed er alles aan om het thuisfront ervan te overtuigen dat het een ‘veilige’ missie betrof. Dit was ook in het eigen belang, omdat dienstplichtigen volgens de wet alleen konden worden uitgezonden onder ‘gewone omstandigheden’.<sup>29</sup> Zo stelde een

24 M. Elands, (red.), *Oostwest, thuis best? De opvang van de uit Nederlands-Indië teruggekeerde militairen 1948-1951* (Doorn, Veteraneninstituut, 2004) 67.

25 Tweede Kamer, Zittingsjaar 1949-1950, Handelingen nr. 1654 12. Bijlagen, 33.

26 Tweede Kamer, Handelingen, 23 december 1947, 978-979.

27 Van Meurs hield over zijn bevindingen een lezing voor het Veteranen Legioen Nederland (VLN). In het VLN-periodiek werd daarvan verslag gedaan met de opmerking: de hoge heren in Den Haag hebben het ook gehoord en zullen er wel lering uit trekken.

28 Strenge selectie ofwel preventie betekent uiteraard niet dat goedgekeurde militairen geen PTSS kunnen ontwikkelen, maar kan het aantal ‘uitvallers’ tijdens een missie wel reduceren (bevindingen in het proefschrift van Van Meurs (1955) en Van Hoencamp (2015)).

29 Via een kort geding probeerde de vakbond van dienstplichtige militairen (VVDM) de uitzending te verhinderen. De rechtbank wees de eis af, maar een half jaar later stelde het Gerechtshof de vakbond in het gelijk. Er was in Libanon sprake van ‘buitengewone’ omstandigheden.

voorlichtingsofficier van het ministerie: 'gezien de sfeer in Nederland zou men denken dat het om een oorlogstaak gaat, maar het gaat om een politietaak. De vredesmacht heeft geen vijanden!' Voordat het Nederlands Unifilbataljon naar Libanon vertrok had de Unifil-missie al aan vijftien militairen het leven gekost en honderdvierenzeventig militairen waren gewond geraakt.

Bij de voorbereiding van de Unifil-missie was door het hoofd van de afdeling Gedragswetenschappen van de landmacht geadviseerd om twee militaire psychologen met het bataljon mee te sturen. Het voorstel was gebaseerd op onderzoeksresultaten uit de periode 1973-1977.<sup>30</sup> Het advies werd niet opgevolgd. In 1981 had een aantal teruggekeerde Libanongangers te kampen met PTSS.<sup>31</sup> Wederom verviel het ministerie van Defensie in dezelfde fout als na terugkeer van militairen uit voormalig Nederlands-Indië, Nieuw-Guinea en Korea. Men was zich onvoldoende bewust dat 'oorlogsneurosen c.q. posttraumatische stress' zich ook jaren later kunnen openbaren. In gestructureerde nazorg werd niet voorzien.

#### Vorbereiding

Formeel is vastgelegd dat de Commandant der Strijdkrachten er zorg voor draagt dat militairen die zijn aangewezen voor uitzending deelnemen aan een opwerkprogramma, dat ten minste bestaat uit een opleiding gericht op de specifieke kenmerken van de missie en het uitzendgebied en een training gericht op de algemene kenmerken van een uitzending.<sup>32</sup> Het gebrek aan een goede voorbereiding deed zich niet alleen voor bij de missies zoals hiervoor beschreven, maar ook tijdens de missie van Dutchbat III en de missies van de Task Force Uruzgan (2006-2010).

In het onderzoeksrapport van het NIOD werd een 'mismatch' vastgesteld tussen de opleiding van Dutchbat III en wat van het bataljon zou worden gevergd. Die constatering werd achteraf gedeeld door de commandant van Dutchbat III. Volgens hem was het bataljon op operationeel gebied niet klaar voor de missie. 'Worst case'-scenario's werden niet beoefend. Volgens de

commandant had het hogere niveau de omstandigheden ter plaatse niet goed ingeschat.<sup>33</sup>

Alle eenheden die waren aangewezen voor deelname aan de Task Force Uruzgan doorliepen volgens de minister van Defensie een missiegerichte opleiding. Individuele militairen die werden uitgezonden dienden een vergelijkbaar opleidingstraject te volgen. Uit interviews met Uruzgan-veteranen bleek echter dat dit niet in alle gevallen strookte met de praktijk. Zo stelde een veteraan: 'op spaarzame momenten hebben mannen van mijn geniegroep bepaalde taken geoefend waarvoor we in de voorbereiding in Nederland geen tijd hadden.'<sup>34</sup> De opmerking sluit aan bij de correspondentie die verschillende functionarissen binnen de landmacht voerden met betrekking tot de tekortkomingen tijdens de voorbereidingsperiode.<sup>35</sup> Ook in de Tweede Kamer werden na afloop van de missie twijfels geuit over de voorbereiding van de missie. Zo zou de specifieke of missiegerichte opleiding in sommige gevallen tekort zijn geschoten of hebben ontbroken.<sup>36</sup>

Het aantal beschikbare militairen was te beperkt om gebieden permanent onder controle te brengen. Uit de eindevaluatie bleek dat de militairen in Uruzgan de vastgestelde personeelsaantallen als knellend ervoeren.<sup>37</sup> Alle additionele behoeften kon niet worden inge-

30 Het onderzoek betrof het om psychische redenen disfunctioneren van militairen in vredes- en oorlogstijd. Als vervolgstap op dit onderzoek werd in 1981 door de Koninklijke Landmacht de Sectie Individuele Hulpverlening opgericht. Hier konden de KL-militairen met psychische problemen terecht.

31 E. Vermetten, E. Meulman, V. Francati, E. Geuze, C.S. De Kloet en F.A.W. Unck, 'Psychiatrische aandoeningen bij UNIFIL-veteranen op de Militaire Psychiatrie', *Nederlands Militair Geneeskundig Tijdschrift* 60 (2007) (1) 9-14.

32 Veteranenbesluit, Artikel 5.1.

33 NIOD, *Srebrenica een 'veilig' gebied* (Deel II) (Amsterdam, Boom, 2002) 1587.

34 J.M.H. Groen, *Task Force Uruzgan. Getuigenissen van een missie* (Ede, Elijzen, 2012) 93.

35 Evaluatieverslag oefening 'Uruzgan Integration 14', Staf Commando Landstrijdkrachten, nr. 2009010463 van 25 juni 2009. Nota van Commandant Opleidings- en Trainingscommando nr. 2006022814 van 17 maart 2006. Nota van Commandant Landstrijdkrachten nr. 2007010169 van 24 mei 2007.

36 Als gevolg van capaciteitsproblemen bij het opleidingscentrum werd ontheffing verleend voor het 'cultural awareness' programma voor een gehele battlegroup (800 man). Brief van Commandant 13 Gemechaniseerde Brigade van 29 januari 2007. Tekortkomingen werden ook vermeld in het evaluatieverslag oefening 'Uruzgan Integration 14'. Staf Commando Landstrijdkrachten, nr. 2009010463 van 25 juni 2009.

37 Tweede Kamer, Kamerstuk 27925 nr. 436. Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010, 90.





Voor de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA in Mali was onvoldoende materieel voorhanden om te kunnen oefenen, waardoor delen van de voorbereiding in het missiegebied moesten plaatsvinden

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

vuld.<sup>38</sup> Gedurende de operatie werd steeds meer duidelijk dat de beschikbaarheid aan organieke eenheden voor aflossing van de TFU-eenheden onder druk kwam te staan. Het gevolg was dat niet-organieke eenheden werden samengesteld. Dit had een negatieve invloed op de voorbereiding (opleiding en training) van de missie. Dat gold ook voor de missie naar Mali.

In 2018 concludeerde de Algemene Rekenkamer over de Nederlandse bijdrage aan de missie in Mali dat onvoldoende materieel voorhanden was

om te kunnen oefenen, waardoor eenheden op het moment van uitzending nog niet inzetgereed waren en dat delen van die voorbereiding alsnog in het missiegebied moesten plaatsvinden.<sup>39</sup>

#### *Samenstelling eenheid*

Er bestaat een directe relatie tussen taakopdracht en de noodzakelijke middelen om de opgedragen taken te kunnen uitvoeren. Van belang is dat men daarbij ook rekening houdt met veranderende omstandigheden. In de praktijk blijkt dat vaak de samenstelling van de eenheid op gespannen voet staat met de opgedragen taken. Het *tekort aan personeel* is een rode draad die door alle missies heen loopt. 'Bij specialistische functies werd geconstateerd dat het personeel niet voldeed aan de functie-eisen. Er was sprake van kwantitatieve in plaats van kwalitatieve vulling. Dat dit niet alleen gevolgen kan hebben voor de taakuitvoering, maar ook voor het personeel is evident.

38 Zie C. Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Amsterdam, Boom, 2011) 160-163. De personele sterkte en de slagkracht waren echter niet voldoende om in combinatie met alle civiele inspanningen dat ene ultieme oogmerk van counterinsurgency af te dwingen: het winnen van de minds van de bevolking. Daarvoor was de militaire presentie eenvoudigweg te beperkt, te weinig overtuigend en te tijdelijk.

39 Algemene Rekenkamer, *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali* (Den Haag, juni 2018).

Bij de Unifil-missie had het bataljon aanvankelijk onvoldoende personeel om de taken uit te kunnen voeren. Het pantserinfanteriebataljon telde in vergelijking met een infanteriebataljon minder personeel. Hierdoor ontstond een tekort aan personeel voor de uitvoering van patrouilles. De Unifil-soldaat was minstens veertien uur per dag bezig met de directe taakuitvoering.<sup>40</sup> Logistiek personeel, dat niet was opgeleid voor patrouillegang, moest in de beginfase deze taak uitvoeren om het gebrek aan infanteristen te compenseren.

Het bataljon was robuust uitgerust en beschikte over zware wapens. Dit in tegenstelling tot andere VN-eenheden. Het was volgens de regering achteraf een wijs besluit geweest om het pantserinfanteriebataljon met zijn complete organieke uitrusting naar Libanon te sturen. De 'politieele' taak vereiste dit oorspronkelijk niet, maar door de *gewijzigde omstandigheden* bleken de gepantserde voertuigen en de bijbehorende wapens voor de bescherming van het personeel en het afdwingen van gezag zeer noodzakelijk.

In februari 1994 stemde de Tweede Kamer in met de uitzending van een luchtmobiel bataljon naar de enclave Srebrenica. Binnen de landmacht, maar ook in de Tweede Kamer werd uitvoerig gedebatteerd over de uitrusting en bewapening van het luchtmobiele bataljon. Critici vonden de bewapening te licht voor de taken die het bataljon moest uitvoeren.<sup>41</sup> Het kabinet was van mening dat een mogelijke inzet van het luchtwapen, als aanvullende steun, in voorkomende gevallen afdoende zou zijn. Er werden geen lessen getrokken uit de ervaringen van de Unifil-missie, waarin destijds werd geconcludeerd dat men over robuuste middelen en over escalatiedominantie moest beschikken.

### De (na)zorg

Dat de nazorg voor de Indië- veteranen en de veteranen van de VN-missies naar Korea, Libanon en Bosnië (Srebrenica) tekortschoot, is uit diverse onderzoeken gebleken. In de eindevaluatie van de missie in Uruzgan concludeerde de regering dat de organisatie van de nazorg naar behoren had gefunctioneerd.<sup>42</sup> Die conclusie gold ook voor de medische zorg en

## Het bataljon was robuust uitgerust en beschikte over zware wapens

afvoer van gewonden. Waarop deze conclusies waren gebaseerd werd niet aangegeven. Volgens de regering was het moeilijk om voorafgaand aan de missie concrete indicatoren te formuleren waarmee de resultaten van de missie konden worden gemeten.

De TFU was voor uitgebreide specialistische medische zorg aangewezen op het Centraal Militair Hospitaal (CMH) in Nederland. In haar eindevaluatie concludeerde de regering dat patiënten die meer uitgebreide specialistische medische zorg behoeften veelal binnen 24 uur na verwonding behandeld konden worden in het CMH. Op basis van de onderzoeksgegevens van de militair arts Hoencamp duurde het acht dagen voordat de gewonde militair voor definitieve zorg naar Nederland werd gerepatrieerd.<sup>43</sup> Voor zeer ernstige gewonden kon dit tijdsverloop worden teruggebracht naar vier dagen. Volgens Hoencamp is een tijdsverloop van twee tot drie dagen wenselijk om de overlevingskansen van de gewonde militair te vergroten.<sup>44</sup>

40 Tweede Kamer, Handelingen, 30 augustus 1979, 6001-6002.

41 NIOD, Srebrenica een 'veilig' gebied, 1046; *Carré* 16 (9) 9-13.

42 Zie eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, Tweede Kamer, Kamerstuk 27925 nr. 436.

43 R. Hoencamp, 'Task Force Uruzgan, Afghanistan 2006-2010: medical aspects and challenges' (Proefschrift Universiteit Leiden, 2015). Zie: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/32610>.

44 Hoencamp, 'Task Force Uruzgan', 136.

## Er is sprake van een beperkt lerend vermogen bij politieke besluitvormers en de defensieorganisatie

### Implementatie ‘lessons learned’

In 1950 nam Nederland voor de eerste maal deel aan een VN-operatie (Korea). Voor het toenmalige ministerie van Oorlog, maar ook voor het parlement was dit een novum. Toen de commandant van het Korea-detachement vanwege de strenge vorst om wollen sokken en handschoenen vroeg, werden in het parlement daarover vragen gesteld.<sup>45</sup> Waarom zorgde de VN daar zelf niet voor? Ook de gebrekkige organisatie van de VN werd aan de kaak gesteld.

De Korea-oorlog werd ondanks het grootschalig conventioneel geweld door de VN en VS als ‘politieele actie’ bestempeld. Die karakterisering had niets met het geweldspectrum te maken maar de benaming was om juridische redenen gekozen. Toen de operatie in Libanon ook als ‘politieel’ werd bestempeld, was men in Den Haag gewaarschuwd.

Vanaf de jaren tachtig nam Nederland veelvuldig aan VN-operaties deel. De kennis en ervaring met deze stroperige, bureaucratische organisatie

was binnen het ministerie van Defensie en de krijgsmacht alom bekend. Het dieptepunt werd gevormd door de val van de enclave Srebrenica. Toch besloot de regering in 2013 om deel te nemen aan de VN-missie in Mali. Uit de eind-evaluatie van de missie blijkt dat men onvoldoende was voorbereid en kennis had van de VN-organisatie.<sup>46</sup> ‘De Nederlandse militaire bijdrage (2014-2019) opereerde relatief geïsoleerd binnen MINUSMA,<sup>47</sup> waardoor de bijdrage leek op een ‘missie binnen een missie’. De Nederlandse militaire bijdrage was lastig overdraagbaar aan andere landen. De doelstellingen bleken niet gestoeld op een realistische inschatting van de institutionele omgeving en de operationele context. Er was geen politiek-strategisch doel geformuleerd, waardoor het ook ontbrak aan een strategisch narratief.’

Wanneer men bovenstaande bevindingen over de missie in Mali relateert aan de verschillende VN-operaties waaraan Nederland in de afgelopen decennia heeft deelgenomen kan worden geconcludeerd dat niet alleen het ‘lerend en realistisch’ vermogen binnen de Defensie-organisatie tekortschoot, maar dat er ook sprake was van een kort ‘politiek geheugen.’

### Conclusies

In het bovenstaande is op basis van een aantal deelaspecten een overzicht gegeven op welke manier de overheid haar zorgplicht tijdens diverse missies is nagekomen. De rode draad in de bevindingen is dat bij de verschillende missies veelal dezelfde tekortkomingen werden geconstateerd. Deze tekortkomingen betreffen zowel het politieke besluitvormingsproces (heldere en uitvoerbare opdracht, toereikend mandaat en personele en materiële middelen) als de voorbereiding en de uitvoering van de missie. Er is sprake van een beperkt lerend vermogen zowel bij de politieke besluitvormers als bij de defensieorganisatie.

In 1996 constateerde de Algemene Rekenkamer dat het ministerie van Defensie een structurele evaluatie van vredesoperaties achterwege liet.<sup>48</sup> In 2005 meldde de Inspecteur-Generaal der

45 Het bataljon was met zomerkleding vertrokken. Een studie van het klimaat in Korea had het ministerie van Oorlog en Marine niet gemaakt.

46 Werken in een VN-context was, mede door een gebrek aan VN-ervaring, voor uitgezonden militairen bij momenten frustrerend. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, nr. van BZD00-291816419-16 van 30 september 2022. Kabinetsreactie op eindevaluatie Mali 2014-2019.

47 MINUSMA staat voor Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.

48 Tweede Kamer, Kamerstuk 24605 nr. 3 van 25 april 1996.

Krijgsmacht (IGK) in zijn jaarverslag dat er al heel veel lessen uit missies zijn getrokken, maar dat de verwerking hiervan tot *lessons learned* nogal te wensen overlaat.<sup>49</sup> Ofschoon nadien allerlei organisatorische maatregelen werden genomen om implementatie van de getrokken lessen te borgen, worden deze maatregelen in de praktijk niet nagekomen, aldus de IGK.

Dat is - zoveel jaren na dato - ook de conclusie uit mijn onderzoek. Getrokken lessen uit militaire missies zijn politiek en militair onvoldoende geborgd. Bij nieuwe missies blijft implementatie van getrokken lessen achterwege. Er is sprake van een kort 'politiek geheugen'.

Die conclusie wordt ook gestaafd door Martijn van der Vorm in zijn recent verschenen proefschrift 'The Crucible of War' waarin hij de leerprocessen binnen de Nederlandse en Britse strijdkrachten analyseert naar aanleiding van het optreden in Zuid-Afghanistan. 'Weinig geleerde lessen werden in een formeel proces vastgelegd en opgepakt en waren daardoor niet toekomstbestendig.' Dat kwam grotendeels door financiële beperkingen, stelt Van der Vorm. 'Het beleggen van de lessons learned binnen een organisatie kost tijd en geld. Door bezuinigingen kreeg dit geen prioriteit. Cruciale lessen uit deze missies zijn daardoor niet geïmplementeerd.'<sup>50</sup> Dat dit volgens Van der Vorm mede werd veroorzaakt door bezuinigingen is discutabel. Zoals hiervoor uiteengezet is dit een structurele tekortkoming van de Defensieorganisatie.

Sinds de jaren 90 ligt de nadruk op de (immateriële) nazorg voor veteranen. Voor de nakoming van de zorgplicht in de fases voorafgaand en tijdens de missie is minder aandacht geweest. In zijn dissertatie over de medische aspecten van Task force Uruzgan concludeerde Hoencamp dat zestig procent van de medische evacuaties naar Nederland niet direct een gevolg waren van gevechtsoperaties: 'effective pre-deployment tests could be useful in reduction of preventable repatriation', aldus Hoencamp.<sup>51</sup> Met deze constatering zijn wij terug bij het proefschrift van Van Meurs (1955) en het begin van de zorgplicht: de selectie van de militair.

De *eindconclusie* die kan worden getrokken is dat met meer aandacht voor een zorgvuldige uitvoering van de zorgplicht voorafgaand en tijdens een missie de behoefte aan 'nazorg' kan afnemen.

## Tot slot

Tijdens de Koude Oorlog vervulde de krijgsmacht de preventieve rol als 'schildwacht voor de vrede'. Het militaire beroep vertoonde destijds steeds meer overeenkomsten met een civiel beroep. Van een daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht en de daaraan verbonden risico's voor het personeel was geen sprake. De inzet voor vredesmissies behoorde niet tot de kerntaken van de krijgsmacht. Vanuit die perceptie was er geen noodzaak voor een veteranenbeleid.

Sinds de jaren negentig is de situatie structureel gewijzigd. Waar in de periode daarvoor de daadwerkelijke inzet van eenheden van de krijgsmacht tot de uitzonderingen behoorde, is de continue inzet in de postmoderne periode gemeengoed geworden. Ook is de aard van de conflicten gewijzigd. In de periode van de Koude Oorlog was er veelal sprake van klassieke vredeshandhaving, maar sinds de jaren negentig wordt er opgetreden tegen 'non-state actors'. Als gevolg van die veranderende situatie zijn de persoonlijke risico's voor de militair toegenomen. Dat geldt niet alleen voor fysiek letsel maar ook voor psychisch letsel. De technologische ontwikkelingen, ook wel aangeduid als de 'revolution of military affairs', hebben dit risico niet verminderd. Zo kwamen in Uruzgan veel militairen om als gevolg van geïmproviseerde bermbommen.

49 Jaarverslag IGK (2005), 105.

50 M. van der Vorm, 'The crucible of war: Dutch and British military learning processes in and beyond southern Afghanistan' (Proefschrift Universiteit Leiden, 2023). Zie: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3594239>.

51 Hoencamp, 'Task force Uruzgan', 145.

Vanuit het perspectief van de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid ligt bij een dergelijke gewijzigde situatie beleids-

ontwikkeling voor de hand. Dat is uiteindelijk ook gebeurd. In 2012 kwam de Veteranenwet tot stand.<sup>52</sup> Het Veteranenbesluit, de praktische uitvoering van de wet, werd in 2014 gepubliceerd.

52 Een initiatiefwet van het lid van de Tweede Kamer Angelien Eijnsink (PvdA). De regering had weliswaar een Kaderwet Veteranen ingediend bij de Tweede Kamer maar de Raad van State vroeg zich af wat de meerwaarde van de wet was: 'Beleid noch regelgeving verandert door het voorstel'. Tweede Kamer, Kamerstuk 32538 nr. 4. Nader rapport Raad van State van 13 oktober 2010.

In de periode 1945-2012 hanteerde de overheid, zoals in het begin van dit artikel aangegeven, verschillende opvattingen over haar zorgplicht.



De Veteranenwet maakte hieraan een einde. Hiermee is de bijzondere zorgplicht van de overheid wettelijk geborgd.<sup>53</sup> De zorgplicht strekt zich ook uit tot de relaties van de veteraan.

Met de Veteranenwet wordt ook beoogd de erkenning en waardering voor de veteraan te bevorderen. De onafhankelijke positie van de

Veteranenombudsman, die regering en parlement gevraagd en ongevraagd advies kan geven, geeft de wet een meerwaarde. De krijgsmacht mag trots zijn op deze wet. ■

53 Tweede Kamer, Kamerstuk 32414 nr. 3, 2.



*Een verkenningspeloton in Uruzgan.  
Door de overgang van klassieke  
vredesoperaties naar optreden tegen  
non-state actors namen de persoonlijke  
risico's voor militairen toe*

FOTO MCD, JAN-KEES DE MEESTER