



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie Uitkeringsregeling Backpay

- EINDRAPPORT -

Amsterdam, 26 juni 2018
Publicatienr. 18021

© 2018 Regioplan, in opdracht van het ministerie van VWS

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	1
Doel en opzet van de evaluatie	1
Opzet van de Uitkeringsregeling Backpay en uitvoeringspraktijk	1
Bereiken doelgroep	3
Ervaringen doelgroep	5
Slotwoord	6
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Opzet van het onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	3
2 Opzet en uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay	5
2.1 Opzet Uitkeringsregeling Backpay	5
2.2 Uitvoering Uitkeringsregeling Backpay	7
2.3 Bereiken potentiële doelgroep	8
2.4 Beeld over uitvoering Uitkeringsregeling bij betrokken organisaties	15
3 Ervaringen (potentiële) doelgroep	19
3.1 Onderzoek brieven Uitkeringsregeling	19
3.2 Interviews met (potentiële) doelgroep	21
3.3 Beeld belangenorganisaties over ervaring (potentiële) doelgroep met Uitkeringsregeling	22



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting en conclusies

S

Samenvatting en conclusies

Doel en opzet van de evaluatie

De Uitkeringsregeling Backpay, houdende regels met betrekking tot het toekennen van een eenmalige uitkering aan hen die als ambtenaar of militair ten tijde van de Japanse bezetting van Nederlands-Indië in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement en aan wie gedurende deze periode geen dan wel onvolledig salaris is uitbetaald, is in werking getreden in december 2015. De Uitkeringsregeling is uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en eindigde (na een verlengingsperiode van een jaar) van rechtswege op 31 december 2017. De staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) heeft aan de Kamer toegezegd de uitvoering van deze regeling te evalueren.

De evaluatie bestond uit drie onderdelen: 1) de opzet van de Uitkeringsregeling en de uitvoeringspraktijk, 2) de wijze waarop en de mate waarin de doelgroep (belanghebbenden en erfgenamen) van de Uitkeringsregeling is bereikt (o.a. in termen van aantal toekenningen en afwijzingen) en 3) de ervaringen van de doelgroep met de uitvoeringspraktijk.

Voor de evaluatie is een bureaustudie uitgevoerd en zijn interviews gehouden met sleutelinformanten (beleid, uitvoering en vertegenwoordigers van belangenorganisaties) en aanvragers/ontvangers van een Backpay-uitkering.

Opzet van de Uitkeringsregeling Backpay en uitvoeringspraktijk

1. *Hoe was de procedure (van vaststelling tot uitkering) van de Uitkeringsregeling Backpay ingericht?*
2. *Is de procedure uitgevoerd zoals beoogd? Zo nee, waarom niet? Welke aanpassingen zijn gedaan?*

Opzet

De Backpay-uitkering is een eenmalige uitkering van netto 25.000 euro – op morele gronden – als financiële tegemoetkoming voor niet uitbetaalde salarissen aan belanghebbenden.

Als belanghebbende voor de Uitkeringsregeling is aangemerkt de persoon die als ambtenaar of militair ten tijde van de Japanse bezetting in dienst was van het Nederlands-Indisch Gouvernement en aan wie gedurende de Japanse bezetting in de periode van 8 maart 1942 tot 15 augustus 1945 geen dan wel niet volledig salaris is uitbetaald.

Een aantal dienstverbanden/situaties is gelijkgesteld aan een dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement, namelijk:

- Indien kan worden vastgesteld dat er ten tijde van het uitvoeren van de werkzaamheden sprake is geweest van een gezagsverhouding en een betaling/betalingsverplichting. Een voorbeeld hiervan betreft een daggelder of dagloner.
- Indien kan worden vastgesteld dat een persoon, waarvan het dienstverband vaststaat in de periode 20 februari 1942 tot 8 maart 1942, behoorde tot de stads- en landwacht of een vernielingskorps.
- Indien kan worden vastgesteld dat leerling-verpleegsters of hulp-verpleegsters in dienst waren bij een overheidsinstelling.
- Kernpersoneel van de Luchtbeschermingsdienst (LBD).

Aanvragers konden tevens een beroep doen op de hardheidsclausule, als zij van mening waren dat zij gelijkgesteld zouden moeten worden met een ambtenaar of militair van het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL). De hardheidsclausule is ambtshalve en op aanvraag toegepast bij personeel in de particuliere gezondheidszorg of het bijzonder onderwijs, indien de instelling volledig werd gesubsidieerd door het gouvernement. Tevens is bepaald dat de hardheidsclausule van toepassing is op personen met een erkenning vanuit de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (Wiv).

Recht op backpay heeft de belanghebbende die:

- a. op 15 augustus 2015 in leven was;
- b. niet door de rechter is veroordeeld voor collaboratie met de Japanners; en
- c. gedurende (een deel van) de Japanse bezetting niet de Japanse nationaliteit heeft bezeten.

Indien de belanghebbende op of na 15 augustus 2015 is overleden, dan hebben diens erfgenamen recht op de Backpay-uitkering (in totaal één uitkering).

Toekenning van de Backpay-uitkering kan plaatsvinden naar aanleiding van:

1. Ambtshalve onderzoek: indien op basis van bronnenonderzoek kan worden vastgesteld dat een belanghebbende recht heeft op een Backpay-uitkering. De procedure voor de ambtshalve toekenning komt voort uit de wens van het ministerie van VWS om de inspanningen van de doelgroep te beperken en snel tot uitbetaling over te kunnen gaan om zo veel mogelijk mensen de erkenning bij leven te geven.
2. Aanvraag via bevestigingsbrief: potentieel belanghebbenden waarvan op basis van bronnenonderzoek niet sluitend kan worden vastgesteld of iemand rechthebbende is, worden benaderd met een bevestigingsbrief met het verzoek om aanvullende informatie aan te leveren.
3. Aanvraag via aanvraagformulier: tot slot is potentieel belanghebbenden de mogelijkheid geboden om zelf een aanvraag in te dienen.

Uitvoering

De uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay is belegd bij de SVB. Ten behoeve van een zo zorgvuldig mogelijke uitvoering van de regeling en om draagvlak bij de doelgroep te creëren, heeft de voorzitter van de Raad van Bestuur van de SVB in maart 2016 een Commissie van Advies geïnstalleerd. Deze commissie had als taak de SVB te adviseren a) bij het beoordelen van aanvragen waarbij de SVB twijfelde over de te nemen beslissing, b) over de toepassing van de hardheidsclausule en c) over zaken van beleidsmatige aard. Daarnaast is in de periode april tot oktober 2016 een extern deskundige op het gebied van de (oorlogs)geschiedenis van het voormalig Nederlands-Indië ingehuurd.

Om zo snel mogelijk tot toelating van uitkeringen te kunnen overgaan (rekening houdend met de leeftijd van de mogelijke belanghebbenden) bestond de uitvoering van de Uitkeringsregeling uit twee fasen. In de eerste fase (periode eind 2015-april 2016) zijn voornamelijk zaken beoordeeld waarbij op basis van bronnenonderzoek relatief eenduidig een oordeel kon worden geveld of iemand belanghebbende is en recht heeft op wel of geen toekenning van de Backpay-uitkering. In de eerste fase vonden dus hoofdzakelijk de ambtshalve toekenningen plaats; voor het overgrote deel betrof dit militairen. Parallel aan het bronnenonderzoek is tijdens de eerste fase gewerkt aan het opstellen van gedetailleerde procedures en richtlijnen/werkwijzen. In de tweede fase (periode april 2016 tot heden) zijn zowel de resterende ambtshalve zaken, waaronder ook de minder eenduidige zaken, als ook alle individuele aanvragen beoordeeld.

De Uitkeringsregeling is in beginsel uitgevoerd zoals beoogd door de SVB bij de totstandkoming van de Uitkeringsregeling eind 2015. De toepassing van de procedure met betrekking tot de bevestigingsbrief vormt hierop een uitzondering. Het bevestigingsformulier is in de praktijk voornamelijk gestuurd aan nabestaanden van belanghebbenden die op of na 15 augustus 2015 waren overleden, maar waarbij relevante gegevens om tot uitkering aan de nabestaanden over te gaan (bijvoorbeeld verklaringen van erfrecht of bankgegevens) ontbraken. De Backpay-uitkering kon pas na ontvangst van deze gegevens aan de nabestaanden van de belanghebbende worden uitgekeerd.

Een tweede aanpassing is het informeren van alle personen op de IP-lijst. Omdat bij deze personen mogelijk de indruk is ontstaan dat zij een aanvraag hadden ingediend voor de Backpay-uitkering (terwijl dit feitelijk niet zo was), heeft de SVB deze personen een bericht gestuurd met de uitkomst van het onderzoek, ook als dit negatief was, met informatie over de mogelijkheid van het indienen van een formele aanvraag.

Bereiken doelgroep

3. Welke (onderzoeks)activiteiten heeft de SVB ondernomen om de beoogde doelgroep te bereiken?
4. Hoeveel potentieel belanghebbenden heeft de SVB geïdentificeerd op basis van haar (onderzoeks)activiteiten?
5. Hoeveel uitkeringen heeft de SVB ambtshalve toegekend? Wat is de achtergrond van de rechthebbenden (belanghebbenden of erfgenamen en werkzaam als militair of werkzaam als ambtenaar bij het Nederlands-Indisch Gouvernement)?
6. Hoeveel aanvragen (bevestigingsbrief of aanvraagformulier) heeft de SVB ontvangen?
7. Hoeveel uitkeringen zijn toegekend na het indienen van een aanvraag? Wat is de achtergrond van de rechthebbenden (belanghebbenden of erfgenamen en werkzaam als militair of werkzaam als ambtenaar bij het Nederlands-Indisch Gouvernement)?
8. Hoeveel aanvragen zijn afgewezen en op basis van welke gronden?
9. Hoeveel aanvragen zijn toegekend na toepassing van de hardheidsclausule?
10. Hoe vaak is bezwaar en beroep aangetekend en op basis van welke gronden?
11. Hoe vaak is bezwaar en beroep gegrond verklaard?

Bronnen en identificatie potentieel belanghebbenden

In totaal werden 5.125 potentieel belanghebbenden onderzocht op basis van verschillende bij de SVB bekende bestanden en/of lijsten (zie tabel S.1). Daarnaast heeft de Stichting Vervolgingslachtoffers Jap-penkamp (SVJ) een bestand aangeleverd met 421 potentieel belanghebbenden, hetgeen heeft geleid tot nader onderzoek bij twee personen, woonachtig in het buitenland. Het eindtotaal van de potentieel rechthebbenden komt daarmee op 5.127.

Tabel S.1 Gebruikte lijsten en bronnen bij het in kaart brengen van potentieel belanghebbenden

Omschrijving lijst	Bron	Aantal potentieel belanghebbenden
Mannen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW, maar niet bij V&O	Gebaar	499
Mannen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en niet bekend bij AOW, maar wel bij V&O	Gebaar	151
Vrouwen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW en/of V&O	Gebaar	2.060
Mannen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW én V&O, inclusief personen aangeleverd door Indisch Platform	Gebaar en IP	450
Vrouwen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW, maar niet bij V&O	Gebaar	346
Personen niet in 'Het Gebaar'-bestand, maar bekend bij V&O (niet bij AOW) woonachtig in Indonesië	V&O	51
Personen niet in 'Het Gebaar'-bestand, niet bekend bij AOW, wel bekend bij V&O en Pelita als begeleidende instelling	V&O	226
Personen voortgekomen uit een match tussen AOW-bestand en lijst filmdossiers SAIP	SAIP en AOW	1.159
Anders dan bovenstaande lijsten (waaronder penioengerechtigde Wet Indisch Verzet)	Overig	183
Sub totaal		5.125
Bestand aangeleverd door SVJ, waarvan 18 personen nog niet voorkwamen op een van bovengenoemde lijsten, hetgeen bij 2 personen heeft geleid tot een onderzoek naar een dienstverband	SVJ	2
Eindtotaal		5.127

In aanvulling op het bronnenonderzoek heeft de SVB, in samenwerking met andere partijen, diverse activiteiten ondernomen om de Uitkeringsregeling onder de aandacht te brengen bij de (potentiële) doelgroep, onder meer om hen te wijzen op de inhoud van de regeling en op de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen.

De SVB heeft de regeling op drie momenten onder de aandacht gebracht bij mogelijke belanghebbenden, te weten bij de aanvang van de regeling, bij de verlenging van de regeling en tegen het einde van de regeling. Op deze momenten heeft de SVB de bij het Indisch Platform aangesloten verenigingen, veteranenorganisaties en overige begeleidende instellingen benaderd, alsmede Nederlandse ambassades en consulaten in belangrijkste vestigingslanden van personen uit het voormalige Nederlands-Indië (Amerika, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Indonesië en Zuid-Afrika) en een vijftigtal Indische verenigingen in binnen- en buitenland, met het verzoek informatie over de Uitkeringsregeling te verspreiden. In aanvulling hierop zijn advertenties geplaatst in bladen die gelezen worden door de doelgroep (Aanspraak, Moesson en Marinjo).

Toekenning en afwijzing van Backpay-uitkering

Er zijn in totaal 593 Backpay-uitkeringen toegekend: 470 ambtshalve toekenningen (zie tabel S.2), 66 na ontvangst bevestigingsformulier (zie tabel S.3) en 57 na ontvangst aanvraag (zie tabel S.4).

Tabel S.2 Ambtshalve toekenningen, naar achtergrond belanghebbenden

Achtergrond	Aantal
Ambtenaar	87
Lid van hulpkorps	8
Militair	324
Toekenning op basis van hardheidsclausule	51
Totaal	470

Tabel S.3 Toekenning na ontvangst bevestigingsformulier, naar achtergrond belanghebbenden

Achtergrond	Aantal
Ambtenaar	25
Lid van hulpkorps	3
Militair	32
Toekenning op basis van hardheidsclausule	6
Totaal	66

Tabel S.4 Toegekende aanvragen, naar achtergrond belanghebbenden

Achtergrond	Aantal toegekende aanvragen
Ambtenaar	19
Lid van hulpkorps	9
Militair	27
Toekenning op basis van hardheidsclausule	2
Totaal	57

De SVB heeft in totaal 1.207 aanvragen ontvangen, waarvan er 57 zijn toegekend (tabel S.4). Van de 1.207 ingediende aanvragen zijn er dus 1.150 afgewezen. Veel aanvragen zijn ingediend door erfgenamen waarvan de belanghebbende is overleden voor 15 augustus 2015 (tabel S.5).

Tabel S.5 Afgewezen aanvragen, naar grond van afwijzing

Afwijzingsgrond	Aantal afwijzingen
Aanvraag door nabestaande van persoon overleden voor 15 augustus 2015	881
Geen (bevestiging van) vooroorlogs dienstverband bij Ned.-Indisch Gouv./KNIL	163
Geen relevant dienstverband aannemelijk gelet op leeftijd	58
Salarisderving reeds betaald door Koninklijke Marine	20
Geen nieuwe feiten aangebracht bij herzieningsverzoek	15
Schoolgaand ten tijde van Japanse bezetting	9
Geen dienstverband bij Ned.-Indisch Gouv.	2
Geen sprake van salarisderving	1
Woonachtig in Nederland ten tijde van Japanse bezetting	1
Totaal	1.150

59 uitkeringen zijn toegekend na toepassing van de hardheidsclausule. Het merendeel hiervan betrof uitkeringen aan personen met een Wiv-erkenning of -pensioen.

Bezwaar- en beroepschriften

Er is 257 keer bezwaar ingediend tegen de beslissing van de SVB (waarvan 3 gegrond), er is 27 keer beroep aangetekend (waarvan 1 gegrond) en 11 keer hoger beroep (waarvan 0 gegrond). De meeste bezwaar- en beroepschriften hadden betrekking op de in de regeling gestelde datum van 15 augustus 2015. De Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat de Uitkeringsregeling het karakter heeft van buitenwettelijk, begunstigend beleid. Op basis hiervan heeft de Raad geoordeeld dat de bestuursrechter niet kan treden in de beoordeling van de vraag of het in de Uitkeringsregeling neergelegde beleid, met inbegrip van de daarin gekozen peildatum van 15 augustus 2015, redelijk is. De rechterlijke toetsing is beperkt tot de vraag of de minister zijn beleid consistent heeft toegepast.

Beeld over uitvoering bij betrokken organisaties

We hebben vertegenwoordigers van het Indisch Platform, het Indisch Herinneringscentrum en Stichting Pelita geïnterviewd over hun indruk van de uitvoering van de Uitkeringsregeling. Tot slot hebben we het IP 2.0 de gelegenheid gegeven om schriftelijk te reageren op onze onderzoeksvragen.

Met uitzondering van IP 2.0 is de overheersende opvatting onder de geïnterviewde organisaties dat de SVB grondig werk heeft verricht wat betreft het in kaart brengen en benaderen van de potentiële doelgroep en de daarop volgende verificatie van een relevant dienstverband (voor de toekenningsbeslissing). Het is niet uit te sluiten dat een enkele potentieel belanghebbende niet bereikt is.

De inwerkingtreding van de Uitkeringsregeling heeft de Indische en Molukse gemeenschap goed bereikt. Volgens twee van de geïnterviewde organisaties had mogelijk de communicatie en voorlichting over de inhoud van de regeling beter gekund. Het merendeel van de aanvragen is afgewezen, omdat de aanvrager niet kon worden aangemerkt als rechthebbende. De vraag is echter in hoeverre dit voorkomen had kunnen worden, omdat enkele verenigingen binnen de Indische en Molukse gemeenschappen hun leden juist hebben aangespoord een aanvraag in te dienen, ook als zij niet onder de doelgroep vielen, als een vorm van protest tegen de inhoud van de regeling.

Ervaringen doelgroep

We hebben een selectie van 25 aan het ministerie van VWS gestuurde brieven in het kader van de Backpay geanalyseerd. In slechts twee van de bestudeerde brieven wordt de uitvoering van de Uitkeringsregeling bekritiseerd, onder meer ten aanzien van de nauwkeurigheid van gegevensverwerking, de juistheid van afwijzingen en wordt gewezen op mogelijke betalingsproblemen op Ambon. In de meeste brieven wordt echter de inhoud van de regeling ter discussie gesteld. Hierbij gaat het voornamelijk om brieven geschreven door nabestaanden en erfgenamen van personen die zijn overleden voor 15 augustus 2015. In enkele brieven is sprake van dankbetuiging voor de inzet van de staatssecretaris van VWS in het kader van het dossier Backpay.

In aanvulling op de bestudering van de brieven hebben we vijf interviews afgenomen bij individuele aanvragers/ontvangers van een Backpay-uitkering. De respondenten waren goed bekend met de Uitkeringsregeling, voornamelijk via vrienden, familie, kennissen en in een enkel geval via het Amerikaans consulaat. Voor de respondenten waren de beleidsregels duidelijk en het indienen van een aanvraag (of het verschaffen van overige informatie aan de SVB) vond men niet ingewikkeld. De respondenten aan wie de Backpay-uitkering is toegekend, waren blij met de uitkering, maar vonden ook dat geen bedrag kon compenseren wat zij hadden meegemaakt gedurende de Japanse bezetting.

Slotwoord

In deze evaluatie is de uitvoering van de Uitkeringsregeling geëvalueerd. Onderzocht is hoe de Uitkeringsregeling was opgezet en uitgevoerd. Daarnaast is onderzocht welke inspanningen de SVB heeft gepleegd om de potentiële doelgroep te bereiken en hoeveel Backpay-uitkeringen zijn toegekend dan wel afgewezen. Tot slot is in kaart gebracht hoe betrokkenen (SVB, VWS, bij de Indische en Molukse gemeenschap betrokken organisaties en belanghebbenden/erfgenamen) de procedure hebben ervaren.

De Uitkeringsregeling is grotendeels uitgevoerd zoals deze initieel was opgezet. Het bereik van het bronnenonderzoek naar potentiële belanghebbende strekte, naast de in Nederland aanwezige Indische en Molukse gemeenschap, tot in de landen waar veel mensen met een Nederlands-Indische afkomst zich hebben gevestigd (Amerika, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Indonesië en Zuid-Afrika). Afgaande op de hoeveelheid bronnen die de SVB heeft betrokken in haar onderzoek, de voorlichtingsactiviteiten en de ervaringen van de geïnterviewde organisaties, heeft de SVB alles in het werk gesteld om potentieel belanghebbenden te bereiken. Daarbij bleef het aantal toekenningen op aanvraag bij de verlenging van de regeling gering. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de potentiële doelgroep op basis van het bronnenonderzoek van meet af aan goed in beeld was.

Tot slot heeft de onvrede die in de evaluatie naar voren is gekomen hoofdzakelijk betrekking op de inhoud van de Uitkeringsregeling, meer specifiek de gekozen peildatum van 15 augustus 2015, en niet op de uitvoering van de regeling.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In de naoorlogse periode hebben de autoriteiten in Nederlands-Indië en Nederland zich op het standpunt gesteld dat zij geen volledige salarissen hoefden uit te keren om te voorzien in de inkomensderving van voormalig gouvernementsambtenaren en militairen behorend tot het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL) tijdens de Japanse bezetting. De Hoge Raad stelde in 1956 en 1958 vast dat de Staat der Nederlanden niet financieel verantwoordelijk kan worden gesteld, omdat de juridische verplichtingen voor het uitkeren van de salarissen met de soevereiniteitsoverdracht zijn overgegaan op de Indonesische Staat. De regering en Kamer hebben dit toen aanvaard en nadien geen ander standpunt ingenomen.

In 2000 heeft de Nederlandse regering erkend dat het naoorlogs Indisch rechtsherstel kil en bureaucratisch is verlopen, dat het tekortkomingen heeft gekend en dat dit tot teleurstellingen heeft geleid. Vanuit dat besef is een financiële tegemoetkoming uitgekeerd aan personen met de Nederlandse nationaliteit die de Japanse bezetting hadden meegemaakt als vergoeding voor problemen bij het rechtsherstel na afloop van de Japanse bezetting en voor de bureaucratische ontvangst in Nederland na de oorlog. Daarnaast is een bedrag uitgekeerd bestemd voor collectieve doelen ten behoeve van de Indische en Molukse gemeenschap. Met 'Het Gebaar' (zoals de compensatie heette) wenste de regering recht te doen aan de kritiek op de bejegening van de slachtoffers in het naoorlogse rechtsherstel.¹

In de brieven aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2015 en 12 oktober 2015 heeft de staatssecretaris van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geconstateerd dat de rede van eerdere kabinetten dat met 'Het Gebaar' een breed en finaal karakter werd beoogd een valide standpunt is en blijft, maar dat daarmee het gevoel van onrecht bij een groot deel van de Indische en Molukse gemeenschap niet is weggenomen. De staatssecretaris van het ministerie van VWS is in gesprek gebleven met het Indisch Platform (IP) om te bezien wat er nodig is om dit gevoel van onrechtvaardigheid weg te nemen. Volgens het IP zou dit een combinatie moeten zijn van erkenning, excuses voor het overheidshandelen en een bijpassende substantiële materiële regeling.²

De staatssecretaris moest constateren dat een financiële tegemoetkoming, gebaseerd op morele overwegingen, die de wensen van het IP honoreert, het kabinet voor een onoverkomelijke budgettaire opgave zou stellen. Vervolggesprekken tussen de staatssecretaris van het ministerie van VWS en het IP hebben uiteindelijk geleid tot de Uitkeringsregeling Backpay. Deze is in december 2015 in werking getreden en eindigde (na een verlengingsperiode van een jaar) van rechtswege op 31 december 2017.

De staatssecretaris heeft aan de Kamer toegezegd de uitvoering van de regeling te laten evalueren. Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay, het bereik van de beoogde doelgroep en de ervaring van betrokkenen. De rapportage die voorligt, doet verslag van de bevindingen van deze evaluatie.

¹ Tweede Kamer 2000-2001, 25 839, nr. 21.

² Tweede Kamer 2014-2015, 20 454, nr. 112 en 2015-2016, 20 454, nr. 113.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen van het onderzoek luiden als volgt:

Opzet en ervaring met de procedure

1. Hoe was de procedure (van vaststelling tot uitkering) van de Uitkeringsregeling Backpay ingericht?
2. Is de procedure uitgevoerd zoals beoogd? Zo nee, waarom niet? Welke aanpassingen zijn gedaan?

Bereiken van de doelgroep (belanghebbenden en erfgenamen)

3. Welke (onderzoeks)activiteiten heeft de SVB ondernomen om de beoogde doelgroep te bereiken?
4. Hoeveel potentieel belanghebbenden heeft de SVB geïdentificeerd op basis van haar (onderzoeks)activiteiten?
5. Hoeveel uitkeringen heeft de SVB ambtshalve toegekend? Wat is de achtergrond van de rechthebbenden (belanghebbenden of erfgenamen en werkzaam als militair of werkzaam als ambtenaar bij het Nederlands-Indisch Gouvernement)?
6. Hoeveel aanvragen (bevestigingsbrief of aanvraagformulier) heeft de SVB ontvangen?
7. Hoeveel uitkeringen zijn toegekend na het indienen van een aanvraag? Wat is de achtergrond van de rechthebbenden (belanghebbenden of erfgenamen en werkzaam als militair of werkzaam als ambtenaar bij het Nederlands-Indisch Gouvernement)?
8. Hoeveel aanvragen zijn afgewezen en op basis van welke gronden?
9. Hoeveel aanvragen zijn toegekend na toepassing van de hardheidsclausule?
10. Hoe vaak is bezwaar en beroep aangetekend en op basis van welke gronden?
11. Hoe vaak is bezwaar en beroep gegrond verklaard?

Ervaring van de doelgroep

12. Hoe heeft de doelgroep (belanghebbenden en erfgenamen) de procedure ervaren?

1.3 Opzet van het onderzoek

De evaluatie van de Uitkeringsregeling Backpay bestond uit een bureaustudie en interviews met sleutelinformanten. De verschillende onderdelen van het onderzoek lichten we hieronder toe.

Bureaustudie

Documentstudie regelingen, procedures en (voortgangs)rapportages

We hebben procedurebeschrijvingen, beleidsregels en aan de Backpay gerelateerde Kamerbrieven bestudeerd om inzicht te krijgen in de doelstelling en de wijze van uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay.

De SVB heeft in 2016 en 2017 periodiek aan het ministerie van VWS en het Indisch Platform gerapporteerd over de uitvoering van de regeling door middel van voortgangsrapportages. Daarnaast heeft de SVB ten behoeve van deze evaluatie een document opgesteld met gedetailleerde overzichten van het aantal onderzochte dossiers, ontvangen aanvragen, toekenningen, afwijzingen, bezwaar-/beroepschriften, klachten en de achtergronden van (potentieel) belanghebbenden.

Brieven (potentieel) belanghebbenden

Het ministerie van VWS en de SVB hebben in de afgelopen jaren circa 300 brieven inzake de Uitkeringsregeling Backpay ontvangen (en beantwoord). Het ministerie van VWS heeft hieruit een willekeurige steekproef van 25 brieven getrokken en voor de evaluatie beschikbaar gesteld. Deze brieven hebben we geanalyseerd op het onderwerp en de strekking van de brief, het overheersende sentiment (tevreden/ontevreden over de regeling) en de opinie over de uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay (voor zover aanwezig).

Interviews

Ter aanvulling op de bureaustudie hebben we interviews afgenomen bij het ministerie van VWS, de SVB en een door de Raad van Bestuur van de SVB ingestelde Commissie van Advies:

- we hebben het toenmalige afdelingshoofd Directie Maatschappelijke Ondersteuning geïnterviewd over de doelstellingen en de beoogde resultaten van de regeling en de opzet van de uitvoering;
- we hebben de SVB geïnterviewd over haar ervaring met de uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay en de knelpunten die zich daarbij hebben voorgedaan;
- tot slot hebben we de Commissie van Advies geïnterviewd, die de SVB heeft geadviseerd bij knelpunten in de beoordeling van aanvragen.

Interviews ervaringen doelgroep

Voor het verzamelen van ervaringen van de doelgroep hebben we, ter aanvulling op de brieven van (potentieel) belanghebbenden, twee soorten interviews afgenomen; interviews met vertegenwoordigers van belangenorganisaties en interviews met aanvragers/ontvangers van een Backpay-uitkering:

- We hebben vertegenwoordigers van het Indisch Platform, het Indisch Herinneringscentrum en Stichting Pelita geïnterviewd over hun ervaring met de uitkeringsregeling (al dan niet van horen zeggen) en de mate waarin volgens hun indruk de achterban (on)tevreden is over de uitvoering van de uitkeringsregeling. De Stichting Vervolgingslachtoffers Jappenkamp (SVJ) en het Indisch Platform 2.0 (IP 2.0) is de mogelijkheid geboden om schriftelijk input te geven ten behoeve van de evaluatie. Het IP 2.0 heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. IP 2.0 heeft een eigen evaluatiedocument opgesteld met bijbehorende bijlagen. In de rapportage wordt waar relevant verwezen naar het evaluatiedocument van IP 2.0. Doordat SVJ niet binnen de hiervoor gestelde termijn input heeft geleverd is de input van SVJ niet in het rapport opgenomen.

- We hebben vijf aanvragers/ontvangers van een Backpay-uitkering geïnterviewd met verschillende achtergronden (twee personen met een ambtshalve toekenning, één persoon met toekenning op aanvraag en twee personen met een afgewezen aanvraag). De interviews gingen over de wijze waarop zij over de uitkering zijn geïnformeerd, de procedure, de uitvoering zelf en de beoordeling van de uitkering (in termen van genoegdoening en materiële compensatie).

De SVB heeft ons met willekeurige aanvragers/ontvangers in contact gebracht. Om een gevarieerde en willekeurige selectie te borgen, hebben we bij de SVB een aantal criteria aangeleverd voor de beoogde respondenten. Vervolgens zijn alle potentiële respondenten gesorteerd op achternaam (a t/m z) en heeft de SVB de eerste potentiële respondent geselecteerd die voldeed aan de criteria (bijv. ambtshalve toekenning of toekenning op aanvraag of belanghebbende of erfgenaam) en benaderd voor een interview. Indien hij of zij niet mee wilde/kon werken, werd de tweede potentiële respondent op de lijst benaderd, enzovoorts. Van de acht contacten die de SVB bij ons heeft aangeleverd, wilden uiteindelijk vijf aanvragers/ontvangers meewerken aan een interview: een persoon zag af van het verlenen van medewerking en twee personen konden telefonisch niet worden bereikt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we de opzet en de uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay uiteen op basis van de resultaten van de bureaustudie en de interviews met beleid en uitvoering. In hoofdstuk 3 beschrijven we de ervaringen van de (potentiële) doelgroep op basis van interviews met aanvragers/ontvangers van de uitkering Backpay, aangevuld met bevindingen uit de bestudering van brieven van (potentieel) belanghebbenden en interviews met vertegenwoordigers van de doelgroep.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay

2

2 Opzet en uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay

In dit hoofdstuk worden de opzet en uitvoering van de Uitkeringsregeling uiteengezet. In paragraaf 2.1 beschrijven we de opzet van de uitkeringsregeling en de bij de Uitkeringsregeling behorende beleidsregels. In paragraaf 2.2 zetten we de wijze waarop de uitkeringsregeling door de SVB is uitgevoerd uiteen. In paragraaf 2.3 beschrijven we de ervaringen met de uitvoering van de uitkeringsregeling vanuit het perspectief van de geïnterviewde organisaties.

2.1 Opzet Uitkeringsregeling Backpay

De Uitkeringsregeling voorziet in een eenmalige netto uitkering van 25.000 euro. Over dit bedrag hoeft geen belasting en premie volksverzekeringen te worden betaald. Om voor een Backpay-uitkering in aanmerking te komen, dient men te voldoen aan een aantal criteria, die we hieronder op hoofdlijnen uiteenzetten. Voor een uitgebreide uitwerking hiervan (in zeven bij de regeling behorende artikelen), verwijzen we naar de Uitkeringsregeling zoals deze op 24 december 2015 in de Staatscourant is gepubliceerd³ en de bij de regeling behorende beleidsregels die door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) op 31 oktober 2016 zijn vastgesteld.⁴

Belanghebbende

De Uitkeringsregeling is bedoeld voor personen die als ambtenaar of militair in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement en aan wie gedurende de Japanse bezetting van 8 maart 1942 tot 15 augustus 1945 geen of niet volledig salaris is uitbetaald.⁵

Daarnaast is gedurende de uitvoering van de Uitkeringsregeling door de SVB, mede op basis van inspraak van de Commissie van Advies en een extern ingehuurd historicus/expert, van enkele anderszorgelijke dienstverbanden bepaald dat deze gelijkgesteld dienen te worden aan een dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement.

Indien er geen formeel dienstverband was bij het Nederlands-Indisch Gouvernement, maar wel kon worden vastgesteld dat er ten tijde van de Japanse bezetting sprake was van een *gezagsverhouding en een betalingsverplichting vanuit het Nederlands-Indisch Gouvernement* (bijvoorbeeld in het geval van een daggelder of -loner), dan ging de SVB uit van een dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement en kon aanspraak worden gemaakt op de Backpay-uitkering.

Tevens is bepaald dat de Uitkeringsregeling van toepassing is op stads- en landwachten en leden van vernielingskorpsen, waarvan het dienstverband vaststaat in de periode 20 februari 1942 tot 8 maart 1942. In de genoemde periode waren op hen de voorschriften van militairen van de infanterie van toepassing (vóór die periode was dit niet het geval) en daarmee was er sprake van een gezagsverhouding met/een betalingsverplichting vanuit het Nederlands-Indisch Gouvernement.

Kernpersoneel van de Luchtbeschermingsdienst (LBD) had een arbeidsovereenkomst met de Nederlands-Indische overheid en kon in aanmerking komen voor de Backpay-uitkering, indien dit dienstverband kon worden aangetoond.

De SVB acht de Uitkeringsregeling van toepassing ten aanzien van leerling-verpleegsters of hulp-verpleegsters als vaststaat dat zij in dienst waren bij een overheidsinstelling in Nederlands-Indië (voor personeel werkzaam bij een particuliere instelling, zie de hardheidsclausule).

³ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-47434.html>

⁴ Zie: <https://www.svb.nl/Images/9579NX.pdf>

⁵ De SVB neemt op basis van historische gegevens aan dat aan de voorwaarde "aan wie gedurende de Japanse bezetting in de periode van 8 maart 1942 tot 15 augustus 1945 geen dan wel niet volledig salaris is uitbetaald" is voldaan als is vastgesteld dat iemand in dienst is geweest van het Nederlands-Indisch Gouvernement, als ambtenaar of als militair. In delen van Nederlands-Indië was er reeds voor 8 maart 1942 sprake van de bezetting door Japan. De SVB merkt daarom eveneens als belanghebbenden aan personen die als ambtenaar of militair voor het Nederlands-Indisch Gouvernement werkzaam waren in deze delen van Nederlands-Indië, mits aannemelijk is gemaakt dat er sprake was van een dienstverband ten tijde van de Japanse bezetting ter plaatse.

Tot slot kwamen leerkrachten of verplegend personeel, waarvan vast is komen te staan dat zij in het kader van de burgerdienstplichtverordening zijn opgeroepen om les te geven in het particulier onderwijs, dan wel te werken in een particulier ziekenhuis, in aanmerking voor de Backpay-uitkering omdat zij (in tegenstelling tot het vaste personeel) een rechtstreeks door het Nederlands-Indisch Gouvernement betaald daggeld mochten verwachten voor hun werkzaamheden.

Hardheidsclausule

Aanvragers konden een beroep doen op de hardheidsclausule, als zij van mening waren dat zij gelijkgesteld zouden moeten worden met een ambtenaar of militair van het KNIL en daarmee recht zouden moeten hebben op de Backpay-uitkering.

In dit kader is bepaald dat de Uitkeringsregeling van toepassing is op personeel werkzaam in het gesubsidieerd lager onderwijs en personeel werkzaam in gesubsidieerde particuliere ziekenhuizen, omdat de salariëring in beide gevallen afhankelijk was van Gouvernementeel subsidie. Tevens is bepaald dat de hardheidsclausule van toepassing is op personen met een erkenning vanuit de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (Wiv). Het plegen van verzet tijdens de Japanse bezetting en het zich 'formeel' in dienst stellen van de overheid in Nederlands-Indië vertoonde namelijk dusdanig veel overeenkomsten, dat een strikte toepassing van de bepalingen van de Uitkeringsregeling (het vereiste dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement) in deze situatie onbillijk zou zijn.

Recht op een Backpay-uitkering

Indien aan een bovenstaand dienstverband werd voldaan, kon de belanghebbende aanspraak maken op de Backpay-uitkering indien hij of zij:

- a. op 15 augustus 2015 in leven was;
- b. niet door de rechter is veroordeeld voor collaboratie met de Japanners (toetsing waardigheid); en
- c. gedurende (een deel van) de Japanse bezetting niet de Japanse nationaliteit heeft bezeten.

Indien de belanghebbende op of na 15 augustus 2015 is overleden, hebben diens erfgenamen recht op de Backpay-uitkering (in totaal één uitkering).

Procedure voor toekenning van de Backpay-uitkering

Ambtshalve toekenning

Ten tijde van de inwerkingtreding en uitvoering van de Uitkeringsregeling was de doelgroep op hoge leeftijd (89 jaar of ouder). Om aan belanghebbenden, van wie eenduidig kon worden vastgesteld dat zij recht hebben op de Backpay-uitkering, zo snel mogelijk een uitkering toe te kennen en hen zo min mogelijk te belasten met administratieve procedures, is ervoor gekozen om op basis van bronnenonderzoek ambtshalve te kunnen uitkeren.

Rechthebbenden aan wie de Backpay-uitkering ambtshalve werd toegekend, kregen schriftelijk bericht van de beslissing. Indien de SVB beschikte over voldoende gegevens (waaronder bankrekeningnummer), dan kreeg de rechthebbende het bedrag automatisch gestort en was geen aanvullende actie door de rechthebbende op het bericht van beslissing vereist. Leidde dit ambtshalve onderzoek tot een negatief resultaat, dan volgde geen brief waarin de persoon van het besluit op de hoogte werd gesteld (eveneens om de doelgroep zo min mogelijk te belasten).

Toekenning via bevestigingsformulier

Personen die werden aangemerkt als potentieel belanghebbende ontvingen een bevestigingsbrief die door de potentieel belanghebbende ingevuld en geretourneerd diende te worden, zodat kon worden beoordeeld of de persoon in kwestie voldeed aan de criteria en dus wel of niet in aanmerking kwam voor de Backpay-uitkering.

Aanvraag via aanvraagformulier

Tot slot is aan personen de gelegenheid geboden om zelf een aanvraag in te dienen door middel van een aanvraagformulier. De minister nam binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag een besluit

inzake toekenning van de Backpay-uitkering. Een besluit over het al dan niet toekennen van de Backpay-uitkering werd schriftelijk aan de aanvrager medegedeeld en per post verzonden. Het besluit betrof een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing.

2.2 Uitvoering Uitkeringsregeling Backpay

De SVB is door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangewezen als uitvoeringsorganisatie voor de Uitkeringsregeling. De uitvoering was belegd bij de afdeling Verzetsdeelnemers en Oorlogsgetroffenen (V&O). Er hebben meerdere afstemmingsoverleggen plaatsgevonden tussen het Indisch Platform (IP), het ministerie van VWS en de SVB, over de voortgang van de uitvoering van de Uitkeringsregeling.

Om zorg te dragen voor een zo zorgvuldig mogelijke uitvoering van de Uitkeringsregeling Backpay en om draagvlak bij de doelgroep te creëren, heeft de voorzitter van de Raad van Bestuur van de SVB in maart 2016 een Commissie van Advies geïnstalleerd met kennis van de sociaal-culturele en historische achtergronden van de doelgroep. De Commissie van Advies had als taak de SVB te adviseren:

- bij het beoordelen van een individuele aanvraag of een bezwaarschrift, waarbij de SVB op grond van de aanwezige gegevens twijfelde over de te nemen beslissing;
- bij de vraag (ambtshalve of naar aanleiding van een aanvraag) of de hardheidsbepaling kan worden toegepast, voor zo ver het een zaak betrof waarbij naar het oordeel van de SVB sprake is van een situatie die bij het opstellen van de regeling niet was voorzien;
- in zaken van beleidsmatige aard waarbij de SVB een advies van de Commissie van Advies noodzakelijk achtte (bijvoorbeeld bij de gelijkstelling van bepaalde dienstverbanden aan een dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement en bij de invulling/vormgeving van de hardheidsclausule).

Daarnaast is in de periode april tot oktober 2016 een extern deskundige op het gebied van de (oorlogs)geschiedenis van het voormalig Nederlands-Indië ingehuurd. Deze deskundige heeft zich beziggehouden met onderzoek naar en beschrijving van bepaalde categorieën van belanghebbenden (zoals onderwijspersoneel, verplegend personeel, hulpkorpsen), alsmede het ondersteunen van de behandelaars met hun onderzoek in specifieke (beleidsmatig complexe) zaken.

Op 31 oktober 2016 is een definitieve versie van de beleidsregels door de SVB vastgesteld. De eerste versie van de met het ministerie van VWS afgestemde beleidsregels was reeds op 24 december 2015 gereed en op 21 maart 2016 een tweede versie. Aanpassingen van de beleidsregels hadden onder meer betrekking op het vaststellen van de reikwijdte van de doelgroep en de invulling van de hardheidsclausule. Het bekend maken van de beleidsregels op 31 oktober 2016 vormde twee maanden later een van de gronden voor het besluit om de regeling met een jaar te verlengen.

De uitvoering van de Uitkeringsregeling was gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- nadat de Uitkeringsregeling eind 2015 werd ingesteld, diende zo snel mogelijk te worden vastgesteld op wie de regeling van toepassing is en vervolgens diende de uitkering zo snel mogelijk te worden betaald aan zo veel mogelijk rechthebbenden (deze snelle vaststelling en uitbetaling vonden op nadrukkelijk verzoek van de staatssecretaris van het ministerie van VWS plaats);
- alle aanvragers en degenen aan wie de Backpay-uitkering ambtshalve wordt toegekend, krijgen schriftelijk bericht over de beslissing in de vorm van een beschikking;
- voor alle aanvragen en ambtshalve toekenningen wordt een dossier aangelegd.

De uitvoering van de Uitkeringsregeling bestond uit twee fasen. In de eerste fase (periode eind 2015-april 2016) heeft de SVB beoogd recht te doen aan het eerste uitgangspunt en zijn voornamelijk zaken beoordeeld waarbij op basis van bronnenonderzoek relatief eenduidig een oordeel kon worden geveld of iemand belanghebbende is en recht heeft op wel of geen toekenning van de Backpay-uitkering. Hiertoe is door een tweetal behandelaars van de afdeling V&O onderzoek gedaan in bestanden van (onder meer) de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP). De resultaten van het onderzoek werden vastgelegd in een zogenoemd Masterbestand (Excelbestand). In deze fase zijn nog geen dossiers

aangelegd/onderliggende stukken vastgelegd in daarvoor bestemde systemen. Dit gebeurde tijdens de tweede fase. In de eerste fase vonden voornamelijk de ambtshalve toekenningen plaats. Het merendeel hiervan betrof toekenningen aan voormalig militairen. Parallel aan het bronnenonderzoek is tijdens de eerste fase gewerkt aan het opstellen van gedetailleerde procedures en richtlijnen/werkwijzen.

Gedurende de tweede fase (periode april 2016 tot heden) zijn zowel de resterende ambtshalve zaken, waaronder ook de minder eenduidige zaken, als ook alle individuele aanvragen beoordeeld. In deze fase is gewerkt met uitgewerkte en vastgelegde procedures en richtlijnen. Voor de meeste zaken werd in deze fase een zogeheten beslisdocument opgesteld waarin de bevindingen, het advies en de beslissing zijn vastgelegd. Dit werd in beginsel altijd gehanteerd voor zaken die zijn beoordeeld na 1 april 2016. Voor de zaken beoordeeld voor 1 april 2016 is het beslisdocument met terugwerkende kracht opgesteld.

In deze fase werden de beslissingen in de relatief eenvoudige zaken genomen door twee daartoe aangewezen V&O-medewerkers en de minder eenduidige zaken werden doorgeleid aan de Commissie van Advies. Daarnaast zijn gedurende de tweede fase de bij de beoordeelde zaken gebruikte stukken in dossiervorm geüploaded/geback-up't in een daarvoor bedoeld systeem van de afdeling V&O en zijn de genomen beslissingen in de eerste fase gecontroleerd. Deze back-up- en controleactie heeft eind 2016 plaatsgevonden. Uit de controles bleek dat de Backpay-uitkering in de eerste fase in twee gevallen foutief was toegekend en uitbetaald. De interne controledienst heeft het foutenpercentage bij de uitvoering vastgesteld op 0,34 procent, hetgeen ruim binnen de gebruikelijke norm van 1 procent bleef. Uiteindelijk is op basis van juridische en sociale gronden besloten deze uitkeringen niet terug te vorderen, zodat de betreffende personen op hoge leeftijd niet belast werden.

De Uitkeringsregeling is in beginsel uitgevoerd zoals beoogd door de SVB bij de totstandkoming van de Uitkeringsregeling eind 2015. De toepassing van de procedure met betrekking tot de bevestigingsbrief vormt hierop een uitzondering; deze is in de praktijk anders ingevuld dan eerder was voorzien. Het bevestigingsformulier is in de praktijk voornamelijk gestuurd aan nabestaanden van belanghebbenden die op of na 15 augustus 2015 waren overleden, maar waarbij relevante gegevens om tot uitkering aan de nabestaanden over te gaan (bijvoorbeeld verklaringen van erfrecht of bankgegevens) ontbraken. De Backpay-uitkering kon pas na ontvangst van deze gegevens aan de nabestaanden van de belanghebbende worden uitgekeerd. Op basis van bronnenonderzoek was echter al wel vastgesteld dat de nabestaande(n) kon worden aangemerkt als rechthebbende(n).

Een tweede aanpassing is het informeren van alle personen op de IP-lijst. In aanloop naar de totstandkoming van de regeling hebben zich potentieel belanghebbenden gemeld bij het IP 2.0 wat heeft geleid tot de zogenoemde IP-lijst. De IP-lijst is via het Indisch Platform aangeleverd bij de SVB. Omdat bij deze personen mogelijk de indruk is ontstaan dat zij een aanvraag hadden ingediend voor de Backpay-uitkering (terwijl dit feitelijk niet zo was) en in afwachting waren van een beslissing van de SVB, heeft de SVB deze personen een bericht gestuurd met de uitkomst van het onderzoek, ook als dit negatief was, met informatie over de mogelijkheid van het indienen van een formele aanvraag.

2.3 Bereiken potentiële doelgroep

Bronnen en identificatie potentieel belanghebbenden

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Uitkeringsregeling is de afdeling V&O in november 2015 gestart met het bronnenonderzoek op basis waarvan uitkeringen ambtshalve konden worden toegekend.

Voor de identificatie van potentieel belanghebbenden is allereerst een bestand, dat is gebruikt bij het verstrekken van individuele uitkeringen in het kader van 'Het Gebaar' (dit bestand bevat ruim 95.000 personen), gecontroleerd op personen die op 15 augustus 2015 nog in leven waren en op 8 maart 1942 (datum capitulatie KNIL) 16 jaar of ouder waren (de minimumleeftijd voor een dienstverband bij het KNIL of het Gouvernement). Deze controle kon worden uitgevoerd door in de AOW (Algemene Ouderdomswet) en Anw (Algemene nabestaandenwet) systemen geboorte- en overlijdensdata na te gaan.

Op grond van deze bestandsvergelijking bleken iets minder dan 3.000 van 'Het Gebaar'-gerechtigden volgens de AOW- en Anw-systemen nog in leven te zijn op 15 augustus 2015 en te voldoen aan het leeftijdscriterium. Daarnaast konden 151 'Het Gebaar'-gerechtigden, die niet geregistreerd stonden als AOW- en/of Anw-gerechtigd, vanuit de V&O-systemen van de SVB worden toegevoegd aan de te beoordelen doelgroep op basis van bronnenonderzoek.

Het aantal te onderzoeken zaken voor potentieel ambtshalve toekenningen werd vervolgens uitgebreid met personen die op de 'IP-lijst' voorkwamen. In de aanloop naar de totstandkoming en bekendmaking van de Uitkeringsregeling hebben het ministerie van VWS, Stichting Pelita, het Indisch Platform en verschillende Indische verenigingen telefonisch, schriftelijk en via e-mail vragen beantwoord van personen die nadere informatie wensten op grond van wat reeds in de publiciteit was gekomen (via niet officiële/hiertoe bevoegde kanalen) over de mogelijke installatie van de Uitkeringsregeling. Dit leidde onder meer tot een registratie van 270 personen die zich als mogelijk belanghebbenden hadden aangemeld (de 'IP-lijst'). Toevoegingen aan deze lijst zijn geaccepteerd tot februari 2016, waarbij is afgesproken dat personen die zich daarna nog richten tot verenigingen en stichtingen geadviseerd werden om een formele aanvraag bij de SVB in te dienen.

Tevens is het bronnenonderzoek uitgebreid met personen met rechten op grond van de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945 (Wuv), de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wubo), de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (Wiv) en de Algemene Oorlogsongevallenregeling (AOR), die aan de gestelde criteria voldeden en Pelita als begeleidende instelling hadden of woonachtig waren in Indonesië.

Ook werd een lijst met personen uit SAIP-dossiers vergeleken met AOW- en Anw-systemen van de SVB.

Tot slot werd een vijftien jaar oud ledenbestand van de Stichting Vervolgingsslachtoffers Jappenkampen (SVJ) medio 2016 nagekeken op mogelijke belanghebbenden. In dit bestand kwamen slechts 18 personen voor die nog niet bij de SVB bekend waren. Ten aanzien van deze 18 personen is nader onderzoek gedaan over het vereiste van in leven zijn, hetgeen bij 2 personen (beiden woonachtig in het buitenland) heeft geleid tot een onderzoek naar een dienstverband en uiteindelijk tot één toekenning.

In totaal werden 5.127 te onderzoeken potentieel belanghebbenden door de SVB geïdentificeerd, op basis van de bovengenoemde bronnen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Gebruikte lijsten en bronnen bij het in kaart brengen potentiële doelgroep en aantallen potentieel belanghebbenden

Omschrijving lijst	Bron	Aantal potentieel belanghebbenden
Mannen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW, maar niet bij V&O	Gebaar	499
Mannen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en niet bekend bij AOW, maar wel bij V&O	Gebaar	151
Vrouwen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW en/of V&O	Gebaar	2.060
Mannen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW én V&O, inclusief personen aangeleverd door Indisch Platform	Gebaar en IP	450
Vrouwen uit 'Het Gebaar'-bestand ouder dan 16 jaar op 8-3-1942 en bekend bij AOW, maar niet bij V&O	Gebaar	346
Personen niet in 'Het Gebaar'-bestand, maar bekend bij V&O (niet bij AOW) woonachtig in Indonesië	V&O	51
Personen niet in 'Het Gebaar'-bestand, niet bekend bij AOW, wel bekend bij V&O en Pelita als begeleidende instelling	V&O	226
Personen voortgekomen uit een match tussen AOW-bestand en lijst filmdossiers SAIP	SAIP en AOW	1.159
Anders dan bovenstaande lijsten (waaronder penioengerechtigde Wet Indisch Verzet)	Overig	183
Subtotaal		5.125
Bestand aangeleverd door SVJ, waarvan 18 personen nog niet voorkwamen op een van bovengenoemde lijsten, hetgeen bij 2 personen heeft geleid tot een onderzoek naar een dienstverband	SVJ	2
Eindtotaal		5.127

Na de publicatie van de Uitkeringsregeling in de Staatscourant op 24 december 2015 werd het aantal te onderzoeken zaken uitgebreid met de – al dan niet als direct gevolg van voorlichting – formeel ingediende individuele aanvragen, voor zover deze al niet door middel van bronnenonderzoek in onderzoek waren.

Aangezien niet uitgesloten kon worden dat er naast de bij de SVB bekende bestanden met personen die mogelijk voor een Backpay-uitkering in aanmerking kwamen nog belanghebbenden konden zijn die niet in deze bestanden voorkomen, heeft de SVB de regeling op drie momenten uitgebreid onder de aandacht gebracht van mogelijke belanghebbenden, te weten bij de aanvang van de regeling, bij de verlenging van de regeling en tegen het einde van de regeling. Op deze momenten heeft de SVB de bij het Indisch Platform aangesloten verenigingen, veteranenorganisaties en overige begeleidende instellingen benaderd, alsmede Nederlandse ambassades en consulaten in belangrijkste vestigingslanden van personen uit het voormalige Nederlands-Indië (Amerika, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Indonesië en Zuid-Afrika) en een vijftigtal Indische verenigingen in binnen- en buitenland, met het verzoek informatie over de Uitkeringsregeling te verspreiden. In aanvulling hierop zijn advertenties geplaatst in bladen die gelezen worden door de doelgroep (Aanspraak, Moesson en Marinjo).

De voorlichting leidde in de eerste acht maanden van 2016 tot een lichte verhoging van de instroom, maar dit effect nam in de tijd snel af. De aanvragen die werden ingediend waren voor het overgrote deel afkomstig van personen die al meegenomen waren in het bronnenonderzoek of van nabestaanden/erfgenamen van personen die niet aan de criteria voldeden. Het aantal toekenningen op aanvraag bleef ook bij de verlenging van de regeling gering.

Volgens de SVB is het in theorie mogelijk dat een potentieel belanghebbende over het hoofd is gezien, bijvoorbeeld wanneer iemand (eventueel woonachtig in het buitenland) niet bij de SVB of andere genoemde instanties bekend is en niet is bereikt door middel van voorlichtingsactiviteiten. De SVB acht

deze kans klein, aangezien de regeling uitgebreid onder de aandacht is gebracht via uiteenlopende kanalen in binnen- en buitenland en omdat het aantal aanvragen sterk verminderde vanaf het derde kwartaal van 2016.

Toetsing op dienstverband

Om de Backpay-uitkering toegekend te krijgen, dienden potentieel belanghebbenden (de ambtshalve te onderzoeken zaken en individuele aanvragen) te worden getoetst op een relevant vooroorlogs dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement of het KNIL. Hiertoe is onder meer geput uit verfilmde dossiers van diverse (oorlogsgetroffenen gerelateerde) uitkeringsregelingen en zijn (verfilmde) KNIL-stamboeken onderzocht.

De SVB benoemt de volgende bronnen die zijn gebruikt bij het verifiëren van dienstverbanden:

1. KNIL-stamboeken (verfilmde dossiers raadpleegbaar in een depot in Kerkrade).
2. KNIL-stamboeken Bandung collectie (stamboeken van KNIL-militairen die na de oorlog in Indonesië zijn achtergebleven, raadpleegbaar bij SVB V&O in Leiden).
3. Registratie krijgsgevangen militairen Indië (SVB V&O in Leiden).
4. Sociale rapportages Wuv, Wubo, Wiv en AOR (SVB V&O Leiden).
5. Verfilmde dossiers met betrekking tot de ARI (Rehabilitatie Indische Oorlogsslachtoffers), UIG (uitkering Indisch geïnterneerden), JU (Japanse uitkering) en JM (Japanse uitkering militairen) regelingen (allen raadpleegbaar in depot in Kerkrade).
6. Informatie van de Stichting Administratie Indische Pensioenen (SAIP) te Heerlen over pensioengerechtigden op grond van eigen vooroorlogse dienstverbanden.
7. Stamkaarten Oost-Indische ambtenaren 1836-1936 en 1917-1952 (Nationaal Archief te Den Haag).
8. Kleians adresboek van geheel Nederlands-Indië 1941 (SVB V&O in Leiden).
9. Telefoonboeken Java en buitengewesten 1940, 1941 (SVB V&O in Leiden).
10. Delpher (historische database boeken, kranten en tijdschriften, internet).
11. Nationaal Archief Jakarta (alleen via lokale rapporteurs verbonden aan de Nederlandse ambassade toegankelijk).
12. Regeringsalmanak voor Nederlandsch-Indië 1942 en eerder (SVB V&O in Leiden).
13. ABP-pensioenen (ABP te Heerlen).
14. Nederlands Instituut voor Militaire Historie en BRIOP (Kerkrade) inzake betalingen aan personeel van de Koninklijke Marine.
15. Inventaris archief Bureau afwikkeling bezoldiging 1940-1945 Koninklijke Marine (Nationaal Archief te Den Haag).
16. Bezoldigingsregeling burgerlijke landsdienaren (boekwerk met besluit van de Gouverneur-Generaal van Nederlands-Indië van 18 februari 1938 bij SVB V&O in Leiden).
17. Documentatie aangeleverd bij aanvragen.
18. Gerichte onderzoeken naar de status van instanties en organisaties.

De bovengenoemde bronnen voor verificatie van dienstverbanden werden in november 2015 in kaart gebracht. Hierbij werd duidelijk dat de snelste (en meest eenduidige) bevestigingen verkregen konden worden uit de verfilmde ARI-, UIG-, JU-, JM- en KNIL-dossiers die onder beheer van de SAIP en ABP raadpleegbaar waren, gevolgd door vermeldingen van relevante dienstverbanden in de dossiers van verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen. Meer dan 200.000 personen kwamen in de genoemde bronnen voor. Tevens werd duidelijk dat de kans op de verificatie van een relevant dienstverband groter was onder mannen dan vrouwen. Dit mede door het feit dat dienstplichtige mannen van 16 jaar en ouder in december 1941 zijn opgeroepen en de meeste vrouwen van 16 jaar en ouder in die tijd niet in dienst waren bij het Gouvernement. Vanaf medio december 2015 werkten twee SVB-medewerkers fulltime aan het onderzoeken van de verfilmde bestanden in Kerkrade en de bestanden van SAIP en ABP op relevante dienstverbanden.

Zaken waarin snel beslist kon worden, kregen voorrang tijdens de eerste fase van de uitvoering van de Uitkeringsregeling. In de meeste gevallen betroffen dit zaken waarbij een relevant vooroorlogs dienstverband evident uit de bovengenoemde bronnen bleek. Door voorrang te geven aan de minst arbeidsin-

tensieve en meest kansrijke zaken werden er op 8 januari 2016 180 Backpay-uitkeringen betaald, gevolgd door 136 betalingen in februari 2016. In de eerste drie maanden van 2016 vonden 366 toekenningen en uitbetalingen plaats, op een totaal van 593 toegekende Backpay-uitkeringen.

Werkwijze bij complexe zaken: inschakelen Commissie van Advies

Bij twijfel werd een zaak door de SVB voorgelegd aan de Commissie van Advies en kon dit leiden tot verder onderzoek. Eenzelfde wijze werd gehanteerd bij bezwaarschriften en bij de vraag of de hardheidsclausule (op verzoek van de belanghebbende of ambtshalve) moest worden gehanteerd.

De zaken die met de Commissie van Advies werden besproken betroffen vaak zaken waarbij de SVB geen (evidente) bevestiging van een dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement of KNIL kon vinden in de bij de SVB bekende bronnen, maar waarbij volgens de SVB wel een begin van een bewijs hiervoor aanwezig was. Dat kon bijvoorbeeld een consistente en logische verhaallijn zijn van de betrokken aanvrager, waarbij eventueel werd verwezen naar historische feiten/gebeurtenissen die aanleiding gaven voor nader onderzoek en/of doordat de betrokkene een ondersteunend document aandroeg.

Volgens de SVB en de Commissie van Advies heeft bij iedere aan de Commissie van Advies voorgedragen zaak grondig onderzoek plaatsgevonden, waarbij met hulp van een externe ingehuurd historicus/expert zo veel als mogelijk relevante historische bronnen (aanvullend op de reeds bij de SVB bekende bronnen) zijn geraadpleegd (o.a. boeken, nieuwsartikelen uit die tijd, personeelslijsten, rapporten van eerdere uitkeringsregelingen, door de betrokkenen aangedragen documenten et cetera). De SVB en de Commissie van Advies hebben tevens benadrukt dat complexe zaken in principe ruimhartig werden beoordeeld, waarbij de grenzen van de regeling zijn opgezocht. Wanneer een zaak werd gezien als 'een dubbeltje op zijn kant', kon de aanvrager het voordeel van de twijfel worden gegund. Één enkel relevant document of detail in het betoog van de betrokken aanvrager kon hierbij als doorslaggevend worden beschouwd. Bijvoorbeeld aanvragers die de werksituatie (in detail) beschreven en daarbij relevante namen van leidinggevend en/of collega's noemden, waarbij de Commissie van Advies door nadere bestudering van de historische context concludeerde dat het verhaal plausibel was en advies gaf de Backpay-uitkering toe te kennen. Een ander genoemd voorbeeld is een aanvankelijk afgewezen aanvraag (omdat het bij de aanvraag genoemde dienstverband onvoldoende aannemelijk kon worden gemaakt), die naderhand toch werd toegekend omdat een andere (later door de Commissie van Advies in behandeling genomen) aanvrager verklaarde een dienstverband bij dezelfde werkgever te hebben gehad en daarbij de eerst beschreven afgewezen aanvrager als collega benoemde. Volgens de Commissie van Advies was in dit geval voldoende aannemelijk dat in beide gevallen sprake was van een relevant dienstverband en werd geadviseerd om de Backpay-uitkering toe te kennen.

Er zijn ook aanvragen ingediend waarbij door de aanvrager wel een dienstverband, of eventueel een naam werd genoemd, maar waarbij verder geen enkel begin van een bewijs kon worden gevonden, waarop de Commissie van Advies adviseerde om de Backpay-uitkering niet toe te kennen. Tevens beschreef de Commissie van Advies een zaak waarbij de aanvrager een getuige noemde, waarvan bij nader onderzoek bleek dat deze vlak voor de Japanse bezetting nog van zeer jonge leeftijd was (1-2 jaar), waarop de Commissie van Advies het niet plausibel achtte dat de door de aanvrager genoemde persoon daadwerkelijk getuige had kunnen zijn van het dienstverband van de aanvrager. De Commissie adviseerde de SVB daarom om de Backpay-uitkering niet toe te kennen. Overigens benadrukte de Commissie van Advies bij deze zaak er niet van uit te gaan dat de aanvrager in kwestie bewust geprobeerd heeft om de aanvraag te beïnvloeden met verkeerde feiten, maar dat er wellicht sprake was van een verkeerde interpretatie van het geheugen van de aanvrager, hetgeen volgens de gesprekspartners een logisch verschijnsel is bij gebeurtenissen van minstens 70 jaar geleden.

De SVB heeft alle adviezen van de Commissie van Advies opgevolgd, zowel bij toekenningsbeslissingen als bij overige beleidsmatige adviezen.

Door de SVB ervaren knelpunten en aangedragen oplossingen bij toetsing op dienstverband

Bij de inventarisatie van mogelijk bronnenmateriaal bleek eind november 2015 het substantiële belang van de verfilmd archieven onder beheer van ABP en de SAIP voor de verificatie van dienstverbanden. Er was op dat moment slechts één machine beschikbaar die de verschillende verfilmd bestanden kon

inlezen en het laden en doorzoeken van de verschillende cassettes bleek zeer arbeidsintensief en tijdrovend. Binnen twee weken werd een tweede apparaat gevonden en geplaatst, werd fysieke toegang en personele inzet geregeld en werd inventaris geschikt gemaakt voor het geautomatiseerd matchen van namen en geboortedata met de verschillende dossiers en de aanduidingen van de cassettes waarop deze waren opgeslagen.

Om in Indonesië informatie te krijgen over data van overlijden, bankgegevens en informatie over eventuele dienstverbanden in het Nationaal Archief te Jakarta is gebruikgemaakt van lokale rapporteurs die verbonden zijn aan de Nederlandse ambassade.

Toekenningen en afwijzingen van Backpay-uitkering

In totaal zijn 593 Backpay-uitkeringen toegekend. Er zijn 470 uitkeringen ambtshalve toegekend (zie tabel 2.2). Het merendeel van de ambtshalve toekenningen werd reeds in de eerste maanden van 2016 toegekend en uitbetaald. Alle ambtshalve toekenningen zijn uitgekeerd aan, ten tijde van het moment van de toekenning, in leven zijnde belanghebbenden.

Tabel 2.2 Ambtshalve toekenningen, naar achtergrond belanghebbenden

Achtergrond	Aantal ambtshalve toekenningen
Ambtenaar	87
Lid van hulpkorps	8
Militair	324
Toekenning op basis van hardheidsclausule	51
Totaal	470

In totaal zijn 66 Backpay-uitkeringen toegekend na ontvangst van een bevestigingsformulier (tabel 2.3).

Tabel 2.3 Toekenning na ontvangst bevestigingsformulier, naar achtergrond belanghebbenden

Achtergrond	Aantal toegekende aanvragen
Ambtenaar	25
Lid van hulpkorps	3
Militair	32
Toekenning op basis van hardheidsclausule	6
Totaal	66

De SVB heeft in totaal 1.207 aanvragen ontvangen. 57 van deze aanvragen zijn uiteindelijk toegekend (waarvan 13 aan nabestaanden/erfgenamen). Van de 1.207 ingediende aanvragen zijn er dus 1.150 afgewezen. Veel aanvragen zijn ingediend door erfgenamen waarvan de belanghebbende is overleden voor 15 augustus 2015 (tabel S.5). Het indienen van deze aanvragen werd gestimuleerd vanuit verschillende Indische verenigingen en organisaties, o.a. via de website van de Stichting Matahari Groningen. De redenering van de genoemde vereniging was dat een groot aantal aanvragen van personen die buiten de doelgroep vielen bij beleidsmakers de behoefte aan een ruimere financiële regeling zou benadrukken.⁶

Tabel 2.4 Toegekende aanvragen, naar achtergrond belanghebbenden

Achtergrond	Aantal toegekende aanvragen
Ambtenaar	19
Lid van hulpkorps	9
Militair	27
Toekenning op basis van hardheidsclausule	2
Totaal	57

⁶ Zie: <http://www.mataharigroningen.nl/informatie/indische-kwesties/ip-maart-2016>

Tabel 2.5 Afgewezen aanvragen, naar grond van afwijzing

Afwijzingsgrond	Aantal afwijzingen
Aanvraag door nabestaande van persoon overleden voor 15 augustus 2015	881
Geen (bevestiging van) vooroorlogs dienstverband bij Ned.-Indisch Gouv./KNIL	163
Geen relevant dienstverband aannemelijk gelet op leeftijd	58
Salarisderving reeds betaald door Koninklijke Marine	20
Geen nieuwe feiten aangebracht bij herzieningsverzoek	15
Schoolgaand ten tijde van Japanse bezetting	9
Geen dienstverband bij Ned.-Indisch Gouv.	2
Geen sprake van salarisderving	1
Woonachtig in Nederland ten tijde van Japanse bezetting	1
Totaal	1.150

Bezwaar- en beroepschriften en klachten

Hieronder volgt een overzicht van bezwaar-/beroepschriften en klachten ten aanzien van de Uitkeringsregeling. Tabellen 2.7 t/m 2.10 geven de afdoeningsgronden weer.

- Er is 257 keer bezwaar ingediend (249 afgehandeld, waaronder 3 gegrond). Negen bezwaarschriften waren ten tijde van deze evaluatie (mei 2018) nog in behandeling.
- Er is 27 keer beroep ingediend (27 afgehandeld, waaronder 1 gegrond).
- Er is 11 keer hoger beroep ingediend (5 afgehandeld). Zes van deze hoger beroepszaken waren ten tijde van deze evaluatie (mei 2018) nog in behandeling.
- Er is 1 keer een (formele) klacht ingediend naast 10 schriftelijke uitingen van ongenoegen (in totaal 10 afgehandeld, 0 gegrond). Eén klacht is uiteindelijk ingetrokken.

Er zijn veel bezwaarschriften bij de SVB binnengekomen door middel van een soort 'bezwaar-formulier' waarop cliënten alleen persoonsgegevens hoefden in te vullen en te ondertekenen. Volgens de SVB is het gebruik van dit 'bezwaar-formulier' gestimuleerd binnen de Molukse gemeenschap. In de meeste gevallen bleek dat er geen sprake was van een initiële aanvraag en/of primaire beschikking in het kader van de Uitkeringsregeling. Iedere indiener van dit soort bezwaarschriften is telefonisch benaderd door de SVB voor een uitleg en de vraag of dit 'bezwaar-formulier' als aanvraag beschouwd moest worden. Verder hadden bezwaarschriften veelal betrekking op de door de regeling gestelde datum van in leven zijn om in aanmerking te kunnen komen voor de Backpay-uitkering (15 augustus 2015), die door erfgenamen van personen overleden voor die datum niet als rechtvaardig werd beschouwd.

Tabel 2.6 Afhandeling bezwaarschriften

Achtergrond afhandeling	Aantal bezwaarschriften
Gegrond	3
Intrekking bezwaar	1
Kennelijk niet ontvankelijk	21
Kennelijk ongegrond	165
Ongegrond	58
Niet ontvankelijk	1
Totaal	249

Er is één beroepszaak gegrond verklaard. Ook bij de beroepszaken waren het veelal de erfgenamen van personen die waren overleden voor 15 augustus 2015, die in beroep gingen omdat ze zich niet konden vinden in de door de regeling gestelde datum van in leven zijn om in aanmerking te kunnen komen voor een Backpay-uitkering. De Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat de Uitkeringsregeling het karakter heeft van buitenwettelijk, begunstigend beleid. Volgens vaste rechtspraak van de Raad dient de bestuursrechter het bestaan en de inhoud van dergelijk beleid als een gegeven te aanvaarden en is de rechterlijke toetsing beperkt tot de vraag of het bestuursorgaan het beleid consistent heeft toegepast. Op basis hiervan heeft de Raad geoordeeld dat de bestuursrechter niet kan treden in de beoordeling van de vraag of het in de Uitkeringsregeling neergelegde beleid, met inbegrip van de daarin gekozen

peildatum van 15 augustus 2015, redelijk is. Daarnaast is er evenmin ruimte voor beoordeling van het standpunt dat het in de Uitkeringsregeling opgenomen beleid in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.⁷

Tabel 2.7 Afhandeling beroepschriften

Achtergrond afhandeling	Aantal beroepschriften
Ingetrokken	2
Ongegrond	21
Niet ontvankelijk	3
Totaal	26

Tabel 2.8 Afhandeling hoger beroepschriften

Achtergrond afhandeling	Aantal hoger beroepschriften
Ongegrond	4
Ingetrokken	1
Totaal	5

Gedurende de uitvoering van de Uitkeringsregeling (eind 2015 - 2018) zijn in totaal 11 signalen van ongenoegen door de SVB geregistreerd (5 e-mails en 6 brieven), waaronder 7 signalen van ongenoegen vanwege de gestelde datum van in leven zijn en 3 signalen door de SVJ vanwege de weigering om privacygevoelige informatie te verstrekken op grond van verouderde en niet geldige machtigingen. Eén signaal van ongenoegen betrof een klacht over het uitblijven van een beschikking op bezwaar, maar die werd ingetrokken omdat de beschikking de klachtbrief had gekruist. Eén signaal van ongenoegen is daarom als echte klacht geregistreerd door de SVB, de overige zijn als correspondentie aangemerkt.

Het Antidiscriminatiebureau Zeeland heeft een klacht ingediend tegen de minister van VWS bij het College van de Rechten van de Mens. Volgens dit bureau werd met de Uitkeringsregeling onderscheid gemaakt op grond van ras, door de voorwaarde in de regeling dat de belanghebbende op 15 augustus 2015 in leven moet zijn. De groep Indonesiërs die in Indonesië is achtergebleven bleek volgens het bureau in de praktijk nauwelijks aan deze voorwaarde te kunnen voldoen, aangezien deze groep een lagere levensverwachting zou hebben dan de groep die naar Nederland of elders is geëmigreerd.

Hierop sprak het College (d.d. 3 november 2017) uit dat het Antidiscriminatiebureau Zeeland onvoldoende feiten heeft aangevoerd die een vermoeden rechtvaardigen dat het ministerie van VWS onderscheid op grond van ras maakt door in de Uitkeringsregeling de voorwaarde op te nemen dat belanghebbenden op 15 augustus 2015 in leven moeten zijn om aanspraak te maken op een Backpay-uitkering. Het oordeel van het College was dan ook dat de staatssecretaris van het ministerie van VWS geen verboden onderscheid op grond van ras maakt bij de Uitkeringsregeling.

2.4 Beeld over uitvoering Uitkeringsregeling bij betrokken organisaties

We hebben vertegenwoordigers van het Indisch Platform, het Indisch Herinneringscentrum en Stichting Pelita geïnterviewd over hun indruk van de uitvoering van de Uitkeringsregeling. Tevens hebben we hierover gesprekken gevoerd met het ministerie van VWS, de door de SVB ingestelde Commissie van Advies en de SVB zelf. Tot slot hebben we het IP 2.0 de gelegenheid gegeven om schriftelijk te reageren op onze onderzoeksvragen.

Communicatie en voorlichting over de inhoud van de regeling

De inwerkingtreding van de Uitkeringsregeling heeft de Indische en Molukse gemeenschap goed bereikt. Volgens twee van de geïnterviewde organisaties hadden mogelijk de communicatie en de voorlichting over de inhoud van de regeling beter gekund. Het merendeel van de aanvragen is afgewezen, omdat de aanvrager niet kon worden aangemerkt als rechthebbende. Mogelijk had dit deels voorkomen kunnen worden indien de Indische en Molukse gemeenschappen beter op de hoogte waren van de inhoud van

⁷ ECLI:NL:CRVB:2018:1

de beleidsregels (en de afbakening van de doelgroep) van de Uitkeringsregeling. Wat hierbij wel dient te worden opgemerkt, is dat enkele verenigingen binnen de Indische en Molukse gemeenschappen hun leden hebben aangespoord een aanvraag in te dienen, ook als zij niet onder de doelgroep vielen, als een vorm van protest tegen de inhoud van de regeling.

Onderzoek SVB om doelgroep in kaart te brengen doorgaans grondig bevonden

De ervaring van de geïnterviewde organisaties is dat de SVB grondig werk heeft verricht wat betreft het in kaart brengen van de potentiële doelgroep. Het is niet uit te sluiten dat een enkele potentieel belanghebbende niet bereikt is. De gesprekspartners benoemen in dit kader dat het bereiken van potentieel belanghebbenden in het buitenland een grotere uitdaging was.

IP 2.0 deelt deze ervaring niet in zijn evaluatie. Volgens IP 2.0 heeft de SVB onvoldoende onderzoek gedaan en werd de lijst van SVJ tot medio juli 2017 ontkend door de SVB. Volgens de SVB maakte de lijst van de SVJ geen deel uit van de IP-lijst omdat deze lijst geen personen betrof die zich als rechthebbenden voor de Uitkeringsregeling Backpay hadden aangemeld bij de relevante organisaties. De door de SVJ in mei 2017 aan de SVB overhandigde afschriften van lidmaatschapsformulieren zijn nagekeken op mogelijke belanghebbenden. Het betrof een oud ledenbestand, waarvan de meerderheid niet meer in leven bleek te zijn op 15 augustus 2015 en de personen die wel in leven waren al ambtelijk in 2016 waren onderzocht op mogelijk recht. Twee personen in het buitenland bleken niet bekend te zijn, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot één toekenning.

Aan het verzoek van IP 2.0 om per zaak concrete terugkoppeling te geven over de uitkomst van het onderzoek kon de SVB niet tegemoetkomen. De SVJ beschikte namelijk niet over de benodigde machtigingen. IP 2.0 heeft hierover een klacht ingediend bij de Autoriteit Persoonsgegevens en de Nationale ombudsman, maar door beide instanties zijn zij in het ongelijk gesteld.

De geïnterviewde organisaties zijn tevens positief over de inspanningen die de SVB heeft gepleegd inzake het toetsen van de potentieel belanghebbenden op een relevant dienstverband (en dus of zij in aanmerking kwamen voor de Backpay-uitkering) en over de tijdige uitbetaling van de Backpay-uitkering. Vooral de relatief eenvoudige zaken zijn snel beoordeeld en uitbetaald. Volgens de Commissie van Advies duurde het onderzoek naar bepaalde ingewikkelde zaken wellicht soms lang, maar hierdoor was het onderzoek wel grondig.

Wel is aangegeven dat bij de start van de regeling het proces omtrent separate aanvragen en de communicatie en voorlichting wat traag op gang kwamen. Volgens IP 2.0 waren Pelita, de SVB, het IP en het ministerie van VWS in onvoldoende mate voorbereid op de hoeveelheid reacties naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Uitkeringsregeling Backpay. De SVB heeft aangegeven dat er direct na de bekendmaking van de regeling prioriteit is gegeven om zoveel mogelijk Backpay-uitkeringen op ambtelijke wijze toe te kennen en het verspreiden van informatie over de Uitkeringsregeling Backpay onder organisaties en websites. Bij de daarop volgende advertenties in periodieken die binnen en buiten Nederland door de doelgroep worden gelezen was er afhankelijkheid van de publicatiedata. Volgens het IP heeft het instellen van periodieke voortgangsgesprekken met de SVB, het ministerie van VWS en henzelf geholpen om dit proces in betere banen te leiden.

Daarnaast beschikt de SVB volgens IP 2.0 niet over de benodigde kennis van de Nederlands-Indische historie om te kunnen omgaan met complexere (individuele) zaken. Volgens het IP was het instellen van een onafhankelijke Commissie van Advies en het inhuren van een extern expert, in aanvulling op de reeds aanwezige expertise bij de SVB, een goede stap om ook (beleidsmatig) complexe beslissingen weloverwogen te kunnen nemen. Volgens het IP 2.0 kon deze Commissie geen bijdrage leveren aan een objectieve beoordeling, omdat de leden niet onafhankelijk zouden zijn. Naast het gegeven dat de leden beschikken over ruime kennis van de sociaal culturele en historische achtergronden van de doelgroep, is gebleken dat mede door toedoen van de Commissie van Advies de Uitkeringsregeling ruimhartig is toegepast.

Het ministerie van VWS geeft hierbij aan dat voor de Uitkeringsregeling maatwerk was vereist (voor het in kaart brengen van de doelgroep en de toetsing op dienstverband), waartoe de SVB goed in staat werd

geacht, mede gezien de focus van de SVB op excellente dienstverlening en het imago dat de SVB volgens het ministerie van VWS op dit terrein heeft. De SVB heeft eind 2016 een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. De dienstverlening van de afdeling V&O is door de cliënten beoordeeld met een 8,4.

Benoemde leerpunten

Volgens de SVB is de Uitkeringsregeling onder hoge tijdsdruk tot stand gebracht. Dit omdat een belangrijk uitgangspunt van de regeling was (gezien de hoge leeftijd van de doelgroep) om zo snel mogelijk de potentieel belanghebbenden in kaart te brengen en om zo veel mogelijk uitkeringen te verstrekken binnen een kort tijdsbestek. Een langer voortraject zou volgens de SVB wenselijk zijn om alle beleidsregels van tevoren meer uitgewerkt te hebben en om (juridische) risico's zo veel als mogelijk uit te sluiten. Wellicht was het met een langer voortraject ook mogelijk geweest om de verschillende Indische organisaties (nog) beter op de hoogte te stellen van de inhoud van de regeling, zodat het aantal afgewezen aanvragen lager had kunnen zijn. Volgens de door ons benaderde organisaties zijn er veel verschillende (belangenbehartigende) Indische organisaties (die niet altijd samenwerken of met elkaar communiceren) waardoor het een uitdaging is om ervoor zorg te dragen dat deze organisaties hun leden op een goede manier voorlichten over de regeling.

Tevens is aangegeven dat het wellicht goed was geweest om bij het onderhandelingsproces meerdere partijen te betrekken (de onderhandelingen vonden nu plaats tussen het ministerie van VWS en het IP). Het ministerie van VWS geeft aan dat dergelijke onderhandelingen alleen plaats zouden moeten vinden met organisaties die de belangen behartigen van de Indische en Molukse gemeenschap (en niet bijvoorbeeld met uitvoerende organisaties) en dat in de aanloop naar de Uitkeringsregeling toe het IP feitelijk de enige organisatie was die daartoe geëquipeerd was.

Uitkeringsregeling Backpay uitgevoerd zoals beoogd, alles in het werk gesteld om doelgroep te bereiken
De Uitkeringsregeling is grotendeels uitgevoerd zoals deze initieel was opgezet. Het bereik van het bronnenonderzoek naar potentiële belanghebbende strekte, naast de in Nederland aanwezige Indische en Molukse gemeenschap, tot in de landen waar veel mensen met een Nederlands-Indische afkomst zich hebben gevestigd (Amerika, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Indonesië en Zuid-Afrika). Afgaande op de hoeveelheid bronnen die de SVB heeft betrokken in haar onderzoek, de voorlichtingsactiviteiten en de ervaringen van de geïnterviewde organisaties, heeft de SVB alles in het werk gesteld om potentieel belanghebbenden te bereiken. Daarbij bleef het aantal toekenningen op aanvraag bij de verlenging van de regeling gering. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de potentiële doelgroep op basis van het bronnenonderzoek van meet af aan goed in beeld was.

Tot slot heeft de onvrede die in de evaluatie naar voren is gekomen hoofdzakelijk betrekking op de inhoud van de Uitkeringsregeling, meer specifiek de gekozen peildatum van 15 augustus 2015, en niet op de uitvoering van de regeling.



Ervaringen (potentiële) doelgroep

3

3 Ervaringen (potentiële) doelgroep

Dit hoofdstuk beschrijft ervaringen van de doelgroep met de uitvoering van de Uitkeringsregeling. Hier toe hebben we een selectie van 25 aan het ministerie van VWS gestuurde brieven in het kader van de Uitkeringsregeling geanalyseerd. Daarnaast zijn vijf aanvragers/ontvangers van een Backpay-uitkering geïnterviewd met verschillende achtergronden. Tot slot hebben we vier bij de Indische en Molukse gemeenschap betrokken organisaties (IP, IHC, Pelita en IP 2.0) en de SVB en het ministerie van VWS gevraagd naar hun indruk van de ervaringen van de Indische en Molukse gemeenschap met de uitvoering van de Uitkeringsregeling.

3.1 Onderzoek brieven Uitkeringsregeling

De inhoud van de meeste door ons bestudeerde brieven heeft grotendeels betrekking op de inhoud van de Uitkeringsregeling. In mindere mate komt in deze brieven de ervaring met de uitvoering van de Uitkeringsregeling aan bod. Hieronder wordt het in de brieven geschetste beeld bij zowel de uitvoering als de inhoud van de regeling beschreven.

In brieven beschreven ervaring met de uitvoering en de ministeriële reactie hierop

In twee van de door ons bestudeerde brieven wordt de nauwkeurigheid waarmee de regeling wordt uitgevoerd bekritiseerd. Eén betrokkene wijst per brief op een fout in een eerder door het ministerie gebruikt correspondentieadres en trekt hiermee de nauwkeurigheid van de wijze waarop zijn zaak wordt behandeld in twijfel. In een andere brief (van een persoon die de belangen van meerdere mensen met een Indische achtergrond behartigt) worden zorgen geuit over enkele door de SVB afgewezen aanvragen die in de ogen van de opsteller van de brief toegekend hadden moeten worden. In dezelfde brief wordt bovendien verondersteld dat er betalingsproblemen zouden zijn met uitkeringen op Ambon en dat de looptijd rondom de afwikkeling van bepaalde aanvragen (al dan niet na indiening van een bezwaar- en/of beroepschrift) lang duurt.

In reactie op de zorgen over de afgewezen aanvragen wijst het ministerie van VWS op de bij de Uitkeringsregeling behorende regels en het feit dat de SVB conform deze regeling bevoegd is om, na grondig onderzoek per individuele zaak (al dan niet naar aanleiding van een bezwaar- of beroepschrift), beslissingen te nemen over de toekenning of afwijzing van uitkeringen. Hierbij wijst het ministerie van VWS er tevens op dat het recht op de Backpay-uitkering conform de Uitkeringsregeling niet gelijk staat aan een 'gevoelsmatig recht' op een uitkering. Het ministerie van VWS benadrukt hierbij begrip te hebben voor de mogelijke teleurstelling van aanvragers die niet in aanmerking komen voor een Backpay-uitkering, maar dat de toekenning van uitkeringen conform de regeling dient te gebeuren.

Na het doen van navraag concludeerde het ministerie dat er geen betalingsproblemen waren op Ambon. Wel had de SVB soms te maken met rekeningnummers die onvolledig waren voor het internationale betalingsverkeer, waardoor aanvullende informatie moest worden opgevraagd om de betaling plaats te kunnen laten vinden en bepaalde betalingen vertraging opliepen.

Tot slot toonde het ministerie in haar reacties begrip voor het feit dat de afwikkeling van bepaalde aanvragen, waarbij tevens bezwaar en beroep was ingediend, gevoelsmatig lang kon duren, maar dat er formeel volgens de Algemene wet bestuursrecht geen sprake was van termijnoverschrijdingen. Bovendien stond hier tegenover dat deze zaken zorgvuldig moesten worden afgewikkeld, hetgeen een tijdrovend proces kon zijn.

Overigens wordt in enkele andere bestudeerde brieven eveneens genoemd dat de termijn waarop het ministerie van VWS of de SVB reageren op brieven als lang werd ervaren. Deze brieven gingen niet in op de uitvoering van de Uitkeringsregeling, maar hadden betrekking op de inhoud van de regeling zelf en daarom was de reactie van het ministerie van VWS op deze brieven ook van inhoudelijke aard.⁸

⁸ In enkele gevallen werd het ministerie van VWS per brief benaderd voor een formele aanvraag van een Backpay-uitkering, waarop het ministerie deze aanvraag doorzette naar de SVB.

In brieven beschreven ervaring met de inhoud en de ministeriële reactie hierop

In bijna twee derde van de door ons bestudeerde brieven wordt de inhoud van de regeling ter discussie gesteld. Hierbij gaat het voornamelijk om brieven geschreven door nabestaanden en/of erfgenamen van personen die zijn overleden voor 15 augustus 2015. Nabestaanden/erfgenamen gaan in hun brieven dan ook vooral in op deze in de regeling vastgestelde datum van in leven zijn om in aanmerking te kunnen komen voor een Backpay-uitkering, die in de ogen van veel betrokkenen niet rechtvaardig is. Betrokkenen begrijpen in veel gevallen niet waarom de datum van in leven zijn niet verder teruggaat in de tijd (of zelfs volledig tot aan het begin van de Japanse bezetting), zodat meer nabestaanden recht zouden hebben op de regeling.

In enkele brieven wordt tevens door nabestaanden tot in detail beschreven wat hun ouder(s) of partner hebben meegemaakt gedurende de Japanse bezetting, bijvoorbeeld in een Jappenkamp, en de verstrekende gevolgen, zowel op fysiek als mentaal vlak, die deze ervaringen met zich meebrachten. Deze brieven onderstreepten het doorstane leed, dat zich niet alleen beperkte tot de personen die de Jappenkampen zelf hadden meegemaakt, maar dat ook merkbaar was voor volgende generaties. In meerdere brieven uitten nabestaanden vervolgens hun teleurstelling, dat dit leed niet met de Backpay-uitkering kon worden verzacht doordat hun vader/moeder, of partner was overleden voor 15 augustus 2015. In meerdere brieven werd in dit kader tevens verzocht om de Backpay-uitkering alsnog uit te keren en om dus een uitzondering te maken op de regeling of om de hardheidsclausule toe te passen.

In bepaalde gevallen beredeneert men tevens dat de Uitkeringsregeling in strijd zou zijn met de grondwet, die een gelijke behandeling voor iedereen voorschrijft, aangezien alleen personen die op of na 15 augustus 2015 nog in leven waren in aanmerking kwamen voor de Backpay-uitkering. Ook wordt in enkele brieven benoemd dat andere landen die aan de Tweede Wereldoorlog hebben deelgenomen wel Rijksambtenaren en militairen hebben gecompenseerd voor inkomstenderving, maar dat Nederland hier een uitzondering op vormde en dat het in dit licht teleurstellend is dat de Backpay-uitkering enkel wordt uitgekeerd aan de op 15 augustus 2015 in leven zijnde doelgroep.

Tevens wordt in sommige brieven kritiek geleverd op/vragen gesteld over het feit dat de bij de regeling gestelde datum van in leven zijn (70 jaar na de capitulatie van Japan) door het ministerie van VWS en de Tweede Kamer als 'symbolische peildatum' wordt bestempeld. Sommige betrokkenen geven hierbij aan niet te begrijpen wat dan precies de symbolische waarde van deze datum is en vragen zich af of deze datum niet is gekozen als besparende maatregel, aangezien het aantal personen dat in aanmerking kwam voor de Backpay-uitkering hiermee werd beperkt tot de op die datum in leven zijnde rechthebbenden.

Een andere bestudeerde brief was die van een betrokkene die als kind was geïnterneerd in een Jappenkamp. In haar brief beschrijft ze dat haar kampverleden de oorzaak is van veel ellende gedurende haar gehele leven en dat ze daarom meent recht te hebben op de Backpay-uitkering ter compensatie.

In enkele van de bestudeerde brieven is ook sprake van dankbetuiging voor de inzet van de staatssecretaris in het kader van dossier van de Backpay. Zo wordt in één van deze brieven door een nabestaande waardering getoond voor de Uitkeringsregeling, maar wordt tegelijkertijd een verzoek gedaan om ook weduwen tot de doelgroep van de regeling te betrekken. In een andere brief wordt enkel waardering getoond voor de regeling, die er 'beter laat dan nooit' kon zijn, zonder een verder verzoek om eventuele verruiming van de regeling.

Reactie ministerie van VWS op brieven met betrekking tot inhoud regeling

In reactie op deze brieven toont het ministerie van VWS begrip voor het leed dat de Nederlands-Indische en Molukse gemeenschap heeft doorstaan. Tevens erkent het ministerie dat in de discussie rond de Backpay jarenlang niets is gezegd of gedaan en dat het naoorlogs Indisch rechtsherstel kil en bureaucratisch is verlopen. Ook wordt begrip getoond voor de mogelijke teleurstelling voor hen die niet in aanmerking komen voor de Backpay-uitkering en dat de regeling het verdriet van velen omtrent de Indische kwestie niet kan wegnemen.

Wel licht het ministerie toe dat de regeling zoals deze uiteindelijk is vastgesteld (met bijbehorende voorwaardelijke datum van in leven zijn voor rechthebbenden) in het onderhandelingsproces tussen het IP,

het ministerie van VWS en de Tweede Kamer het 'hoogst haalbare' is gebleken. In dit kader heeft de SVB gedurende het onderhandelingsproces voorafgaande aan de totstandkoming van de regeling op verzoek van het ministerie en het IP de budgettaire gevolgen berekend (een uitvoeringstoets) van een ruimere regeling voor een (aanzienlijk) grotere doelgroep. Het Kabinet zou volgens deze kostenberekening van een ruimere regeling voor een onoverkomelijk budgettaire opgave komen te staan.

Waar relevant wordt in de reactie tevens gewezen op het feit dat er geen juridische grond voor de Nederlandse staat aanwezig is om tot een uitbetaling voor alle nabestaanden over te gaan, omdat de Hoge Raad in 1956 en 1958 had vastgesteld dat de juridische verplichtingen voor het uitkeren van de salarissen met de soevereiniteitsoverdracht zijn overgaan op de Indonesische Staat. De Uitkeringsregeling is volgens het ministerie van VWS dan ook een vorm van erkenning op morele gronden (en niet op juridische). Tevens wijst het ministerie in de reactie naar enkele nabestaanden op de mogelijkheid om beroep te doen op overige wetten en voorzieningen voor oorlogsgetroffenen. Zo wordt een betrokkene die als kind in een Jappenkamp was geïnterneerd (en hier permanente medische ongemakken aan heeft overgehouden) gewezen op mogelijke financiële ondersteuning, indien eventuele kosten uit deze gezondheidsschade zijn voortgekomen, conform de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945 (Wuv).

Tot slot geeft het ministerie in haar reacties op de brieven aan meer te doen (naast de Uitkeringsregeling) om het Nederlands-Indische erfgoed gestalte te geven en dat er wordt geïnvesteerd in plannen om de geschiedenis en cultuur van Nederlands-Indië beter onder de aandacht van de Nederlandse samenleving te brengen en blijvend te verankeren. Volgens het ministerie is ook dit een stuk erkenning voor hen die daar gewoon, geleefd en geleden hebben.

3.2 Interviews met (potentiële) doelgroep

Om het hierboven beschreven beeld bij de ervaring van de (potentiële) doelgroep aan te vullen, hebben we tevens interviews afgenomen bij individuele aanvragers/ontvangers van een Backpay-uitkering. Onze evaluatie voorzag niet in een grootschalige (statistisch representatieve) informatieverzameling onder de doelgroep zelf, mede vanwege problemen met de benadering van de (potentiële) doelgroep (o.a. privacy), de bevraging (aanvragers/ontvangers zijn van hoge leeftijd, waardoor bevraging tijdsintensief is) en de beoogde looptijd van het onderzoek.

De interviews gingen in op de wijze waarop de respondenten over de uitkering zijn geïnformeerd, de bij de regeling behorende voorwaarden en procedures, de uitvoering zelf en de beoordeling van de uitkering (in termen van genoegdoening en materiële compensatie).

De Uitkeringsregeling en bijbehorende voorwaarden waren bekend onder de respondenten

De gesproken respondenten zeiden via familie, vrienden of kennissen op de hoogte te zijn gesteld van de Uitkeringsregeling. Eén respondent had tevens via het Amerikaans consulaat gehoord van de regeling. Op één respondent na zei iedereen redelijk goed op de hoogte te zijn geweest van de beleidsregels en dat ze van tevoren een goede inschatting konden maken of zij wel of niet tot de doelgroep behoorden. Eén meneer had, ondanks dat hij vermoedde niet tot de doelgroep te behoren, toch een aanvraag ingediend en gaf hierbij aan dat hij tevergeefs hoop had dat in zijn geval een uitzondering gemaakt zou worden.

Uitvoering goed verlopen volgens ontvangers Backpay-uitkering, procedure omtrent aanvragen niet ingewikkeld

Volgens de respondenten met een toekenning verliep de uitvoering van de Uitkeringsregeling goed. Personen die de uitkering ambtshalve werd toegekend zeiden zelf weinig tot geen inspanning te hebben verricht om de uitkering toegekend te krijgen en dat de SVB hun al het werk uit handen nam. Een erfgenaam gaf hierbij tevens aan onder de indruk te zijn van de snelheid waarmee zijn vader was benaderd door de SVB voor de uitkering en uitbetaling daarvan. In dit geval waren de zoon en vader al eerder op de hoogte van de invoering van de Uitkeringsregeling, maar was het voor hen niet nodig om een aanvraag in te dienen, omdat de SVB hun reeds spoedig had bericht over de toekenning aan de vader. De respondenten die wel een aanvraag hebben ingediend, of die de SVB aanvullende informatie moesten

verschaffen, vonden dat de bijbehorende procedures (o.a. invullen aanvraagformulier) niet ingewikkeld waren en dat zij hierbij geen hulp nodig hadden.

Twee respondenten die een aanvraag hadden ingediend die werd afgewezen zeiden binnen drie maanden de beslissing (schriftelijk) over de aanvraag te hebben vernomen. Daarentegen zei een andere respondent waarvan de aanvraag werd afgewezen aan lang te hebben gewacht op deze beslissing, maar hij kon zich niet meer herinneren hoe lang precies. In geen van de gevallen is bezwaar ingediend, waarbij één respondent zei te beseffen niet tot de doelgroep te behoren en dat hij daarmee de hoop op een uitkering was verloren. Hij gaf hierbij aan teleurgesteld te zijn in de regeling, maar dit lag volgens hem niet aan de wijze waarop de SVB de regeling uitvoerde.

Beoordeling morele genoegdoening en materiële compensatie

De respondenten aan wie de Backpay-uitkering was toegekend zeiden blij te zijn met de uitkering, maar tegelijkertijd beredeneerden zij dat geen bedrag kon compenseren wat zij hadden meegemaakt gedurende de Japanse bezetting en de blijvende mentale (en bij één respondent ook fysieke) schade waarmee zij en opvolgende generaties zijn geconfronteerd. Eén van de respondenten was ten tijde van de toekenning van de Backpay-uitkering reeds in slechte fysieke conditie (geen zicht, niet meer mobiel) waardoor hij zelf feitelijk niet meer voldoende van het bedrag kon profiteren. Daarnaast was zijn vrouw, die ook de Backpay-uitkering ambtshalve werd toegekend, binnen enkele weken na deze toekenning overleden, waardoor ook zij uitkering niet meer voor zichzelf kon benutten.

Eén respondent van wie de aanvraag was afgekeurd was teleurgesteld in de regeling, omdat hij gedurende de Japanse bezetting geïnterneerd was geweest in een Jappenkamp en in die tijd veel ellende heeft meegemaakt (waar hij ook de rest van zijn leven onder heeft geleden), maar hier nooit voor gecompenseerd is. Hij benoemde tevens voorbeelden van mensen die niet geïnterneerd waren geweest, maar die wel tot de doelgroep behoorden vanwege een relevant dienstverband en dus een Backpay-uitkering hebben ontvangen. In de ogen van de respondent was de compensatie die de Backpay-uitkering bracht niet geheel eerlijk verdeeld naar het leed dat de mensen tijdens de Japanse bezetting hebben meegemaakt. Eén erfgenaam, waarvan de aanvraag voor zijn vader werd afgewezen, gaf aan dat de afwijzing persoonlijker had gekund (de afwijzing werd per brief medegedeeld) en dat bij een meer persoonlijke afwijzing vooral de teleurstelling hierover van de vrouw van de overleden vader (de moeder van de erfgenaam) had kunnen worden verminderd.

3.3 Beeld belangenorganisaties over ervaring (potentiële) doelgroep met Uitkeringsregeling

We hebben bij de Indische en Molukse gemeenschap betrokken organisaties (IP, IHC, Pelita en IP 2.0) en de SVB en het ministerie van VWS gevraagd naar hun beeld van de ervaringen van de (potentiële) doelgroep met de Uitkeringsregeling. De bij de Indische en Molukse gemeenschap betrokken organisaties zeggen dat de door hun vernomen ervaringen met de Uitkeringsregeling van de bij de organisaties behorende achterban/leden vooral betrekking hebben op de inhoud van de regeling en minder op de uitvoering daarvan. We beschrijven hieronder daarom ook de input ten aanzien van de inhoud van de regeling, waarbij moet worden benadrukt dat opmerkingen ten aanzien hiervan losstaan van de uitvoering van de Uitkeringsregeling.

Beeld ervaringen (potentiële) doelgroep ten aanzien uitvoering regeling

Klachten van de (potentiële) doelgroep over uitvoering van de Uitkeringsregeling gingen volgens de benaderde organisaties voornamelijk over de termijn waarbinnen aanvragen en bezwaar- en beroepschriften werden afgewikkeld. Hiermee wordt het beeld dat bij de brievenselectie is geschetst bevestigd. Volgens de organisaties die van mening zijn dat de SVB grondig en gedegen werk heeft verricht bij de uitvoering van de Uitkeringsregeling is er binnen de Indische en Molukse gemeenschap weinig/onvoldoende kennis over de inspanningen die de SVB heeft verricht om de doelgroep zo goed als mogelijk in kaart te brengen en om uitbetalingen zo snel als mogelijk te verrichten. Dat had wellicht anders kunnen zijn indien ook de mensen die wel tevreden waren over de uitvoering van de Uitkeringsregeling meer aan het woord waren gekomen.

Overigens benoemen alle organisaties tevens zaken waarbij de Backpay-uitkering was toegekend en waarbij de betreffende persoon zijn/haar tevredenheid had geuit ten aanzien van (de uitvoering van) de Uitkeringsregeling.

Beeld ervaringen (potentiële) doelgroep ten aanzien van inhoud regeling

Volgens alle door ons geïnterviewde organisaties is een groot deel van de Indische en Molukse gemeenschap ontevreden over de regeling. Er heerst voornamelijk onvrede over het bereik van de Uitkeringsregeling (waaronder de gestelde datum van in leven zijn), waardoor weduwen en andere nabestaanden werden uitgesloten voor de regeling, en het feit dat de Uitkeringsregeling pas 70 jaar na de capitulatie van Japan werd ingesteld. Daarmee is ook dit sentiment vergelijkbaar met het beeld dat bij de analyse van brieven in paragraaf 3.1 werd beschreven. De benaderde organisaties weten niet bij welke vorm van tegemoetkoming het ontevreden deel van de Indische en Molukse gemeenschap wel tevreden gesteld zou kunnen worden en of dit überhaupt mogelijk is. Ook stellen enkele gesprekspartners dat de ontevredenheid over de bejegening van de Nederlandse overheid na de Japanse capitulatie ten aanzien van de Nederlands-Indische en Molukse gemeenschap van generatie op generatie wordt overgedragen en dat het hierdoor lastig kan zijn om veranderingen in dit sentiment teweeg te brengen.

De geïnterviewde organisaties stellen dat een deel van de Nederlands-Indische en Molukse gemeenschap wel tevreden is over de Uitkeringsregeling en dat bij hen de gedachte 'iets is beter dan niets' overheerst. Volgens de organisaties is het lastig om een inschatting te maken van het aandeel dat tevreden is over de regeling. Op dit moment wordt het beeld mogelijk vooral gekleurd door mensen die niet tevreden zijn over de Uitkeringsregeling. Volgens onze gesprekspartners worden gevoelens van ontevredenheid namelijk eerder geuit bij deze organisaties, terwijl mensen mogelijk minder snel geneigd zijn om hun tevredenheid te uiten.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl