



Evaluatie Uitkeringsregeling Backpay

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 Japenkamp (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 filmdosiers 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.

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 ge- meenschap betrokken organisaties (IP, IHC, Pelita en IP 2.0) en de SVB en het ministerie van VWS ge- vraagd 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 Uit- keringsregeling 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 uit- gevoerd bekritiseerd. Eén betrokkene wijst per brief op een fout in een eerder door het ministerie ge- bruikt 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 aanvr- agen 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 be- zwaar- en/of beroepschrift) lang duurt.

In reactie op de zorgen over de afgewezen aanvragen wijst het ministerie van VWS op de bij de Uitke- ringsregeling 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), beslis- singen 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 Am- bon. Wel had de SVB soms te maken met rekeningnummers die onvolledig waren voor het internatio- nale 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 aan- vragen, waarbij tevens bezwaar en beroep was ingediend, gevoelsmatig lang kon duren, maar dat er for- meel 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 gewoond, 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
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl