

A person wearing traditional, colorful embroidered clothing is holding a small plant stem. The background is a blurred natural setting with green foliage. A red diagonal line is on the left side of the page.

Andersson Elffers Felix

Onderzoek backpayregeling weduwen

In opdracht van het ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Rapport
9 september 2021

Dit rapport beschrijft de haalbaarheid van een mogelijke backpayregeling voor weduwen

Inhoudsopgave		Terminologie	Colofon
1. Aanleiding en onderzoeksanpak	pagina 3	<p>Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport de volgorde terminologie.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ 'de regeling': de mogelijke backpayregeling voor weduwen ▸ 'getrouwd': getrouwd of geregistreerd partnerschap ▸ 'veteraan': ambtenaren of militairen die ten tijde van de Japanse bezetting een dienstverband hadden met het Nederlands-Indisch gouvernement en over de periode van de Japanse bezetting geen of niet volledig salaris kregen uitgekeerd** ▸ 'weduwe': iemand die getrouwd was met een inmiddels overleden veteraan, man of vrouw <p>In dit rapport spreken we soms over de 'Indisch-Molukse gemeenschap'. We zijn ons ervan bewust dat deze uit verschillende partijen bestaat, elk met een eigen karakter en verschillen in opvattingen.</p>	<p>Datum 9 september 2021</p> <p>Versie Rapport</p> <p>Opdrachtgever Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</p> <p>Contact Michiel Ehrismann (m.ehrismann@aef.nl) Floor Hoogeboom (f.hoogeboom@aef.nl) Mees van Tooren (m.vantooren@aef.nl) </p> <p>Referentie GV669/Rapport</p>
2. Context	pagina 7		
3. Ontwerpkeuzes	pagina 11		
4. Perspectief van de uitvoeringsorganisatie*	pagina 17		
5. Perspectief van de doelgroep	pagina 24		
6. Cijferramingen	pagina 31		
7. Conclusies en aanbevelingen	pagina 35		

* In dit onderzoek bespreken we eerst het perspectief van de uitvoeringsorganisatie en daarna dat van de doelgroep, omdat de verschillende aspecten het best in die volgorde uit te leggen zijn.

** Met uitzondering van personen die zijn veroordeeld voor collaboratie met de Japanners en personen die gedurende (een deel van) de bezetting de Japanse nationaliteit hebben bezeten

AEEF

AEEF

AEEF

AEEF

AEEF

AEEF

1. Aanleiding en onderzoeksaanpak

AEEF

Het ministerie van VWS heeft AEF gevraagd het onderzoek uit de motie Van Gerven c.s. te verrichten

Gevangenen van de Japanse bezetter kregen over 1942 – 1945 geen salaris

Op 8 maart 1942 was voormalig Nederlands-Indië door Japan bezet. Nederlanders die destijds voor het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL) of het Nederlands-Indisch Gouvernement werkten, werden tot 1945 door de Japanse krijgsmacht geïnterneerd. Zij kregen over deze periode geen salaris uitgekeerd. Daar hadden zij wel recht op.

De Nederlandse regering zette in 2015 een uitkeringsregeling op voor deze groep: de 'backpay' regeling. Het ging om ambtenaren of KNIL-militairen die ten tijde van de Japanse bezetting in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement, en aan wie gedurende de Japanse bezetting onvolledig salaris is uitbetaald. Voor deze regeling kwamen alleen veteranen in aanmerking die op 15 augustus 2015 nog leefden. De weduwen van inmiddels overleden veteranen vielen buiten beschouwing.

De motie Van Gerven riep op om ook backpay voor weduwen te onderzoeken

Kamerlid Van Gerven diende in 2020 een motie in, waarin hij verzocht om een onderzoek naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een financiële regeling voor weduwen van inmiddels overleden veteranen. Deze motie is op 8 december met 149 stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft AEF gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

AEF heeft van VWS de opdracht gekregen om het onderzoek uit te voeren

In dit onderzoek wordt de backpayregeling uit 2015 als uitgangspunt genomen voor het bekijken van een mogelijke, nieuwe backpayregeling. In de motie staan twee hoofdvragen centraal, die als onderzoeksvragen fungeren van dit onderzoek:

Is een dergelijke financiële regeling haalbaar en uitvoerbaar?

Hierbij wordt gekeken naar definitie van de groep nog levende weduwen en het bepalen van de omvang, criteria om al dan niet in aanmerking te komen, mogelijke vergoeding en omvang daarvan en administratieve lasten (zowel voor een mogelijke uitvoeringsorganisatie als voor de doelgroep).

Zo ja, op welke wijze kan dit worden vormgegeven?

Hierbij gaat het om het opstellen van een of meerdere scenario's over de wijzen waarop een financiële regeling het beste kan worden vormgegeven.

Binnen scope van het onderzoek is een verkenning hoe haalbaar en uitvoerbaar het onderzoek is. Op pagina 6 staat hoe we de begrippen 'haalbaar' en 'uitvoerbaar' hebben geoperationaliseerd. Buiten scope is advies hoe hoog het bedrag van de backpay moet zijn, en welke organisatie de regeling moet uitvoeren. Dit verkennende onderzoek is niet bedoeld als formele uitvoeringstoets; die zou later alsnog kunnen volgen.

Voor dit onderzoek gebruikten we een combinatie van onderzoeksmethoden en vier onderzoekstappen

Onze aanpak bestond uit een viertal stappen

We hebben het onderzoek uitgevoerd in vier stappen.



Eerst hebben we de context van de vraag en het 'landschap' van betrokken stakeholders verkend, inclusief lessen uit de parlementaire behandeling. Daarna hebben we de kenmerken die een mogelijke regeling zou moeten hebben in kaart gebracht en met gesprekspartners besproken. Daarvoor zijn meerdere opties, zie hoofdstuk 3.

Vanuit die basis hebben we in beeld gebracht wat de regeling zou betekenen voor de doelgroep en voor de uitvoeringsorganisatie. Tot slot hebben we de uitkomsten van de voorgaande onderzoekstappen samengevoegd in dit rapport.

Het onderzoek gebruikt een combinatie van onderzoeksmethoden

We hebben in dit onderzoek allereerst gebruik gemaakt van interviews met betrokkenen, zie het overzicht hiernaast. We spraken zowel met deskundigen op het gebied van uitvoerbaarheid als met vertegenwoordigers van de beoogde doelgroep.

Daarnaast deden we een documentstudie, met bijvoorbeeld een analyse van de backpayregeling uit 2015. Ten slotte hebben we ook financiële berekeningen uitgevoerd om cijferingen te kunnen opstellen.

Consultatie van de Indisch-Molukse gemeenschap

Vertegenwoordigers van de Indisch-Molukse gemeenschap zijn op meerdere manieren bij dit onderzoek betrokken geweest. Ten eerste zijn er individuele interviews* geweest met de verschillende vertegenwoordigers van de Indisch-Molukse gemeenschap, zie ook hieronder. Ten tweede is het conceptrapport voorgelegd aan de Ronde Tafel met belangenorganisaties van de gemeenschap. Deze twee routes dienden als algemeen 'klankbord' en (in het bijzonder) ook als onderzoeksrouten om het perspectief van de doelgroep te verkennen.

Gesprekspartners

- Ministerie van VWS
- Sociale Verzekeringsbank (SVB)**
- Commissie van Advies van de backpayregeling uit 2015
- Indisch Platform
- Stichting Pelita
- Indisch Platform 2.0
- Federatie Indische-Nederlanders
- Stichting Administratie Indische Pensioenen (SAIP)
- Expert op het gebied van de Basisregistratie Personen (BRP)

5 * Er is gekozen voor individuele interviews in plaats van groepsgewijze bijeenkomsten gezien de snelheid van het onderzoek en de diversiteit van de organisaties binnen de Indisch-Molukse gemeenschap.

** De backpayregeling uit 2015 is uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het is denkbaar dat de SVB ook de regeling voor weduwen zou uitvoeren, maar daar is nog geen besluit over genomen.

Om de haalbaarheid van de mogelijke regeling in kaart te brengen, hebben we dit begrip geoperationaliseerd

We kijken naar het perspectief van de uitvoeringsorganisatie en de doelgroep

In dit onderzoek beschouwen we 'haalbaarheid' als het overkoepelende begrip dat vanuit drie perspectieven laat zien in hoeverre de regeling mogelijk is:

- ▶ **Het perspectief van de doelgroep** laat zien in hoeverre een regeling kan worden opgezet die wenselijk is voor de weduwen. Daarvoor bezien we vijf elementen: hoe persoonlijk de regeling is, de snelheid, de benodigde inspanning van de doelgroep, het bereik van de regeling en duidelijkheid van de regeling.
- ▶ **Het perspectief van de uitvoeringsorganisatie** is het traditionele vraagstuk van uitvoerbaarheid. Daarvoor bezien we de 'PIOFACH' elementen: personeel, ICT-gevolgen, de organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting.
- ▶ **Ramingen van de volumes en kosten**

In hoofdstukken 4 en 5 staan de individuele elementen verder uitgelegd.

We gebruiken in deze rapportage kleuren om voorkeuren in kaart te brengen

In de hoofdstukken waarin we het perspectief van de uitvoeringsorganisatie en de doelgroep uiteenzetten, gebruiken we verschillende kleuren om de voorkeuren van de uitvoeringsorganisatie en doelgroep op deze kenmerken uiteen te zetten. We gebruiken hiervoor een viertal kleuren:

Kleur	Doelgroep	Uitvoeringsorganisatie
Groen	Wenselijk	Uitvoerbaar
Geel	Wenselijk, met aandachtspunten	Uitvoerbaar, met aandachtspunten
Oranje	Zeer complex	Zeer complex
Rood	Onwenselijk	Onuitvoerbaar

Haalbaarheid												
Perspectief van de doelgroep					Perspectief van de uitvoeringsorganisatie							Kosten
Meerwaarde	Persoonsgerichtheid	Tijdigheid	Inspanning	Duidelijkheid	Personeel	ICT / IV	Organisatie	Financiën	Administratie	Communicatie	Huisvesting	€



2. Context

Aan de motie en het voorliggende onderzoek gaat een serie van eerdere regelingen en tegemoetkomingen vooraf

Een regeling voor weduwen zou in een langere reeks van regelingen komen.

In onderstaande tijdlijn staan verschillende tegemoetkomingen door de Nederlandse overheid weergegeven. Deze tijdlijn geeft de belangrijkste regelingen weer, en heeft niet als doel om compleet te zijn.

1941, Algemene Oorlogsongevallenregeling (AOR). Deze regeling bood financiële ondersteuning aan Nederlandse burgers en dienstplichtigen die tijdens of na de Tweede Wereldoorlog (tussen december 1941 en februari 1954) in Azië oorlogsletsel hebben opgelopen.

1981, Uitkeringswet Indische Geïnterneerden. In de jaren '70 kreeg de 'Indische Kwestie' meer aandacht. Dit resulteerde in een belastingvrije uitkering van f 7.500 voor (weduwen van) kostwinnaars die minimaal 6 maanden geïnterneerd zijn geweest. Deze uitkering was bedoeld voor mensen die door internering of krijgsgevangenschap geen inkomsten uit arbeid hadden gehad, niet als een 'volledige compensatie'.

2000, 'Het Gebaar'. In 2000 erkende de Nederlandse regering dat het naoorlogs Indisch rechtsherstel kil en bureaucratisch was verlopen, tekortkomingen heeft gekend en tot teleurstellingen heeft geleid. Hierom besloot het kabinet tot een financiële tegemoetkoming, bestaande uit een bedrag ten behoeve van eenmalige individuele uitkeringen (€ 158 miljoen) en een bedrag voor collectieve doelen ten behoeve van de Indische gemeenschap (€ 15 miljoen).

2015, backpayregeling ambtenaren en militairen. Vertegenwoordigers van de Indisch-Molukse gemeenschap gaven te kennen 'Het Gebaar' niet als allesomvattend en finaal te zien. Zij zagen het als een vergoeding voor de kille ontvangst in Nederland maar niet voor achterstallig salaris. Toen heeft Staatssecretaris van Rijn besloten een handreiking te doen naar de nog levende veteranen als een morele genoegdoening. Hieruit resulteerde de backpayregeling uit 2015: veteranen kregen een eenmalige uitkering van € 25.000 euro. Op de volgende pagina's gaan we hier verder op in.



De backpayregeling uit 2015 was niet eenvoudig om uit te voeren

Op deze pagina leest u hoe de backpayregeling uit 2015 (voor veteranen zelf) was opzet. Op de volgende pagina leest u hoe de doelgroep de regeling heeft ontvangen.

Opzet backpayregeling 2015

Rechthebbenden: Recht op deze regeling had de belanghebbende die

- i) op 15 augustus 2015 in leven was,*
- ii) niet door de rechter is veroordeeld wegens collaboratie met de Japanners,
- iii) gedurende de Japanse bezetting niet de Japanse nationaliteit heeft bezeten.

Uitkering: Er is niet geprobeerd om voor elk individu apart uit te rekenen op hoeveel backpay hij of zij recht had. In plaats daarvan is verondersteld dat alle rechthebbenden recht hadden op € 25.000. Dit heet een 'forfaitair bedrag'. Het betrof een eenmalige netto uitkering waarover geen belasting en premie volksverzekeringen moest worden betaald.

Aanvraagperiode: De uitkeringsregeling trad in werking op 25 december 2015 en eindigde, na een verlengingsperiode van een jaar, op 31 december 2017. Rechthebbenden konden zich daarna alsnog melden tot uiterlijk 1 juli 2018.

De verantwoordelijk staatssecretaris schreef dat de regeling niet voortkwam uit een juridische verplichting maar uit een morele wens om een gebaar te maken naar rechthebbenden.** De SVB heeft de regeling uitgevoerd, en werkte langs twee routes.

De SVB kende een deel van de backpay op basis van eigen onderzoek toe

Ten eerste deed de SVB zelf onderzoek naar rechthebbenden. Dat was niet eenvoudig: er bestaat geen compleet overzicht van alle personen die destijds voor het KNIL of het gouvernement werkten en geïnterneerd zijn. Wel waren er gedeeltelijke bronnen, zoals pensioenbestanden, stamboeken en eerdere Indische regelingen.

Op basis van die bronnen kon de SVB uit zichzelf aan sommige mensen bericht sturen dat zij recht hadden op de regeling. Dat heet 'ambtshalve' toekenning. Sommige mensen moesten daarvoor een bevestigingsformulier met extra informatie toesturen.

Andere toekenningen kwamen op aanvraag

Ten tweede heeft de SVB geprobeerd de regeling bekend te maken (in Nederland, maar ook in landen als de VS, Australië en Indonesië) zodat mensen ook zelf de regeling konden aanvragen. Zij vulden dan een aanvraagformulier in, eventueel aangevuld met bewijsstukken. Ook zocht de SVB zelf naar bewijs.

De SVB heeft beleidsregels opgesteld om consequent zaken te beoordelen. Bij complexe zaken dacht een onafhankelijke Commissie van Advies mee. De SVB en de Commissie probeerden ruimhartig te werken: het voordeel van de twijfel voor aanvragers.

Uiteindelijk zijn er zijn 593 backpay-uitkeringen toegekend. Er was een hardheidsclausule om mensen die net buiten de formele kaders vielen, toch de backpay te kunnen toekennen. Dat speelde bij ongeveer 10% van de toekenningen.

* Deze peildatum was symbolisch 70 jaar na de capitulatie van Japan. Als de veteraan op die datum nog leefde, maar overleed vóór de uitkering was ontvangen, hadden de erfgenamen recht op de backpay.

** Kamerstukken (2017 - 2018): 20 454, nr. 130, p. 1

De regeling uit 2015 was complex en leidde tot onvrede binnen de gemeenschap.

Een groot deel van de gemeenschap was ontevreden over de opzet van de regeling

Binnen (vertegenwoordigers van) de Indisch-Molukse gemeenschap heerste onvrede over het bereik van de regeling uit 2015: alleen veteranen die nog in leven waren, kwamen in aanmerking. Weduwen en andere nabestaanden werden uitgesloten. Dat leidde onder andere tot oproepen om de regeling (toch) aan te vragen voor overleden personen.

Aanvullend was er bij sommige betrokkenen frustratie dat de regeling pas na 70 jaar was opgezet. Daar komt bij dat de backpay slechts een deel is van de brede kwestie hoe de Nederlandse overheid de Indisch-Molukse gemeenschap heeft bejegend. Bij andere betrokkenen overheerst de “iets is beter dan niets” gedachte.

De uitvoering verliep goed voor de ambtshalve gevallen

Regioplan concludeerde dat de regeling is uitgevoerd zoals beoogd. Met name ambtshalve afhandeling werd gewaardeerd, omdat de SVB daarmee inspanning van de doelgroep uit handen nam.* De meerderheid van de toekenningen verliep ambtshalve.

Wijze van toekenning backpayregeling 2015	
Ambtshalve toekenning	470
Toekenning na bevestigingsformulier	66
Op aanvraag	57
Totaal	593

De meeste aanvragen zijn afgewezen

De route met aanvraagformulieren verliep anders. De (wereldwijde) communicatie ging goed. Echter, slechts 57 van de 1.207 aanvragen via een formulier is toegekend.

Afwijzingsgrond bij afgewezen aanvragen backpayregeling 2015	
Verzoek namens persoon die vóór 15 aug 2015 was overleden	881
Geen (bevestiging van) dienstverband	163
Geen dienstverband aannemelijk gelet op leeftijd	58
Overig	48
Totaal	1.150

Het hoge aantal verzoeken namens overleden personen weerspiegelt de onvrede over hoe de regeling fundamenteel was opgezet. Maar er waren ook veel gevallen waar het simpelweg niet meer mogelijk bleek om een dienstverband te bewijzen, of waar misverstanden ontstonden in de communicatie met de oudere doelgroep. Dit alles leidde tot relatief veel bezwaar en beroep: mensen tekenden 257 keer bezwaar en 27 keer beroep aan.

Ook voor de SVB was de regeling moeilijk om uit te voeren

Voor de SVB vroeg de regeling veel arbeidsintensief werk. Er was geen complete lijst van alle personen die in 1942 voor het KNIL of het gouvernement werkten. Het werken met incomplete bronnen leidde tot veel twijfelgevallen. Die zijn moeilijk af te handelen, óók als het doel is ruimhartig te werken.**

* Regioplan (2018) *Evaluatie Uitkeringsregeling Backpay*. [Link](#). p. 21

** Daarbij had de SVB het beeld dat er tussenpersonen actief waren die namens veteranen de regeling aanvroegen. Zij werkten soms malafide en vroegen uitkeringen aan voor mensen die daar duidelijk geen recht op hadden. Een serieuze beoordeling was dus wel nodig.



3. Ontwerpkeuzes

Om de haalbaarheid te kunnen schetsen, is eerst een beeld nodig hoe de regeling eruit ziet

Op de volgende pagina geven we de belangrijkste ontwerpkeuzes weer

Hoe haalbaar de mogelijke regeling is, is afhankelijk van hoe de regeling eruit komt te zien. Op enkele punten is het ontwerp van de regeling nog niet op voorhand duidelijk. Op de volgende pagina schetsen we de vier belangrijkste keuzes die nog open staan.

Een aantal andere punten lijkt wel op voorhand zeker

In theorie zijn er meer aspecten waar nog ontwerpkeuzes te maken zijn. In de praktijk is echter vaak maar één realistische optie. Dat geldt bijvoorbeeld voor:

- ▶ **Frequentie:** Een eenmalige uitkering heeft de voorkeur boven een periodieke uitkering, ook gezien de hoge leeftijd van de weduwen.
- ▶ **Berekening:** Een forfaitair bedrag heeft de voorkeur boven berekenen per individu, omdat het makkelijker uitvoerbaar is en duidelijker voor de doelgroep.
- ▶ **Aanvrager:** Voor de hand ligt dat alleen de weduwe zelf, of iemand die door de weduwe gemachtigd is, de regeling mag aanvragen, gelijk aan de opzet van 2015.*
- ▶ **Aanvraagperiode:** Voor de hand ligt dat de regeling beperkte tijd open staat.** Dit is ongunstig voor de doelgroep maar het alternatief is onuitvoerbaar, zie hoofdstuk 4.
- ▶ **Eerdere backpay:** Voor de hand ligt weduwen uit te sluiten van wie de echtgenoot in 2015 backpay ontving, net als ontvangers van eerdere backpay (bijv. voor de marine).

Ook de hoogte van de uitkering is een ontwerpkeuze. Hier geven we geen advies over omdat dit geen kwestie is van uitvoerbaarheid.

In de hoofdstukken 4 en 5 nemen we steeds één optie als vertrekpunt

Steeds schetsen we van één optie hoe de regeling uitpakt. Van de andere opties schetsen we alleen hoe ze afwijken van het vertrekpunt. Dat doen we met het oog op de leesbaarheid: zo hoeven niet alle (combinaties van) opties apart besproken te worden.

Andere zaken zijn een kwestie van lagere regelgeving

Meer gedetailleerde zaken kunnen worden uitgewerkt in (nadere) beleidsregels. De precieze invulling van die beleidsregels heeft wel gevolgen voor de doelgroep en de uitvoeringsorganisatie, maar die gevolgen zijn te subtiel om in dit onderzoek al te kunnen schetsen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- ▶ **Verificatiedienstverband:** Welke bronnen tellen als geldig bewijs om aan te tonen dat de veteraan in dienst was van het KNIL of het gouvernement?
- ▶ **Verificatie huwelijk:** Welke bronnen tellen als geldig bewijs om aan te tonen dat de weduwe met de veteraan getrouwd was?
- ▶ **Gelijkgestelden:** Wie wordt gelijkgesteld met veteranen? Komen bijvoorbeeld leraren, verzetsstrijders en medisch personeel ook in aanmerking voor de regeling?
- ▶ **Hertrouwd:** Wat te doen met personen die weduwe zijn van meerdere veteranen?

Waarschijnlijk kunnen beleidsregels worden overgenomen van de backpayregeling uit 2015***, met uitzondering van die over de verificatie van het huwelijk.

* Of haar nabestaanden als de weduwe inmiddels is overleden

** De backpayregeling uit 2015 stond bijvoorbeeld open van 25 december 2015 tot 1 juli 2018.

***Zie: SVB (2016) *Beleidsregels Sociale Verzekeringsbank: Uitkeringsregeling Backpay*. [Link](#)

We zien vier kernkeuzes bij het ontwerp van de regeling

Hieronder schetsen we de vier belangrijkste keuzes bij het ontwerp van de regeling. Per aspect zien we twee of drie opties. Op de volgende pagina's lichten we deze opties nader toe.

Peildatum huwelijk	Peildatum in leven	Woonplaats	Toekenning
Peildatum waarop weduwe getrouwd was met de veteraan	Peildatum waarop de weduwe in leven moet zijn (geweest)	Van welk land is de weduwe ingezetene?	Manier waarop weduwen in aanmerking komen
A	A	A	A
Getrouwd op moment van overlijden veteraan	In leven op 15 augustus 2015	Ingezetenen van alle landen	Ambtshalve én op aanvraag
B	B	B	B
Getrouwd op peildatum 15 augustus 1955	In leven op 15 augustus 2021	Ingezetenen van Nederland	Enkel op aanvraag
C			
Ooit getrouwd geweest			

De peildatums van in leven zijn en getrouwd zijn, hebben een groot effect op het bereik van de regeling

Hierna bespreken we kort de ontwerpkeuzes op de belangrijkste vier aspecten. In de volgende hoofdstukken nemen we steeds één optie als vertrekpunt. Hier schetsen we wat de verschillen zouden zijn als één van de andere opties wordt gekozen.

Peildatum huwelijk

De vraag is op welk moment de weduwe getrouwd moet zijn geweest met de veteraan. Dat impliceert ook dat zowel de weduwe als de veteraan op dat moment nog leefden. Hiervoor zijn drie opties geschetst:

- A. Getrouwd op moment van overlijden veteraan
- B. Getrouwd op peildatum 15 augustus 1955
- C. Ooit getrouwd geweest

Optie A is de meest genoemde optie in interviews. Bij bespreking in hoofdstukken 4 en 5 is deze optie het vertrekpunt. De optie is passend als de weduwen worden gezien als 'erfgenamen' van het recht op het achterstallig salaris. Gevolg is wel dat de regeling (weduwen van) veteranen kan betreffen die al decennia geleden overleden zijn.

Optie B gaat uit van een vaste peildatum, kort na de oorlog.* Dat is passend als de regeling wordt gezien als uitkering voor weduwen die direct na de oorlog de veteranen hielpen bij het verwerken van hun oorlogsleed. Deze optie is echter niet uitvoerbaar omdat er bevolkingsadministratie nodig is van een exacte dag, 65 jaar geleden.

* We hanteren hier (arbitrair) 1955 als voorbeeld. In theorie is er overigens ook een optie denkbaar met een vaste peildatum die juist kort geleden is. In de praktijk is dat echter niet logisch, want dan kwam de veteraan in aanmerking voor de regeling uit 2015.

Bij optie C kunnen alle weduwen die ooit getrouwd zijn geweest met de veteraan in aanmerking komen voor de regeling. Veel veteranen zijn (mede als gevolg van trauma's) gescheiden en hertrouwd. Deze optie is passend als de regeling wordt gezien als uitkering voor alle echtgenotes die ooit de veteranen hebben geholpen bij het verwerken van hun oorlogsleed.

Bij deze optie is het mogelijk dat er meerdere weduwen per veteraan kunnen zijn. Als zij allemaal de uitkering kunnen krijgen, geeft dat hogere kosten. Daarnaast zal het moeilijk zijn om bewijs te vinden van huwelijken die lang geleden zijn geëindigd.

Peildatum in leven

De vraag is op welk moment de weduwe nog in leven moe(s)t zijn. Hiervoor moet een peildatum zijn op 15 augustus 2015 of later, anders verhoudt de regeling voor weduwen zich niet logisch tot de backpayregeling uit 2015. Er zijn dus twee opties:

- A. In leven op 15 augustus 2015
- B. In leven op 15 augustus 2021

Optie A is dezelfde peildatum als de voor de regeling uit 2015. De optie is het meest genoemd in interviews. Bij bespreking in hoofdstukken 4 en 5 is deze optie het vertrekpunt. De optie is passend als de regeling wordt gezien als 'correctie' voor het feit dat de regeling uit 2015 niet meteen op weduwen is gericht. Als de weduwe inmiddels is overleden, hebben de erfgenamen recht op de backpay. *Vervolgd op de volgende pagina...*

Bij de keuzes rond woonplaats en toekenning speelt een afweging tussen bereik en uitvoerbaarheid

Optie B is een heel recente peildatum waarop de weduwe nog in leven moet zijn. We nemen als voorbeeld 15 augustus 2021, maar een andere recente datum is ook denkbaar. Deze optie is passend als de regeling voor weduwen vooral wordt gezien als een op zichzelf staande regeling in plaats van een 'correctie' van de regeling uit 2015. De potentiële doelgroep en kosten zijn dan kleiner, omdat ongeveer twee derde van de weduwen die in 2015 nog leefde, inmiddels overleden is.

Woonplaats

De vraag is of de regeling alleen geldt voor ingezetenen van Nederland. Er zijn twee opties denkbaar.

- A. De regeling staat open voor ingezetenen van alle landen
- B. De regeling staat open voor ingezetenen van Nederland

Optie A is in lijn met de backpayregeling uit 2015, en heeft ook veel draagvlak bij alle geïnterviewden. Bij bespreking in hoofdstukken 4 en 5 is deze optie het vertrekpunt.

Optie B is denkbaar als de regeling niet wordt gezien als inlossing van een schuld, maar als Nederlands sociaal beleid gericht op Nederlandse ingezetenen. Het voordeel van deze optie is dat die gemakkelijker uitvoerbaar is dan bij optie A: de communicatie is veel eenvoudiger, de huwelijkse staat is gemakkelijker (of geautomatiseerd) te verifiëren en ook het bewijs van het dienstverband is vaak eenvoudiger na te gaan.

Het nadeel is dat deze optie geen recht doet aan de morele wens om de weduwen van veteranen het achterstallig salaris uit te keren. Deze optie roept daarom weerstand op bij de doelgroep. Ook is verdere juridische toetsing nodig; bijvoorbeeld met het oog op ingezetenen van andere EU-landen.

Toekenning

De vraag is of de uitvoeringsorganisatie uit zichzelf (ambtshalve) op zoek gaat naar rechthebbenden en hen de uitkering toekent. Er zijn twee opties:

- A. Toekenning gebeurt ambtshalve én op aanvraag
- B. Toekenning gebeurt alleen op aanvraag

Optie A is in lijn met de backpayregeling uit 2015, waar de ambtshalve uitkering destijds één van de geslaagde punten uit de regeling was. Bij bespreking in hoofdstukken 4 en 5 is deze optie het vertrekpunt.

Optie B ontstaat omdat bij deze regeling naar verwachting veel minder ambtshalve toekenningen mogelijk zijn. Daardoor is het wellicht niet nuttig als de uitvoeringsorganisatie veel werk in eigen onderzoek steekt dat uiteindelijk nergens toe blijkt te leiden. Dan is het beter als de uitvoeringsorganisatie zich focust op het beoordelen van aanvragen. Het precieze potentieel van ambtshalve toekenningen kunnen we echter nog niet aangeven. Daarom kan dit besluit beter worden genomen na een meer gedetailleerde uitvoeringstoets.

Deze alternatieven voor een backpayregeling voor weduwen zijn het vaakst genoemd

Geïnterviewden noemden verschillende alternatieven voor de regeling. Die alternatieven kennen een fundamenteel andere route om de doelgroep te bereiken. Deze alternatieven kunnen aan de orde zijn als iedere invulling binnen de kaders van de backpayregeling onhaalbaar blijkt. We schetsen de drie meest genoemde alternatieven.

Regeling voor alle nabestaanden	Collectieve voorziening	Ophoging AOW-uitkering
<p>Bij dit alternatief geldt de regeling niet alleen voor weduwen, maar voor alle nabestaanden (bijvoorbeeld ook de kinderen van veteranen). Een voorbeeld van een dergelijke regeling was de NS-herstelbetaling regeling.*</p> <p>Voor beide groepen zullen de relatie tot de veteraan als slachtoffer en het dienstverleden van de veteraan moeten worden bewezen.</p> <p>Voordeel van dit alternatief is dat de regeling meer het karakter van een finale regeling krijgt en tot minder frustratie en teleurstelling in de gemeenschap zal leiden.</p> <p>Nadeel is dat de verdeling over nabestaanden moeilijk is. Als één uitkering over meerdere nabestaanden moet worden verdeeld, is dat zeer complex voor de uitvoeringsorganisatie.** Daarnaast zijn er hoge kosten.</p>	<p>Bij een collectieve regeling ontvangen niet de weduwen zelf maar de gemeenschap in bredere zin een uitkering als erkenning van het niet ontvangen salaris. Dit kan door verschillende Indisch-Molukse organisaties een bedrag uit te keren. Deze organisaties kunnen, in samenspraak met (delen van) de gemeenschap, bepalen wat een gepaste manier is om deze middelen te besteden.</p> <p>Voordeel van dit alternatief is dat een collectieve uitkering aanzienlijk makkelijker uit te voeren is omdat niet hoeft worden nagegaan wie al dan niet rechthebbende is.</p> <p>Nadeel is dat de weduwen zelf niet direct een regeling ontvangen en zich daarom (wellicht) niet erkend voelen als slachtoffer. Daarnaast zijn er al eerder collectieve regelingen geweest, zie pagina 8.</p>	<p>Een laatste alternatief is om de AOW-uitkering te verhogen voor personen die in Nederlands-Indië zijn geboren en die in 1942 oud genoeg waren om in dienst van het KNIL of gouvernement te zijn. Van deze groep kan de AOW-uitkering worden opgehoogd, als compensatie voor het gemiste salaris en oorlogsschade.</p> <p>Voordeel van dit alternatief is makkelijker uitvoerbaar dan een backpayregeling voor weduwen; er is immers geen bewijsvoering van de doelgroep nodig. Vanuit de SVB is informatie beschikbaar over AOW-gerechtigden, waaronder of zij in Nederlands-Indië geboren zijn.</p> <p>Nadeel is dat de regeling erg ongericht is. De regeling zal ook veel mensen bereiken die geen salaris hebben gemist, en zal juist geen weduwen van veteranen in het buitenland bereiken.</p>

* Deze regeling was gericht op slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog (en hun directe nabestaanden) die tijdens de oorlog door NS met speciaal ingelegde treinen zijn vervoerd.

** Bij de NS-regeling is daarom gedifferentieerd tussen ontvangers. In leven zijnde slachtoffers ontvangen € 15.000, weduwen € 7.500 en kinderen € 7.500 of € 5.000 euro.

A photograph of a modern office interior. On the left, a staircase with a wooden handrail and metal balustrade is visible. The wall is light-colored and features several rectangular recessed lighting fixtures. To the right, a large glass wall reflects the interior lights and shows a blurred view of trees outside. A dark teal banner is overlaid on the right side of the image, containing the title text.

4. Perspectief van de uitvoeringsorganisatie

Er is een gedegen werkproces nodig om de regeling te kunnen uitvoeren

In dit hoofdstuk schetsen we de uitvoerbaarheid, oftewel wat een mogelijke backpayregeling betekent vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisatie. Als startpunt schetsen we hieronder hoe het werkproces van de uitvoeringsorganisatie eventueel zou verlopen.*



* Deze schets is bedoeld als illustratie bij de bespreking van de uitvoerbaarheid, niet als volledig proces-overzicht. Zo is de schets sterk versimpeld en voornamelijk gericht op het ideaaltypische proces.

Een regeling voor weduwen verschilt wezenlijk van de eerdere backpayregeling

De doelgroep is op voorhand niet in beeld. Dat leidt tot veel hand- en maatwerk

Het proces zoals geschetst op de vorige pagina, is relatief complex om uit te voeren. Dat komt bovenal omdat er geen eenduidige lijst is van veteranen die voor het KNIL of het gouvernement werkten en tijdens de Japanse bezetting geïnterneerd zijn. Hier is alleen in persoonlijke archieven bewijs voor te vinden. Dit vraagstuk maakte de regeling van 2015 ook al complex.

Bij een regeling voor weduwen komt daar nog bij dat het niet eenvoudig is om weduwen te koppelen aan de veteranen. De lijsten van veteranen die er wel zijn, vermelden niet met wie de veteranen getrouwd waren (laat staan met wie ze getrouwd waren op het moment van overlijden). Ook zijn lijsten niet volledig gedigitaliseerd. Daarom is er veel hand- en maatwerk nodig om bronnen te combineren.

Bij een regeling voor weduwen zal ambtshalve toekenning bijna onmogelijk zijn

Bij de backpayregeling in 2015 zijn veel uitkeringen ambtshalve toegekend. Dit was mogelijk omdat de uitvoeringsorganisatie op basis van eigen brononderzoek kon vaststellen of iemand in de doelgroep viel.

Dat is nu anders, omdat de doelgroep nu niet vooraf in beeld is. Er zijn (weliswaar incomplete) lijsten met veteranen, maar er is helemaal geen lijst met weduwen.*

Het is voor de uitvoeringsorganisatie ondoenlijk om eerst alle mogelijke veteranen in beeld te brengen en dan voor al die inmiddels overleden veteranen na te gaan of ze bij hun overlijden waren getrouwd met een weduwe die nog steeds leeft. In het buitenland is dat technisch onmogelijk omdat Nederlandse uitvoeringsorganisaties niet ambtshalve de burgerlijke staat van buitenlandse ingezetenen kunnen nagaan. Voor Nederlandse ingezetenen is juridisch twijfelachtig of er zonder grondslag vooraf zulk onderzoek mag plaatsvinden. Zelfs als dat mag, is het waarschijnlijk onuitvoerbaar veel werk.

Dat betekent dat de uitvoering voor het overgrote deel zou verlopen volgens de route waarbij weduwen zelf de regeling aanvragen. Dan kan de uitvoeringsorganisatie nagaan of de weduwe voldoet aan de kenmerken. Dat is een meer arbeidsintensieve route.

De regeling is dus complexer dan de regeling uit 2015

Samengevat zal deze regeling meer werk per casus met zich mee gaan brengen dan de regeling uit 2015. Ten eerste is er een extra stap in het proces, omdat de uitvoeringsorganisatie niet alleen het dienstverband moet nagaan, maar ook of de weduwe getrouwd was met de veteraan op het moment dat de veteraan overleed. Ten tweede valt veel minder te verwachten van (ambtshalve) grootschalig brononderzoek en vraagt de regeling dus meer beoordeling van individuele gevallen.

Op verschillende PIOFACH-aspecten vormt de regeling een uitdaging

Hieronder bespreken we zeven verschillende elementen van de uitvoering, de zogeheten PIOFACH-elementen. Aan het eind van dit hoofdstuk staat een samenvatting.

Personeel: Extra goed opgeleid personeel is noodzakelijk

Uitvoering van de regeling vraagt forse inzet van personeel in termen van kwaliteit en kwantiteit. Dat komt omdat het aantal aanvragen relatief hoog zal zijn en de aanvragen handmatig moeten worden behandeld. Er is per casus meer personele inzet nodig dan bij de regeling uit 2015. Daarnaast moet het personeel voldoende geschoold zijn om de aanvragen goed te verwerken en zelfstandig bron- en archiefonderzoek te doen.

Op dit moment is er geen organisatie(onderdeel) dat kwalitatief en kwantitatief gezien over voldoende capaciteit beschikt om de regeling binnen de huidige formatie uit te voeren. Er zal dus in ieder geval deels extra flexibel personeel ingehuurd moeten worden. Dit extra personeel moet goed opgeleid worden om de werkzaamheden bekwaam te kunnen uitvoeren.

Daarom is het ook onuitvoerbaar om de regeling voor een onbepaalde tijdsperiode open te zetten: het is niet mogelijk om eindeloos gespecialiseerd en opgeleid personeel beschikbaar te houden voor de regeling.

Voor een beperktere periode is het niet onmogelijk het personeel bij elkaar te krijgen en op te leiden, maar dit zal niet eenvoudig te organiseren zijn.

Informatievoorziening: Inrichting van een zaakstelsel vraagt tijd

In grote lijnen is de ICT-inzet voor deze regeling relatief beperkt, gelet op het vele handwerk dat nodig is.

De belangrijkste benodigdheid op het gebied van ICT is een zaakstelsel. Daarin kan de uitvoeringsorganisatie de status van dossiers bijhouden. Liefst kent het zaakstelsel ook een eigen module voor uitbetaling; zo kan bijvoorbeeld het bedrag automatisch worden uitgekeerd wanneer de regeling is goedgekeurd. Om een dergelijk systeem goed in te richten is naar schatting ca. 6 maanden nodig.

Om tijd te besparen is bij de uitvoering van de backpayregeling uit 2015 een dergelijk systeem niet op deze manier ingericht. Dit leidde tot enige problemen in de uitvoering. Omdat de regeling voor weduwen naar verwachting nog complexer zou zijn, verdient het aanbeveling nu wel een apart zaakstelsel op te zetten.

Daarnaast is het nuttig als de uitvoeringsorganisatie toegang heeft tot de systemen van de Basisregistratie Personen, om (semi-)geautomatiseerd de burgerlijke staat van weduwen te kunnen verifiëren. Ook toegang tot die bronsystemen die gedigitaliseerd zijn, is nodig.

Samenvattend hoeft ICT geen blokkerend knelpunt te zijn. De opstarttijd van een zaakstelsel is de grootste uitdaging.

Op verschillende PIOFACH-aspecten vormt de regeling een uitdaging



Organisatie: Bij uitvoering door SVB is geen nieuw organisatieonderdeel nodig

Op dit moment is er nog niet besloten welke organisatie de regeling zou uitvoeren. Als ervoor wordt gekozen om de regeling, net als de backpayregeling in 2015, te laten uitvoeren door de SVB, zijn er geen aanpassingen in de organisatiestructuur nodig.

De SVB kent namelijk nu al een afdeling gericht op verzetsdeelnemers en oorlogsslachtoffers. Deze afdeling was ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de backpayregeling uit 2015. Bij een keuze voor een andere uitvoeringsorganisatie zijn mogelijk wel aanpassingen in de organisatiestructuur nodig, maar dat valt op voorhand niet zeker te zeggen.

Ook zijn er al overlegstructuren ingericht om contact te onderhouden met vertegenwoordigers van de Indisch-Molukse gemeenschap, bijvoorbeeld in het kader van de Ronde Tafel.



Financiën: De kosten zijn aanzienlijk hoger dan in 2015

De regeling voor weduwen zal waarschijnlijk hogere kosten met zich meebrengen dan de backpayregeling uit 2015. Zowel de kosten voor uitkeringen (de 'programmageden') als de uitvoeringskosten zijn hoger. Dat komt vooral omdat er meer rechthebbenden voor de regeling in aanmerking komen. Hoofdstuk 6 gaat apart op de financiën in.

Administratie: Er is alleen incompleet bronmateriaal beschikbaar

Voor **verificatie van het dienstverband** (en het krijgsgevangenschap) kan worden gewerkt met dezelfde bronnen die ook in 2015 zijn gebruikt. Daartoe behoorden:

- Registratie krijgsgevangenschap (zoals de interneringskaarten Nationaal Archief)
- Stamkaarten en stamboeken van het KNIL of (delen van) het gouvernement
- Bestand met gerechtigden van eerdere regelingen
- Lijst van het Indisch Platform met mogelijke belanghebbenden
- Pensioenadministratie van de Stichting Administratie Indische Pensioenen (SAIP)
- Aanvragen namens inmiddels overleden veteranen voor de backpayregeling uit 2015
- Verschillende andere, kleinere bronnen

Geen van deze bovenstaande bronnen is compleet. Allemaal geven ze slechts een deelselectie van alle veteranen die in aanmerking komen. Soms bevatten ze fouten.

Bovendien gaan de meeste bronnen alleen over de veteranen. Hun weduwen zijn niet in beeld. Daarom zijn ze geen goede basis voor ambtshalve onderzoek. Slechts twee bronnen geven ook (soms) weduwen aan: de pensioenadministratie van SAIP en de administratie van de vorige backpayregeling, zie pagina 26.

Verificatie van het huwelijk kan in Nederland via de Basisregistratie Personen (BRP). Voor buitenlandse ingezetenen kan worden gewerkt met een uittreksel van het plaatselijke bevolkingsregister of een overlijdensakte.



Op verschillende PIOFACH-aspecten vormt de regeling een uitdaging



Communicatie: Goede communicatie met de doelgroep is bijzonder uitdagend

Een regeling voor weduwen zou een aantal kenmerken hebben die communicatie over de regeling lastig maakt:

- De doelgroep is gemiddeld erg oud
- De doelgroep woont verspreid over de hele wereld
- De doelgroep spreekt niet allemaal dezelfde taal
- De doelgroep is niet altijd vaardig met digitale media
- Het onderwerp kan gevoelige herinneren naar boven halen bij kwetsbare mensen
- Het onderzoek is relatief complex om uit te leggen

Toch is de communicatie niet onmogelijk. Er zijn manieren om de doelgroep op de hoogte te stellen van het bestaan van de regeling, zoals berichtgeving in specifieke bladen, aanwezigheid bij evenementen en vooral persoonlijke contacten binnen (delen van) de Indisch-Molukse gemeenschap, met hun belangenorganisaties als startpunt. Er is desalniettemin kans dat deze methoden niet volledig dekkend zijn.

Hierbij is het noemenswaardig dat Regioplan concludeerde dat communicatie over de backpayregeling uit 2015, waarbij goede communicatie ook niet eenvoudig was, goed is verlopen.* Gezien de bovenstaande uitdagingen moet dit eerder worden gezien als huzarenstukje van de SVB dan als eenvoudige opgave. Toch laat het zien dat ook in dit geval goede communicatie mogelijk is.

Huisvesting: SVB zou goede huisvesting kunnen bieden

Als ervoor wordt gekozen om de SVB de regeling te laten uitvoeren, lijken er op dit vlak geen problemen te zijn. De SVB beschikt over voldoende ruimte om het benodigde personeel te huisvesten.

Als wordt gekozen voor een andere uitvoeringsorganisatie zal te zijner tijd bekeken moeten worden in hoeverre afdoende huisvesting beschikbaar is.



De regeling is technisch niet onuitvoerbaar, maar kent veel aandachtspunten

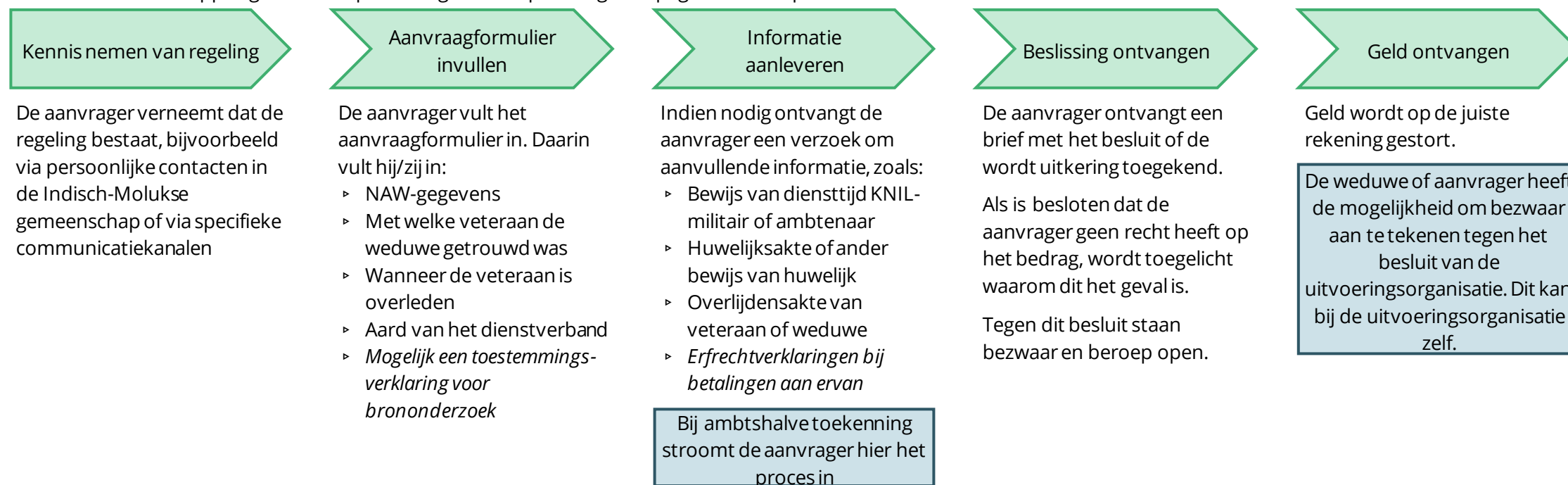
Personeel	Werving, opleiding en behoud medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Uitvoeren van de regeling vraagt relatief veel personele inzet (veel handmatig werk) ▶ Relatief goed opgeleid personeel nodig voor archief- en brononderzoek ▶ Veel afhankelijkheid van flexibel personeel 	Zeer complex
ICT / IV	Inrichting en onderhoud systemen en security	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regeling vraagt veel handmatig werk; daardoor relatief weinig ICT-inzet ▶ Bij voorkeur inrichting van een apart zaakstelsel; dit vraagt echter ca. 6 maanden ▶ ICT is geen bottleneck bij uitvoering regeling 	Uitvoerbaar, met aandachtspunten
Organisatie	Governance, sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Als SVB de regeling zou uitvoeren, vraagt dat geen aanpassingen in de organisatiestructuur ▶ SVB kent al een afdeling voor oorlogsslachtoffers ▶ Er zijn al verschillende overlegverbanden met de beoogde doelgroep 	Uitvoerbaar
Financiën	Uitvoeringskosten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Uitvoeringskosten zijn hoger dan in 2015 ▶ Vier redenen: grotere aantallen, langer proces, complexer proces, inflatie sinds 2015 	Zeer complex
Administratie	Beschikbaarheid bronnen, verslaglegging	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Er is niet één bronbestand van alle Nederlands-Indië veteranen, laat staan van hun partners ▶ Bronbestanden moeten worden gecombineerd ▶ In sommige gevallen zal de benodigde informatie niet (meer) beschikbaar zijn 	Zeer complex
Communicatie	Communiceren met doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Moeilijk om de hele doelgroep op de hoogte te stellen van de regeling ▶ Doelgroep is oud, verspreid over de wereld en spreekt verschillende talen 	Zeer complex
Huisvesting	Gebouw, facility, kantoorautomatisering	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Geen moeilijkheden voorzien 	Uitvoerbaar



5. Perspectief van de doelgroep

Weduwen die de regeling aanvragen, doorlopen een uitgebreid proces

In dit hoofdstuk schetsen we de haalbaarheid vanuit het perspectief van de doelgroep, oftewel wat een mogelijke backpayregeling betekent vanuit het perspectief van de weduwen en vertegenwoordigers van de Indisch-Molukse gemeenschap. Als startpunt schetsen we hieronder de 'klantreis' die aanvragers* zouden doorlopen.** In de praktijk zal niet iedereen dezelfde stappen gaan doorlopen. Hier gaan we op de volgende pagina verder op in.



* Aanvrager: de weduwe, de gemachtigde van de weduwe, of (in specifieke situaties) de nabestaanden.

** Deze schets is bedoeld als illustratie bij de bespreking van de uitvoerbaarheid, niet als volledig proces-overzicht. Zo is de schets sterk versimpeld en voornamelijk gericht op het ideaaltypische proces.

Niet iedereen zal dezelfde stappen doorlopen, slechts een klein deel kan ambtshalve

Eerst schetsen we een algemeen beeld. Op volgende pagina's gaan we in meer detail in op vijf afzonderlijke elementen van wat de regeling betekent voor de doelgroep.

De 'klantreis' zal sterk verschillen per geval

Verschillende groepen zullen een verschillende ervaring doormaken. We onderscheiden:

- ▶ **Ambtshalve afhandeling:** Bij een klein deel van de weduwen kan de toekenning (deels) ambtshalve verlopen. Dit zijn weduwen die met een nabestaandenpensioen van het SIAP* en sommige weduwen die in 2015 een aanvraag hebben ingediend.**
- ▶ **Relatief eenvoudige afhandeling:** Dit zijn gevallen waar het huwelijk duidelijk blijkt uit de BRP en het dienstverband duidelijk blijkt uit één van de bronnen. Zij moeten zelf een aanvraag indienen, maar kunnen het proces vrij vlot doorlopen en hoeven niet zelf bewijs aan te leveren.
- ▶ **Complexe afhandeling:** Dit zijn gevallen waar het huwelijk en/of het dienstverband niet direct geverifieerd kan worden. Zij moeten zelf bewijs aanleveren. Hiertoe behoren in elk geval veel buitenlandse ingezetenen.

Dit kan tot schrijnende gevallen leiden, bijvoorbeeld als de weduwe overlijdt voor de toekenning rond is.

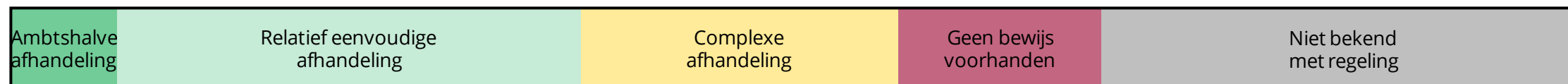
- ▶ **Geen bewijs voor handen:** Dit zijn de 'false negatives': zij komen eigenlijk wel in aanmerking, maar er is geen bewijs (meer) te vinden van het dienstverband of het huwelijk. Hun aanvraag zal niet worden toegekend.
- ▶ **Niet bekend met regeling:** Dit zijn mensen die niet bekend zijn met de regeling. Zij vragen de regeling ten onrechte niet aan.

Naast de populatie rechthebbenden, zijn er ook mensen die geen recht hebben maar wel een aanvraag doen.

We weten niet hoeveel mensen in welke categorie komen

De onderstaande figuur geeft de verschillende categorieën binnen de totale doelgroep schematisch weer. **De verhoudingen zijn illustratief:** we weten niet precies wie in welke categorie zal vallen omdat de doelgroep niet op voorhand in beeld is. Wel weten we dat de groep 'ambtshalve afhandeling' klein zal zijn en de groep 'niet bekend met' vrij groot.

Totale populatie rechthebbenden



* Weduwen die een nabestaandenpensioen ontvangen van een KNIL-militair, komen zeer waarschijnlijk in aanmerking voor de regeling. Echter, alleen bij militairen met meer dan 15 jaar diensttijd en een dienstverband op moment van capitulatie, ontvangt de weduwe een nabestaandenpensioen. Ambtenaren en dienstplichtigen uit 1942 vallen hier niet onder.

** De uitvoeringsorganisatie zou in de lijst met aanvragen uit 2015 kunnen zoeken in welke gevallen er (onderbouwd) backpay voor een weduwe is aangevraagd. Dat kan als startpunt dienen voor ambtshalve onderzoek.

Een groot deel van de Indisch-Molukse gemeenschap wil een regeling die breder is dan alleen weduwen

Hieronder bespreken we vijf elementen die samen de ervaring van de doelgroep bepalen. Aan het eind van dit hoofdstuk staat een samenvatting.

Meerwaarde: De uitkering is van waarde voor wie hem krijgt, maar lang niet iedereen komt in aanmerking

De meerwaarde betreft wat de regeling voor de doelgroep materieel en immaterieel betekent. Dit aspect omvat ook de norm dat rechthebbenden als zodanig worden erkend – en dat wordt voorkomen dat zij onterecht als niet rechthebbende worden gezien.

Voor de **groep die in aanmerking** komt, heeft de regeling veel meerwaarde. De uitkering is substantieel.* In materiële zin gaat het voor veel mensen om een groot bedrag. Daar komt bij dat een substantiële uitkering ook een stevig immaterieel signaal geeft. Het is een blijk van erkenning van het leed dat is veroorzaakt door het niet uitbetaalde salaris.

Gelet op het feit dat de doelgroep niet eenvoudig te bereiken is, zullen echter niet alle weduwen de uitkering ontvangen, wat de positieve uitwerking van de regeling voor de doelgroep beperkt. Bovendien zal een deel van de weduwen niet kunnen bewijzen dat zij recht hebben op een uitkering. Voor hen zal de teleurstelling en frustratie groot zijn.

Voor de **Indisch-Molukse gemeenschap in bredere** zin is de uitwerking anders. Vertegenwoordigers van de gemeenschap hebben fundamentele bezwaren kenbaar gemaakt over een backpayregeling voor weduwen.

Voor het bereik van deze regeling is volgens veel vertegenwoordigers van de gemeenschap te beperkt. Ze verwachten dat andere doelgroepen, met name nabestaanden zoals kinderen, negatief zullen reageren op de regeling. Een backpayregeling voor weduwen kan zo een kettingreactie bij andere doelgroepen uitlokken. Dan heeft de regeling (weer) geen finaal karakter. In dat opzicht zijn ze het fundamenteel oneens met een backpayregeling die alleen op weduwen is gericht.

Enkelen geïnterviewden benadrukten daarnaast ook dat de regeling moet worden uitgedragen als erkenning van nalatenschap én als een tegemoetkoming of een gebaar. In dat laatste geval zal de regeling in sommige delen van de Indisch-Molukse gemeenschap niet goed vallen, maar meer als ‘fooï’ ontvangen worden omdat de overheid dan onvoldoende verantwoordelijkheid neemt voor het uitblijven van de salarissen.

Al met al is het beeld over de uitwerking van de regeling gemengd. Bij een substantieel deel van de Indisch-Molukse gemeenschap zal de regeling stuiten op fundamentele bezwaren. Een regeling alleen gericht op weduwen maar niet andere nabestaanden, is voor hen niet af. Voor een deel van de doelgroep zal de regeling van groot belang zijn. Echter zal niet de hele doelgroep worden bereikt; enerzijds omdat zij niet op de hoogte kunnen worden gesteld van de regeling en anderzijds omdat de bewijsvoering onvoldoende is.

* AEF geeft geen advies over de hoogte van de uitkering. Maar in lijn met de backpayregeling uit 2015 valt aan te nemen dat het om een substantieel bedrag gaat.

Het kost tijd om de regeling op te zetten en daarna om de regeling te doorlopen



Persoonsgerichtheid: Maatwerk is mogelijk bij beheersbare volumes

Een persoonsgerichte regeling geeft ruimte voor de specifieke context van de aanvrager en biedt maatwerk. Waar nodig is er persoonlijk contact tussen de aanvrager en uitvoerder.

Het proces zoals dat geschetst is, biedt op zichzelf voldoende ruimte voor maatwerk. Het is mogelijk de regeling op te zetten met een persoonlijke benadering. Dit is ook nodig omdat de doelgroep kwetsbaar is en het beschikbare bronmateriaal van persoon tot persoon verschilt. Als een Commissie van Advies wordt ingesteld om te adviseren bij twijfel, vergroot dit de mate waarin aanvragers de regeling als persoonlijk ervaren.

Een mogelijk risico voor de persoonlijkheid van de regeling is het aantal aanvragen en de gevolgen die dit heeft voor de interactie tussen de uitvoeringsorganisatie en de aanvrager. Bij een groot aantal aanvragen kan het lastig zijn om de regeling persoonlijk toe te lichten en zo de juiste informatie te geven, met de juiste kanalen, toon en taal die de doelgroep nodig heeft.

Tijdigheid: De doorlooptijd per aanvraag is langer dan in 2015

De tijdigheid betreft de doorlooptijd vanaf het begin van het proces tot de uitkering, en de hoe lang rechthebbenden wachten tot zij het proces instromen.

Naar verwachting kunnen aanvragers de regeling voor weduwen minder snel doorlopen dan de regeling uit 2015. Ten eerste is ambtshalve toekenning slechts voor een klein deel van de doelgroep mogelijk. Het merendeel van de doelgroep zal de regeling zelf moeten gaan aanvragen. Het handmatig beoordelen van deze aanvragen is relatief arbeidsintensief en kost dus tijd. Bovendien is het proces intensiever vanwege de bewijslast, omdat naast het dienstverband ook de huwelijksstaat wordt onderzocht.

Ook kan het even duren voordat de regeling van start kan. De uitvoeringsorganisatie heeft enige opstarttijd nodig om de IT-omgeving goed in te richten, wat ca. 6 maanden kan duren. Ook zal het extra personeel dat nodig is om de uitvoering te doen, moet worden opgeleid. De regeling vraagt daarom relatief veel tijd van de doelgroep.

Gebrek aan snelheid is (extra) vervelend omdat de doelgroep relatief oud is. Er is kans dat sommige weduwen overlijden terwijl zij wachten op een toekenning of uitkering.



De regeling vraagt substantiële inspanning van de aanvragers



Inspanning: De administratieve lasten voor weduwen zijn fors

De inspanning betreft de activiteiten die aanvrager moeten ondernemen om de regeling toegekend te krijgen.

Voor veel aanvragers zal deze regeling forse inspanningen vergen. Ten eerste kan er dit keer nauwelijks ambtshalve afhandeling zijn, terwijl dat juist de aanvragers veel werk uit handen nam bij de regeling uit 2015.

Ten tweede zullen veel aanvragers zelf bewijsstukken moeten aanleveren. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat aanvragers zelf een overlijdensakte of uittreksel van het bevolkingsregister moeten aanleveren. Dat is veel werk, zeker voor een oude, kwetsbare doelgroep die niet altijd gewend is te werken met digitale kanalen.

Sommige weduwen zullen zelfs bewijsmateriaal moeten aanleveren van het dienstverband van de veteraan. Voor weduwen is dit (nog) moeilijker dan het voor de veteranen zelf was in 2015. Het is immers makkelijker om je eigen verleden na te gaan dan het verleden van je overleden echtgenoot.

Omdat het om gebeurtenissen van meer dan vijfenzeventig jaar geleden gaat zal dit niet voor iedereen eenvoudig zijn. Een deel van de doelgroep zal daarom niet kunnen aantonen dat zij recht heeft op de regeling.

Duidelijkheid: De regeling kan lastig te volgen zijn voor een deel van de doelgroep

Duidelijkheid betreft de mate waarin de uitkomst én het proces helder en voorspelbaar zijn.

Voor een deel van de doelgroep zal de regeling duidelijk zijn. Zij weten bij voorbaat dat ze rechthebbende zijn en dat ze dit kunnen aantonen. Door voldoende ruimte voor een persoonlijke aanpak kan het proces duidelijk zijn. Voor een ander deel is dit niet het geval. Zij zijn afhankelijk van de vraag of bepaalde gegevens (door anderen) terug te vinden zijn in de beschikbare bronnen.

Een gebrek aan voorspelbaarheid is extra problematisch omdat sommige aanvragers kosten moeten maken vóórdat ze weten of de regeling aan hen wordt toegekend, bijvoorbeeld kosten voor uittreksel uit bevolkingsregisters. Als de regeling uiteindelijk niet aan hen wordt toegekend, hebben zij kosten gemaakt zonder dat hier iets tegenover staat.

Ook het versnipperde bronmateriaal kan tot verwarring leiden, bijvoorbeeld omdat van buitenaf niet altijd duidelijk zal zijn waarom bij de ene aanvraag aanvullende nodig is terwijl dit voor andere aanvragen niet nodig is. Tot slot speelt dat de regeling gaat om gebeurtenissen van lang geleden. Dit kan verwarring veroorzaken over wat er destijds precies is gebeurd.*



* Bij de regeling uit 2015 waren er bijvoorbeeld gevallen waarin een veteraan oprecht overtuigd was te hebben gevochten voor het KNIL in de Tweede Wereldoorlog. Bronnen lieten echter onomstotelijk dat dit niet het geval was. Mogelijk verwarde de veteraan de Tweede Wereldoorlog met de periode net erna.

Er zijn meerdere aandachtspunten vanuit de doelgroep, bovenal het bereik met enkel weduwen

Meerwaarde	Positieve impact op doelgroep en gemeenschap	<ul style="list-style-type: none">▶ Deel van de doelgroep ontvangt regeling en daarmee belangrijke erkenning▶ Niet de hele doelgroep wordt bereikt▶ Regeling leidt tot teleurstelling en frustratie bij (delen van de) gemeenschap	Zeer complex
Persoonsgerichtheid	Maatwerk voor verschillende aanvragers	<ul style="list-style-type: none">▶ Vrij veel ruimte om traject richting toekenning op verschillende manieren te doorlopen▶ Instelling aparte commissie kan twijfelgevallen bezien▶ Uitdagend om regeling persoonlijk toe te lichten met juiste kanaal, informatie, toon en taal	Wenselijk, met aandachtspunten
Tijdigheid	Zo kort mogelijke doorlooptijd	<ul style="list-style-type: none">▶ Doorlooptijd langer dan in 2015 omdat er meer aangetoond moet worden▶ Uitvoeringsorganisatie heeft opstarttijd nodig	Zeer complex
Inspanning	Eenvoudig om recht op regeling aan te tonen	<ul style="list-style-type: none">▶ Ambtshalve afhandeling is bij een klein deel van de doelgroep mogelijk▶ Aanvragen is relatief veel werk: deel van de doelgroep zal zelf bewijs moeten overleggen▶ Grote kans op 'false negatives'; waar een echt dienstverband niet meer is aan te tonen	Zeer complex
Duidelijkheid	Uitkomst is voorspelbaar en begrijpelijk	<ul style="list-style-type: none">▶ Uitkomst is voor een deel van de aanvragers voorspelbaar, maar niet voor iedereen▶ Sommige aanvragers moeten vooraf kosten maken (bijv. uittreksel bevolkingsregister)▶ Gaat om een gebeurtenis lang geleden, dat kan verwarring oproepen	Wenselijk, met aandachtspunten



6. Cijferramingen

De omvang van de doelgroep is moeilijk te ramen, maar naar verwachting veel groter dan in 2015

De omvang van de doelgroep is moeilijk te ramen

Op voorhand is onzeker hoeveel mensen voor de mogelijke regeling in aanmerking zullen komen. De doelgroep is namelijk niet in beeld. Ten eerste is niet eenduidig bijgehouden hoeveel militairen en ambtenaren tijdens de Japanse bezetting precies zijn geïnterneerd, laat staan hoeveel er daarvan nog in leven zijn. Dat speelde bij de regeling van 2015 ook al. Daar komt nu nog bij dat er geen overzicht is van hun eventuele weduwen.

We kunnen dus alleen ruwe schattingen van de aantallen geven. In het vervolg van dit hoofdstuk zetten we zulke ramingen op. Deze indicaties zijn gebaseerd op schattingen met een grote onzekerheid. Cijfers zijn gebaseerd op Nederlandse (CBS) statistieken; we doen dus de assumptie dat die in grote lijnen ook gelden voor de doelgroep in kwestie.

We schetsen de verwachte omvang, niet de potentiële omvang

De potentiële doelgroep is groter dan de verwachte doelgroep. In potentie komen er misschien meerdere duizenden personen in aanmerking.* In de praktijk zal niet iedereen die recht heeft op de regeling, die ook echt toegekend krijgen. Bijvoorbeeld omdat ze de regeling niet aanvragen, of omdat er geen bewijs meer te vinden is.

Hier houden we bij de schattingen rekening mee. We gaan ervan uit dat de verhouding tussen potentiële rechthebbenden en toekenningen hetzelfde blijft als in 2015.

Omdat vrouwen langer leven, is de verwachte doelgroep veel groter

Uit onze ruwe schattingen blijkt dat meer mensen voor deze regeling in aanmerking zullen komen, dan voor de backpayregeling van 2015. Dat komt omdat de veteranen grotendeels mannen waren, en hun weduwen grotendeels vrouwen zullen zijn. Daarbij spelen twee factoren:

- In de meeste huwelijken is de vrouw jonger. De weduwen zijn jonger dan de veteraan.
- Vrouwen leven doorgaans langer dan mannen en waren dus vaker nog in leven in 2015.

De omvang is afhankelijk van het ontwerp van de regeling

Hoeveel mensen onder de regeling vallen, is ook afhankelijk van de opzet van de regeling. Bij onze schattingen gaan we uit van de volgende opzet (zie hoofdstuk 3):

- Veteraan en weduwe waren getrouwd op het moment dat de veteraan overleed.
- De weduwe was nog in leven op 15 augustus 2015.
- Woonplaats van de weduwe (waar ook ter wereld) doet niet ter zake.

Bij andere uitgangspunten veranderen de aantallen sterk. Met het uitgangspunt dat de weduwe in 2021 nog steeds moet leven, zijn de aantallen bijvoorbeeld meer dan 2,5 keer zo klein omdat bijna tweederde van de weduwen die in 2015 nog leefden, inmiddels is overleden.**

Als ook gescheiden weduwen meetellen, zijn de aantallen juist groter.

* We weten dat niet precies, mede omdat historische bronnen verschillen in hoeveel mensen voor het KNIL en gouvernement werkten. Ter illustratie een voorbeeld: Bij 50.000 medewerkers, waarvan de helft toen jong was en van hen 10% een levende weduwe heeft, kan het potentieel 2.500 personen zijn.

** Bron: Statline CBS (2021) Statline: Bevolking, geslacht en leeftijd. [Link](#)

Met overal ontwerpoptie A als vertrekpunt, komen meer mensen in aanmerking dan in 2015

Een ruwe schatting binnen de kaders van p. 32 komt uit op ca 1.700 toekenningen

Onze ruwe schatting voor de verwachte doelgroep berekenen we vanuit het daadwerkelijk bereik van de regeling in 2015. Deze rekenwijze is geïnspireerd op de allereerste schattingen die de SVB heeft opgesteld.

- De regeling van 2015 is aan circa 600 mensen toegekend. De SVB schat dat 90% van hen mannen waren; dat wil zeggen 540 mannen en 60 vrouwen.
- Wie bij de Japanse inval 16 jaar of ouder was, kan veteraan zijn. Dat zijn personen die 89 jaar of ouder waren in het jaar 2015.
- In een huwelijk is de vrouw gemiddeld 3 jaar jonger dan de man. Dat zijn vrouwen die 86 jaar of ouder waren in het jaar 2015.
- In 2015 was de verhouding tussen mannen van 89+ en vrouwen van 86+ een ratio van 1 : 5,03.*
- Van mannen laat 37% geen rechthebbende weduwe na omdat ze gescheiden zijn, nooit getrouwd geweest of omdat beide partners nog leefden. Bij de vrouwen 22%.

Op basis daarvan is de verwachting van het aantal toekenningen:

Doelgroep uit 2015	Vrouw : man	% weduwen	Verwacht aantal
540 mannen	x 5,03	- 37%	1.699
60 vrouwen	/ 5,03	- 22%	9
Totaal			1.709

Bij € 25.000 p.p. gaat het dan om € 42,5 miljoen uitkeringen netto

Op basis van het totale aantal toekenningen, zijn er ook ramingen op te stellen van het totale bedrag dat wordt toegekend. Dit zijn de 'programmageden'; het bedrag dat aan de rechthebbenden wordt uitgekeerd. Daar komen de 'uitvoeringskosten' bij de uitvoeringsorganisatie bovenop, zie de volgende pagina.

Het totale bedrag is uiteraard afhankelijk van het bedrag dat er per persoon wordt uitgekeerd. Dit onderzoek geeft geen advies over de hoogte van het bedrag, omdat het geen kwestie van haalbaarheid of uitvoerbaarheid is. De onderstaande berekeningen zijn een rekenvoorbeeld.

- Bij 1.700 toekenningen en een uitkering van € 25.000 per persoon (hetzelfde bedrag als in 2015) is het totaal toegekend bedrag € 42,5 miljoen, plus ca. € 10 miljoen afdrachten aan de Belastingdienst.
- Bij 1.700 toekenningen en een uitkering van € 12.500 per persoon (dezelfde verhouding tussen veteranen en weduwen als bij de NS-regeling, zie pagina 16) gaat het om € 21,25 miljoen, plus ca. € 5 miljoen afdrachten aan de Belastingdienst.

De aantallen kunnen lager uitvallen omdat het recht zo moeilijk te bewijzen is

Op de vorige pagina merkten we op dat niet iedereen die potentieel recht heeft op de regeling, die ook zal krijgen toegekend. Als het heel moeilijk blijkt voor weduwen om te bewijzen dat zij recht hebben op de regeling, zullen ook het aantal toekenningen en de programmageden lager uitvallen. Dit kunnen we niet vooraf kwantificeren.

De uitvoeringskosten voor de regeling zijn aanzienlijk, en duidelijk hoger dan in 2015

We stellen een schatting op, geen nauwkeurige begroting

Naast het geld dat wordt uitgekeerd aan de doelgroep (de 'programmagelden') zijn er ook uitvoeringskosten. Hiervoor stellen we een **ruwe schatting** op, bedoeld als eerste indicatie van de orde van grote van de kosten. De indicatie is opgesteld door AEF, en moet niet worden gezien als 'begroting' van de kosten.

We rekenen vanuit de kosten in 2015 en stellen die op zes punten bij

Net als bij de aantallen, nemen we de backpayregeling van 2015 als vertrekpunt. De SVB geeft aan dat er voor de vorige backpayregeling van 2015 in totaal € 832.000 aan uitvoeringskosten gerealiseerd is.* Ten opzichte van dat bedrag, zijn er voor een regeling voor weduwen zes correcties nodig:

1. We verwachten dat de regeling 2,8 keer zoveel mensen betreft. We gaan ervan uit dat de kosten vrijwel lineair toenemen vanwege het vele hand- en maatwerk.
2. We verwachten dat elke case 1,25 keer zoveel werk vergt omdat ook de huwelijkse staat moet worden nagegaan en er vaker met nabestaanden wordt gewerkt
3. We verwachten dat ambtshalve toekenningen veel minder vaak mogelijk zijn, waardoor de uitvoering 1,25 keer zoveel werk vergt.**
4. Een ICT-systeem geraamd op € 280.000 is door een noodoplossing niet gerealiseerd. We gaan er vanuit dat die nu wel wordt realiseren.
5. Alle bovenstaande bedragen zijn prijspeil 2015. Nu is het prijspeil 1,103 keer hoger.

* Naast de uitvoeringsorganisatie maken ook organisaties als het Nationaal Archief of SAIP wellicht enige binnen dit enige kosten voor hun ondersteuning van de uitvoeringsorganisatie.

** Dit is ruwweg het cijfer als het aandeel ambtshalve toekenningen met 75% daalt en toekenning op basis van een aanvraag anderhalf keer zoveel werk is als een ambtshalve toekenning. We gaan hier uit van 3 jaar capaciteit voor medewerkers. Dit betekent niet dat de mogelijke regeling maar 3 jaar open staat.

6. Het bovenstaande bedrag omvat geen kosten van beleidsmedewerkers. Het is realistisch om die wel mee te rekenen. AEF raamt een medewerker in schaal 11. Zelfs als de regeling korter dan een jaar open staat, is (inclusief voorbereiding en nazorg) drie jaar een halve dag in de week capaciteit nodig. Dat is € 26.000.

Er zijn meer factoren die verschillen. De regeling is complexer en moeilijker aan te tonen. Dat kan leiden tot meer bezwaar en beroep. Daar kunnen schaalvoordelen vanwege de grotere volumes tegenover staan. Beide factoren kunnen we niet kwantificeren en we gaan ervan uit dat ze grofweg tegen elkaar wegvallen.

Dit geeft een ruwe schatting van € 4,35 miljoen. Die kent nog veel onzekerheid

De tabel hieronder geeft de berekening van de uitvoeringskosten schematisch weer.

2015	Volume	Meer werk	Ambtshalve	ICT	Indexering	Beleid	Totaal
€ 832 k	x 2,8	x 1,25	x 1,25	+ € 280 k	x 1,103	+ € 26 k	€ 4.350 k

Zoals eerder beschreven is dit een ruwe schatting, die nog een aanzienlijke onzekerheid kent. Later kan de uitvoeringsorganisatie in een uitvoeringstoets nauwkeuriger ramen.

Wel is duidelijk dat de uitvoeringskosten aanzienlijk zijn. Volgens deze ramingen zouden ze 10% van de programmagelden bedragen. Dat is hoog, zelfs voor een complexe regeling. Deze kosten zijn aanzienlijk hoger dan in 2015, toen het om circa 5,5% ging.



7. Conclusies en aanbevelingen

Een backpayregeling voor weduwen is niet onmogelijk, maar zou ook veel mensen teleurstellen

In dit onderzoek hebben we in beeld gebracht of een backpayregeling voor weduwen haalbaar is vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisatie en de doelgroep.

De backpayregeling is niet onmogelijk, maar ook zeker niet eenvoudig

Uit het onderzoek blijkt dat dat er veel haken en ogen aan een mogelijke backpayregeling zitten. De regeling is niet onuitvoerbaar: we zien nergens een 'rode vlag' die de regeling technisch absoluut onmogelijk maakt. Wel zien we veel 'oranje vlaggen' met zeer serieuze aandachtspunten.

De belangrijkste oorzaak is dat er geen eenduidige lijst is van veteranen die tijdens de Japanse bezetting voor het KNIL of het gouvernement werkten, en al helemaal niet van hun weduwen. Dat maakt het moeilijk om te bewijzen dat iemand weduwe is met recht op de regeling.* Er zijn wel verschillende incomplete lijsten van veteranen. Informatie van die lijsten zou handmatig gecombineerd worden met de bevolkingsadministratie.

Het zou mogelijk zijn om een dergelijk proces op te zetten, maar het proces zou complexer zijn dan het (toch al niet eenvoudige) proces van de backpayregeling uit 2015. Zo'n proces zou moeilijk zijn voor de uitvoeringsorganisatie, en ook geen volledige tevredenheid genieten bij de doelgroep.

Bij de doelgroep zou een regeling voor enkel weduwen bezwaren oproepen

Verschillende vertegenwoordigers van de Indisch-Molukse gemeenschap zijn blij dat een mogelijke regeling wordt onderzocht.

Toch zou de regeling waarschijnlijk op vier punten weerstand oproepen:

- Ten eerste is een deel van de doelgroep het fundamenteel oneens met een regeling die alléén gericht is op weduwen en niet op kinderen of andere nabestaanden van overleden veteranen.
- Ten tweede zullen er gevallen zijn van weduwen die eigenlijk recht hebben op de regeling, maar waar 70 jaar na dato simpelweg geen bewijs meer te vinden is dat hun overleden echtgenoot voor het KNIL of het gouvernement werkte.
- Ten derde zou de regeling (relatief) veel inspanning van de doelgroep zelf vragen. Sommigen zouden bewijs moeten aanleveren van het dienstverband of van het huwelijk. Enkelen moeten zelfs kosten vooraf maken.
- Ten vierde zou het proces vrij langzaam gaan; in sommige gevallen zou de toekenning pas plaatsvinden als de weduwe al is overleden.

Deze bezwaren gelden niet voor iedereen. Er is ook een deel van de doelgroep waar de bewijsvoering eenvoudig kan zijn en waar de backpay vlot en een klein deel waar zelfs ambtshalve kan worden toegekend. Voor hen kan de regeling veel meerwaarde hebben.

We weten niet hoe groot dat deel is. Dat komt omdat de doelgroep nu nauwelijks in beeld is: er zijn geen complete overzichten dus is het afwachten hoeveel gevallen er naar voren komen. Het is mogelijk dat er uiteindelijk meer mensen teleurgesteld raken door de backpayregeling dan er geholpen worden. Maar het is ook mogelijk dat uiteindelijk een vrij groot deel relatief vlot afgehandeld kan worden.

* Zulke bewijsvoering is nodig. Bij de backpayregeling uit 2015 zijn (naast veel bonafide aanvragen) ook malafide aanvragen ingediend. Daarom kan het niet volstaan om vanuit het oogpunt van ruimhartigheid simpelweg alle aanvragen in te willigen.

De backpayregeling voor weduwen zou groter en complexer zijn dan de backpayregeling uit 2015

Ook voor de uitvoeringsorganisatie zou het een complexe regeling zijn

De organisatie die deze regeling zou uitvoeren, krijgt te maken met vrij veel arbeidsintensief werk. In veel gevallen moet worden nagegaan of iemand in aanmerking komt voor de regeling, op basis van steeds wisselend en soms incompleet bewijsmateriaal. In veel gevallen is archiefonderzoek nodig. Daar is vrij veel goed gekwalificeerd personeel voor nodig. Dat personeel is er nu niet, en moet dus (tijdelijk) worden ingehuurd.

Ook op het gebied van communicatie zou de opgave uitdagend zijn. Er is communicatie nodig over een complexe regeling met een oude, kwetsbare doelgroep verspreid over de hele wereld in verschillende talen. In 2015 is het bereiken van kwetsbare doelgroepen overigens goed gelukt. ICT hoeft geen blokkerende factor te zijn. Wel kost het tijd om een zaakstelsel (en liefst een zoekfunctie in de BRP) op te zetten

De omvang van de regeling is afhankelijk van de precieze criteria

Hoeveel mensen in aanmerking komen voor backpay, hangt af van het ontwerp van de regeling. Bij een regeling waarbij de weduwe getrouwd was met de veteraan toen die overleed, en zelf in 15 augustus 2015 nog in leven was, is een **ruwe schatting*** dat 1.700 mensen een uitkering zouden krijgen, bijna drie keer zo veel als in 2015. Dat komt omdat de veteranen vaak mannen waren, en hun weduwen vaak vrouwen zijn. Vrouwen worden gemiddeld ouder en bovendien is de vrouw in een huwelijk vaak jonger.

Bij een regeling waarbij de weduwe nu nog steeds in leven moet zijn, zou dit aantal veel lager zijn, omdat tussen 2015 en nu ongeveer twee derde van de weduwen overleden is. Bij een regeling waar ook een huwelijk meetelt dat vóór het overlijden van de veteraan is beëindigd, zouden de aantallen juist hoger zijn.

De regeling zou substantiële (uitvoerings-)kosten met zich meebrengen

Uiteraard zijn ook de kosten van de regeling afhankelijk van het ontwerp van de regeling. Bij een regeling met 1.700 toekenningen en een uitkering van € 25.000 per persoon is het totaal toegekend bedrag € 42,5 miljoen, plus ca. € 10 miljoen afdrachten aan de Belastingdienst.

Daar komen uitvoeringskosten bij. Deze uitvoeringskosten zijn relatief hoog. Een **ruwe schatting** is dat die bij deze omstandigheden ongeveer € 4,35 miljoen bedragen, aanzienlijk meer dan in 2015. Dat komt door de grotere aantallen, inflatie, maar ook door meer handelingen, minder ambtshalve toekenningen en meer complexiteit.

Er zijn alternatieven denkbaar, maar ook die kennen nadelen

In plaats van de beschreven regeling zijn als alternatieve denkbaar:

- Een regeling die ook geldt voor nabestaanden, zoals bij 'Het Gebaar'
- Een collectieve uitkering, bijvoorbeeld aan Indisch-Molukse organisaties
- Meer AOW voor iedereen in Nederlands-Indië die destijds ouder dan 16 was

Dergelijke alternatieven doen echter niet direct recht aan het achterstallige salaris dat individuele personen nog tegoed hebben.

Met zo veel seinen op oranje, is de vraag of de regeling er moet komen uiteindelijk een belangenafweging

Bezie de haalbaarheid ook in het licht van het doel van de regeling

Een backpayregeling voor weduwen is niet onmogelijk, maar zou wel erg complex zijn en altijd delen van de doelgroep teleurstellen. Als er besloten wordt een regeling te treffen, moet gekeken worden naar de drijfveer achter de regeling.

Als de drijfveer het algemeen belang is, dan doet de regeling waarschijnlijk meer kwaad dan goed. De regeling is moeilijk uitvoerbaar en ook niet altijd prettig voor de doelgroep. Dat komt omdat de randvoorwaarden voor een ordentelijke regeling niet (meer) aanwezig zijn.

Maar als de drijfveer een morele plicht is ten opzichte van individuen, dan ligt het anders. Dan weegt elke weduwe die wel (goed) geholpen wordt, op tegen de teleurstellingen, uitvoeringsproblemen en kosten die de regeling ook zal kennen. Dan moeten alle betrokken partijen wel accepteren dat de regeling niet perfect zal zijn.

Duidelijk is wel dat in beide gevallen, een drijfveer vanuit algemeen belang of een morele plicht, een deel van de doelgroep teleurgesteld zal zijn. Het treffen van een regeling is dus in geen geval een 'gemakkelijk' proces.

We zien vier aanbevelingen voor het geval dat er een regeling komt

Als er wordt besloten dat de backpayregeling voor weduwen er komt, ziet AEF vier punten van aanbeveling.

- ▶ **Besluit snel over het ontwerp.** In dit rapport zijn een aantal fundamentele keuzes in het ontwerp van de regeling genoemd. Neem daar snel beslissingen over. Die ontwerpkeuzes bepalen namelijk ook hoeveel haast de vervolgstappen hebben.
- ▶ **Doe ook nog een uitvoeringstoets.** Dit onderzoek was geen uitvoeringstoets. Het is nuttig als die er nog komt. Niet iedereen zal begrijpen dat er dan nóg een onderzoek komt, maar het geeft de beoogde uitvoeringsorganisatie de kans om zelf meer gedetailleerde uitvoeringsproblemen te signaleren en oplossingen voor te stellen. Uiteindelijk gaat dat meer tijd en problemen besparen dan het kost.
- ▶ **Herhaal wat er bij de backpayregeling uit 2015 al goed ging.**
 - ▶ Op gebied van communicatie is het destijds gelukt om in alle delen van de wereld de (oude, kwetsbare) doelgroep goed te bereiken. De teksten en communicatiekanalen van toen zijn voor herhaling vatbaar
 - ▶ De Commissie van Advies bracht veel kennis en een onafhankelijke blik in. Het zou goed zijn om dit keer weer een dergelijke commissie in te stellen.
- ▶ **Neem de tijd voor ICT.** In 2015 is uiteindelijk geen goed ICT-systeem opgezet. Het is verstandig om dit keer wel een gedegen systeem in te richten. Dat kost tijd en geld, maar omdat de regeling dit keer (nog) complexer is, is dat een investering die zichzelf uiteindelijk terugverdient.



Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🏠 Andersson Elffers Felix

🌐 www.aef.nl

✉ Mail@aef.nl

16-9-2021