

4 juni 2026

DZW-B&O/V&O

Versie 1.0

U-toets beleidsregel backpay voor weduwen en weduwnaars



Dat is de zekerheid van
de Sociale Verzekeringsbank

Inhoud

U-toets beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars	3
1.1 Conclusie en management samenvatting	3
1.2 Inleiding	5
1.3 Beschrijving wetsvoorstel / juridische analyse	5
1.4 Effecten voor de burger	9
1.5 Uitvoeringsorganisatie en benodigde capaciteit	13
1.6 Communicatie vooraf en tijdens de regeling	16
1.7 Informatie- en gegevenshuishouding, inclusief IT	17
1.8 Handhaafbaarheid	22
1.9 Verantwoordings- en beleidsinformatie	22
1.10 Implementatietermijn	23
1.11 Uitvoeringskosten/ financiële consequenties	24

U-toets beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars

1.1 Conclusie en management samenvatting

Voor u ligt de uitvoeringstoets van de beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars, waarin de SVB, als beoogd uitvoerder van de voorgestelde beleidsregel, de uitvoerbaarheid conform afgesproken toetsingscriteria heeft getoetst. De beleidsregel beoogt een netto-uitkering van 25.000 euro te verstrekken aan weduwen of weduwnaars van ambtenaren en KNIL-militairen die ten tijde van de Japanse bezetting in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement.

Conclusie

De beleidsregel wordt in beginsel als uitvoerbaar beschouwd, mits wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden, rekening wordt gehouden met specifieke risico's en de eventuele gevolgen daarvan worden geaccepteerd. Met name het beperkte juridische risico rond de afbakening van de doelgroep vormt de meest kritische onzekerheid, omdat dit grote gevolgen kan hebben voor uitvoering, capaciteit en kosten wanneer dit risico zich toch voordoet. Mocht VWS na deze U-toets, voorafgaand aan implementatie van de regeling, alsnog besluiten de regeling ingrijpend te wijzigen, waaronder een significante verruiming van de doelgroep, dan zal de SVB opnieuw moeten toetsen of de gewijzigde regeling uitvoerbaar is.

Toelichting

De wijze waarop de nu voorliggende beleidsregel is vormgegeven zorgt ervoor dat deze voor de SVB uitvoerbaar is. De uitvoering is organisatorisch en technisch inpasbaar binnen de SVB, met name binnen de bestaande V&O-structuur en -systemen. De implementatie vraagt naar verwachting circa vier maanden vanaf het moment van vaststelling in de ministerraad en inzet van circa 10-12 fte, deels via extra inhuur van personeel. De totale kosten worden geraamd op circa € 8 miljoen, waarvan € 1,7 miljoen uitvoeringskosten. Het resterend bedrag betreft de geraamde programmakosten.

Voor een verantwoorde en efficiënte uitvoering zijn de volgende randvoorwaarden essentieel:

- Actieve en heldere communicatie door VWS richting de doelgroep en belangenorganisaties over gemaakte keuzes en waarom deze keuzes noodzakelijk zijn voordat de beleidsregel in gaat. Daarbij blijft VWS ook na invoering van de beleidsregel in gesprek met de belangenorganisaties om te verkennen wat er nodig is om onvrede en protestaanvragen zo veel mogelijk te voorkomen;
- Realisatie van de voorgestelde IT-oplossing binnen de V&O-applicaties, als randvoorwaarde voor beheersbare uitvoering;
- Keuze voor een licht verantwoordings- en controle-regime om complexiteit en uitvoeringslasten te beperken; D.w.z. één integrale projectverantwoording, een vast bedrag

- voor uitvoeringskosten met afrekening bij overschrijding > 10%, één voorschot begin 2027 en geen accountantsverklaring wegens de geschatte omvang van de doelgroep
- Acceptatie door VWS van de gevolgen in de situatie dat de beschreven juridische risico's daadwerkelijk optreden.
 - De SVB kan de beleidsregel niet uitvoeren indien de doelgroep in rechte wordt verruimd tot de erven
 - Bij overschrijding van het verwachte aantal aanvragen en/of een overschrijding van 10% of meer van de benodigde middelen wordt gezamenlijk de impact opnieuw bepaald en worden nieuwe afspraken gemaakt over de uitvoering, benodigde capaciteit, financiële middelen en eventuele andere voorwaarden;
 - Opstellen van een formeel aanwijfsbesluit waarin de SVB gemandateerd wordt namens de minister besluiten te nemen en nadere richtlijnen vast te stellen. De minister van SZW moet instemmen met deze mandaatverlening;
 - Juridische borging van de afdracht van eindheffing en afstemming met de Belastingdienst over het toe te passen percentage. Het is wenselijk om in de toelichting bij de beleidsregel al aandacht te besteden aan dit onderwerp;
 - Acceptatie door VWS (en management SVB) van verdringing van andere werkzaamheden binnen V&O, met vertraging van circa 4 tot 6 maanden.
 - VWS besteedt in de beleidsregel expliciet aandacht aan de leefvormen, waarbij wordt vastgelegd dat uitsluitend de laatste weduwe in aanmerking komt voor backpay. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de principiële keuze van het ministerie van VWS en wordt bijgedragen aan duidelijkheid en een eenduidige afbakening van de doelgroep.
 - VWS neemt de beleidsregel op in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 en de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Dit om negatieve effecten op toeslagen, vermogen en inkomensafhankelijke regelingen te voorkomen.

De uitvoering kent een aantal risico's met potentieel grote impact:

- *Gebrek aan draagvlak*
Er is geen breed draagvlak binnen de Indische en Molukse gemeenschappen. Dit vergroot de kans op negatieve publiciteit, kritiek op de overheid en op de SVB als uitvoerder, protestaanvragen en juridische procedures, wat extra druk legt op de uitvoering.
- *Risico's bij communicatie en bereik doelgroep*
De doelgroep is zeer oud en deels moeilijk bereikbaar. Een onvoldoende toegankelijke aanvraagprocedure of communicatie kan leiden tot niet-gebruik of onvolledige aanvragen.
- *Juridisch risico doelgroep afbakening*
De beperking van de doelgroep tot de laatst levende weduwen en weduwnaars kan juridisch worden aangevochten. Indien de rechter de doelgroep zou verruimen, kan dit leiden tot een sterke toename van het aantal aanvragen, meer bezwaar- en beroepsprocedures, meer complexiteit in de uitvoering en daardoor fors hogere uitvoerings- en programmakosten.
- *Onzekerheid over aantallen aanvragen*
Hoewel wordt uitgegaan van circa 200 toekenningen, verwacht de SVB op basis van ervaring bij de Backpay-regeling uit 2015 tussen de 1.000 en 1.500 aanvragen, waarvan een

groot deel zal worden afgewezen. Dit zal leiden tot een relatief hoge werklast en doorlooptijd, mogelijk tot jaren na sluiting van de regeling.

- *Complexiteit in beoordeling en bewijsvoering*

Het vaststellen van dienstverbanden en leefsituaties kan in de praktijk complex zijn door beperkte en versnipperde beschikbaarheid aan historische gegevens. Dit vergroot de uitvoeringslast en kan leiden tot onzekerheid bij aanvragers en mogelijke geschillen.

- *Afhankelijkheden in uitvoering*

De uitvoering is afhankelijk van afstemming met externe partijen (zoals de Belastingdienst) en acceptatie van verdringing van werkzaamheden binnen V&O, waaronder de genoemde vertraging in de IT roadmap V&O.

1.2 Inleiding

In de voorjaarsnota van 2025 heeft het vorige kabinet budget gereserveerd voor een backpay-regeling voor weduwen en weduwnaars. Het ministerie van VWS heeft op 4 juni 2026 verzocht een uitvoeringstoets uit te voeren op de concept-beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars van ambtenaren en KNIL-militairen die ten tijde van de Japanse bezetting in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement. Deze uitvoeringstoets heeft als doel inzicht te geven in de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling.

De minister van VWS heeft de SVB gevraagd om de impact van de voorgestelde regeling aan de hand van onder andere de volgende criteria in kaart te brengen:

- Uitvoerbaarheid en implementatietermijn
- Effecten voor de burger
- Informatie- en gegevenshuishouding (inclusief IT)
- Handhaafbaarheid
- Verantwoordings- en beleidsinformatie
- Uitvoeringskosten

1.3 Beschrijving wetsvoorstel / juridische analyse

Beschrijving wetsvoorstel

Doel van de beleidsregel backpay voor weduwen en weduwnaar

De beoogde beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaar (hierna beleidsregel) is bedoeld voor weduwen/weduwnaars van ambtenaren en KNIL-militairen die ten tijde van de Japanse bezetting in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement en aan wie gedurende de Japanse bezetting van Nederlands-Indië/Indonesië in de periode van 8 maart 1942 tot 15 augustus 1945 geen dan wel geen volledig salaris is uitbetaald.

Inhoud van de beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars

De beleidsregel is beperkt tot een overzichtelijk klein aantal wetsartikelen. De beleidsregel komt grotendeels overeen met de backpay-regeling uit 2015, met dien verstande dat de backpay-regeling uit 2015 bedoeld was voor de nog in leven zijnde ambtenaren/militairen zelf en de nu voorliggende beleidsregel bedoeld is voor de nog in leven zijnde weduwen/weduwnaars. Dit

betekent dat naast de toets of de inmiddels overleden ambtenaar/militair voldoet aan de voorwaarden er ook een toets moet plaatsvinden of de aanvrager voldoet aan de criteria die gesteld zijn aan een weduwe/weduwnaar. Tevens zal beoordeeld worden of er niet al een backpay-uitkering betaald is op basis van de backpay-regeling uit 2015.

De beleidsregel verstaat onder weduwe/weduwnaar: "De persoon die gehuwd was of een geregistreerd partnerschap had met een ambtenaar of militair Nederlands-Indisch Gouvernement op het moment dat die ambtenaar of militair overleed". Ook geldt als weduwe of weduwnaar degene die op het moment van overlijden van de betreffende ambtenaar of militair duurzaam een gezamenlijke huishouding met die ambtenaar of militair voerde. Het moet hier wel om een partnerrelatie gaan. Een persoon die om andere redenen een gezamenlijke huishouding met de ambtenaar of militair voerde, geldt niet als weduwe of weduwnaar, ook niet als de samenlevingsvorm een duurzaam karakter had. Evenmin geldt als weduwe of weduwnaar degene die een (huwelijks)relatie met de ambtenaar of militair heeft gehad, maar waarbij het huwelijk, het geregistreerde partnerschap dan wel de gezamenlijke huishouding reeds tot een einde was gekomen voordat de ambtenaar of militair overleed.

De beleidsregel voorziet bij een positief besluit in een eenmalige uitkering van netto 25.000 euro. In de regeling zijn specifieke behandeltermijnen, afwijkend van de Awb, opgenomen. De beleidsregel kent een beslistermijn van 13 weken overeenkomstig de vorige backpay-regeling. De beleidsregel wordt slechts tijdelijk, voor een periode van één jaar, opengesteld.

Juridische analyse

Kwalificatie en wijze van toetsing van buitengewoon wettelijk begunstigend beleid

De beleidsregel zoals deze nu is vormgegeven kent geen wettelijke grondslag, maar betreft een onverplichte betaling die vanuit juridisch perspectief gekwalificeerd moet worden als buitenwettelijk begunstigend beleid van VWS.

Tot de uitspraken van 1 juli 2019 werd Buitenwettelijk begunstigend beleid werd tot 1 juli 2019 door de rechter marginaal, dus terughoudend, getoetst. Bij een marginale toets toetst de rechter uitsluitend of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen en of het besluit zorgvuldig is voorbereid. Over de inhoud van het beleid velt de rechter echter geen oordeel. Hierdoor wordt er bijvoorbeeld niet getoetst aan hogere wetgeving of aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het evenredigheidsbeginsel. De Backpay-regeling uit 2015 werd ook gezien als buitengewoon wettelijk begunstigend beleid en derhalve was er in (hogere) beroepszaken enkel sprake van een marginale toets door de rechter.¹

Sinds de uitspraken in 2019 wordt buitenwettelijk begunstigend beleid niet langer marginaal getoetst, maar vindt er in principe een volle toets plaats. Deze manier van toetsen wordt ook wel

¹ Zie bijvoorbeeld CRvB 16 april 2020 ECLI:NL:CRVB:2020:964.

de exceptieve toets genoemd. Het besluit dat genomen is op basis van het beleid wordt dan door de rechter getoetst aan hoger recht en/of aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van zorgvuldigheid. Naarmate de beslisruimte van het bestuursorgaan groter is en/of als er sprake is van politiek-bestuurlijke overwegingen zal de rechter zich wel steeds meer terughoudend opstellen.²

Wat betekent dit voor de nu voorgestelde beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars?

De voorgestelde beleidsregel is een onverplichte tegemoetkoming gebaseerd op politiek-bestuurlijke afwegingen. De verwachting is dan ook dat de rechter zich bij het toetsen van deze regeling terughoudend op zal stellen. Uit de ervaring die de SVB inmiddels met een regelgeving van soortgelijke strekking heeft opgedaan, is duidelijk geworden dat wil deze beleidsregel de rechterlijke toets doorstaan, er in de toelichting op de beleidsregel een duidelijke en zorgvuldige motivering van dit beleid moet zijn opgenomen waarbij de politiek-bestuurlijke afwegingen inzichtelijk worden gemaakt.³

De SVB ziet voor deze beleidsregel met name een risico op het gebied van:

- De afbakening van de doelgroep.
Waarom beperkt deze beleidsregel zich tot de laatste weduwe en waarom hebben eventuele eerdere partners, erfgenamen of kinderen geen recht op een uitkering?
- De ingangsdatum van de beleidsregel.
Waarom is er gekozen voor een datum in de toekomst en waarom kiest men niet voor beleid met terugwerkende kracht tot 2015?

De SVB is van mening dat in de toelichting op de beleidsregel de gemaakte keuzes helder zijn onderbouwd, waarbij er veel aandacht is voor de belangenafweging die heeft plaatsgevonden. De wijze waarop de beleidsregel nu is vormgegeven draagt in grote mate bij aan de uitvoerbaarheid. De kans is echter altijd aanwezig dat de beleidsregel de rechterlijke toets niet (volledig) zal doorstaan, waardoor de beleidsregel bijvoorbeeld uitgebreid zou kunnen worden hetzij met betrekking tot de doelgroep hetzij met betrekking tot de ingangsdatum. Voor de SVB zal dit met name bij een uitbreiding van de doelgroep zorgen voor een enorme complexiteit in de uitvoering en voor meer juridische vraagstukken en procedures. De kans dat de rechter dit zal doen wordt als klein ingeschat, maar wanneer dit wel gebeurt zal dit grote impact hebben op de uitvoeringsorganisatie. De benodigde uitvoeringscapaciteit zal dan naar verwachting fors toenemen en de verdringing bij de diverse ondersteunende afdelingen zal mogelijk toenemen. Zowel de te verwachten uitvoeringskosten als de uitkeringskosten zullen dan fors toenemen. De grootte van de impact zal sterk afhangen van de mate waarin de doelgroep wordt uitgebreid als

² CRvB 31 augustus 2021 ECLI:NL:CRVB:2021:2195, r.o. 4.3.

³ Zie bijvoorbeeld CRvB 21 mei 2026, ECLI:NL:CRVB:2026:617, r.o. 5.7 in het kader van het Tijdelijk besluit eenmalig bedrag ouderen van Surinaamse herkomst (TBSH).

gevolg van eventuele rechterlijke uitspraken. Dit is een risico dat door alle betrokken partijen geaccepteerd zal moeten worden.

Leefsituaties

Tot slot ziet de SVB risico's daar waar het gaat om de leefsituaties. Het ministerie heeft in de toelichting bij de regeling opgenomen dat alleen de laatste weduwe een backpay-uitkering kan ontvangen. Dit is niet opgenomen in de beleidsregel zelf. Nu het mogelijk is dat meerdere personen gekwalificeerd kunnen worden als weduwe ten tijde van het overlijden van de oud-militair/ambtenaar (bijvoorbeeld gehuwd, maar gezamenlijke huishouding voerend met een ander), betreft dit een principiële keuze die in de beleidsregel zelf thuishoort. De SVB adviseert daarom dit in de beleidsregel op te nemen, mede ten behoeve van de helderheid van deze keuze richting de doelgroep en de geobjectiveerde afbakening van de doelgroep.

De beoordeling van het begrip 'gezamenlijke huishouding' en het maken van een keuze tussen personen die gekwalificeerd kunnen worden als weduwe voegen complexiteit aan de beleidsregel toe. De SVB zal de beoordeling hiervan met nadere richtlijnen moeten onderbouwen.

Nadere richtlijnen

De beleidsregel vereist - net als de Backpay-regeling in 2015- nadere richtlijnen van de SVB om de beleidsregel conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te kunnen uitvoeren. Een deel van die richtlijnen, namelijk de richtlijnen die nodig zijn voor de beoordeling van het dienstverband van de oud-militair/ambtenaar, zijn reeds voorhanden en zullen voor deze beleidsregel voor weduwen worden overgenomen. Daarnaast zijn richtlijnen nodig voor de beoordeling van het begrip 'weduwen' en voor andere onderwerpen waar in de uitvoering van de beleidsregel tegen aan wordt gelopen. Als dat nodig is, zullen hiervoor door de SVB nadere richtlijnen worden opgesteld.

Mandaatregeling en aanwijzingsbesluit

Net als bij de vorige Backpay-regeling dient VWS een besluit op te stellen waarbij de minister de voorzitter van de SVB mandateert om namens de minister besluiten te nemen en nadere richtlijnen (destijds beleidsregels genoemd) vast te stellen. Op grond van artikel 10:4 Awb dient de SVB met deze mandaatverlening in te stemmen. Verder dient de minister van SZW op grond van artikel 8 Kaderwet ZBO's goed te keuren dat de SVB instemt met deze mandaatverlening. In dit besluit kan de SVB ook als uitvoeringsorganisatie worden aangewezen.

In grote lijnen kan het vorige mandaatbesluit worden overgenomen, behalve ten aanzien van de bevoegdheid namens de minister de hardheidsbepaling toe te passen nu deze in de nu voorgestelde beleidsregel niet is opgenomen.

Gegevensverwerking

Voor de uitvoering van deze beleidsregel door de SVB zijn gegevens nodig die (mogelijk) reeds bekend zijn bij de SVB uit hoofde van andere regelingen die de SVB uitvoert, zoals de AOW of de regelingen voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen. Het gaat hierbij in ieder geval om persoonsgegevens zoals naam, adres en geboortedatum, maar bijvoorbeeld ook om, voor zover aanwezig, gegevens over het arbeidsverleden van de overleden echtgenoot en huwelijken voor zover ingeschreven in de (voorloper van) de BRP. De grondslag om van deze gegevens gebruik te

mogen maken leest de SVB in artikel 72 van de Wet SUWI. Op basis van deze bepaling is de SVB verplicht gegevens te verstrekken aan de Minister voor de uitvoering van diens taken. De SVB leest deze bepaling zo dat onder taken ook de uitvoering van deze beleidsregel valt. Bovenstaand uitgangspunt sluit tevens aan bij de verplichting om de administratieve last voor de burger zo beperkt mogelijk te houden en informatie die reeds beschikbaar is niet nogmaals uit te vragen.

Effectiviteit van de beleidsregel

De voorgestelde beleidsregel voor weduwen en weduwnaars beoogt een vorm van individueel rechtsherstel te bieden aan een specifieke groep die in 2015 buiten de regeling viel. Voor de doelgroep betekent dit allereerst erkenning van het onrecht dat samenhangt met het niet uitbetalen van salarissen tijdens de Japanse bezetting. Tegelijkertijd wordt expliciet erkend dat volledig rechtsherstel niet mogelijk is en dat de beleidsregel slechts een beperkte en symbolische compensatie kan bieden.

Een belangrijk positief effect van de beleidsregel is dat nog levende weduwen en weduwnaars alsnog een financiële tegemoetkoming kunnen ontvangen. Dit kan bijdragen aan een gevoel van erkenning en afsluiting van een langlopende kwestie, zeker voor degenen die de eerdere regeling als onrechtvaardig hebben ervaren vanwege hun uitsluiting van die regeling. De beleidsregel sluit daarmee aan bij een langdurige maatschappelijke en politieke roep om deze groep alsnog tegemoet te komen. Tegelijkertijd zijn er ook belangrijke negatieve of beperkende effecten voor de doelgroep. De afbakening van de beleidsregel – met name de keuze om alleen nog levende weduwen en weduwnaars in aanmerking te laten komen – betekent dat een groot deel van de indirect getroffen, zoals kinderen of reeds overleden weduwen, opnieuw wordt uitgesloten. Deze beperking is noodzakelijk geacht vanuit uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid. Dit zal naar verwachting leiden tot gevoelens van ongelijkheid en onvrede binnen de bredere Indische en Molukse gemeenschappen.

1.4 Effecten voor de burger

Draagvlak

In de in 2022 uitgevoerde Quicksan om als uitvoerder op te treden bij een eventuele backpay-regeling voor weduwen heeft de SVB als randvoorwaarde gesteld dat het ministerie van VWS zorg draagt voor voldoende draagvlak van een toekomstige regeling bij de Indisch-Molukse belangenorganisaties. Daarnaast is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor een eenvoudige uitvoerbare regeling die voor burgers begrijpelijk en duidelijk is. De SVB is van mening dat de nu voorliggende beleidsregel aan dat laatste voldoet. De SVB stelt op basis van de gesprekken met het ministerie van VWS en uit de opdrachtbrief voor deze uitvoeringstoets vast, dat het niet is gelukt om draagvlak te verkrijgen voor de beleidsregel zoals deze nu voorligt.

De SVB heeft deze randvoorwaarde in de Quicksan gesteld op basis van haar ervaringen met de backpay-regeling uit 2015. Toen is gebleken dat draagvlak binnen de doelgroep cruciaal is. Een gebrek aan breed gedragen steun leidde toen tot negatieve publiciteit, kritiek op de overheid en op de SVB als uitvoerder, en een groot aantal aanvragen van personen die niet tot de doelgroep behoorden. Voor de huidige beleidsregel bestaat het risico dat vergelijkbare effecten optreden, met name omdat opnieuw slechts een deel van de getroffen groep wordt gecompenseerd. Dit kan gevoelens van onrecht versterken en zal naar verwachting leiden tot gevoelens van ongelijkheid en

onvrede, juist onder degenen die wederom buiten de beleidsregel vallen. De kans is daardoor groot dat ook deze beleidsregel gepaard zal gaan met ongenoegen, maatschappelijke discussie, mogelijk juridische procedures en negatieve publiciteit die vooral de SVB als uitvoerder van de beleidsregel zal raken.

Daarnaast kan de complexiteit en onzekerheid rondom de beoordeling van aanvragen (bijvoorbeeld door ontbrekende archieven of moeilijk verifieerbare gegevens) ertoe leiden dat binnen de doelgroep onzekerheid ontstaat over de kans op toekenning.

Toegankelijkheid van de beleidsregel

Naast deze inhoudelijke effecten speelt de aanvraagprocedure een belangrijke rol in de ervaren toegankelijkheid van de beleidsregel. De doelgroep bestaat grotendeels uit personen op zeer hoge leeftijd, voor wie digitale vaardigheden vaak beperkt zijn en die mogelijk afhankelijk zijn van hulp van anderen. Omdat er geen centraal register bestaat, moeten zij zelf een aanvraag indienen. Dit legt een relatief zware verantwoordelijkheid bij de aanvrager.

Daarbij komt dat de bewijslast complex is. De versnippering van informatie over verschillende (deels niet-digitale) bronnen maakt het lastig om vast te stellen of iemand tot de doelgroep behoort. Hoewel de beleidsregel de drempel probeert te verlagen door bij de aanvraag niet direct bewijsstukken te verplichten en door de SVB zelf onderzoek te laten doen, blijft het risico bestaan dat aanvullende informatie nodig is of dat documenten ontbreken. Voor een oudere doelgroep kan dit leiden tot onzekerheid, afhaken of onvolledige aanvragen.

Gegeven deze kenmerken is een laagdrempelige inrichting van de aanvraagprocedure essentieel. Een papieren aanvraagmogelijkheid moet daarbij als voorwaarde worden gezien. Digitale aanvragen alleen zouden een groot deel van de doelgroep feitelijk uitsluiten.

Aanvraagproces

De SVB zal een eenvoudig formulier beschikbaar stellen en het proces inrichten naar een papieren en digitale stroom. Er zal zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van reeds in SVB-systemen aanwezige informatie of van in BRP en SUWI aanwezige informatie.

Eventuele aanvragers woonachtig in het buitenland zullen waarschijnlijk meer bewijsstukken moeten leveren dan aanvragers woonachtig in Nederland, waarbij mogelijk ook kosten gemaakt moeten worden voor legalisatie van gevraagde brondocumenten. De aanvrager zal enkel daar waar nodig om bewijsstukken gevraagd worden, hiermee wordt de administratieve last voor de burger zo beperkt mogelijk gehouden. Het leveren van bewijsstukken rondom het dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement kan mogelijk in de praktijk lastig blijken als hiervoor geen bewijs gevonden kan worden in de bij de SVB bekende archieven. Dit zou in een enkel geval mogelijk ook kunnen gelden voor het aantonen van het bestaan van een duurzaam gezamenlijke huishouding van de aanvrager met de inmiddels overleden ambtenaar/militair.

Ondanks de hoge leeftijd van de doelgroep verwacht de SVB dat, met de wijze waarop de SVB het aanvraagproces zullen vormgeven, burgers over het algemeen goed in staat zullen zijn een aanvraag in te dienen en dat het aanvraagproces daarmee aansluit bij het doenvermogen van de doelgroep.

Wel zullen de nodige inspanningen geleverd moeten worden om het bestaan van de beleidsregel onder de aandacht te brengen van potentiële rechthebbenden. In paragraaf 6 zullen we dieper op ingaan op de communicatie.

Ambtshalve toekenning voor weduwen is niet uitvoerbaar, omdat een betrouwbare en volledige identificatie van de doelgroep ontbreekt. De ervaring met de Backpay-regeling 2015 laat zien dat het vaststellen van het onderliggende dienstverband van oud-militairen en ambtenaren al complex, tijdrovend en vaak onzeker is. Voor weduwen wordt deze problematiek verder vergroot, omdat ook de burgerlijke staat van inmiddels overleden rechthebbenden vaak niet volledig en verifieerbaar kan worden vastgesteld, met name in internationale contexten waar gegevensuitwisseling beperkt is. Er zijn geen beschikbare of sluitende gegevensbestanden waarin weduwen van de ambtenaren en KNIL militairen systematisch worden geregistreerd en zij komen niet eenduidig naar voren in historisch bronnenonderzoek. Hierdoor ontbreekt een deugdelijke grondslag voor een ambtshalve benadering en resteert uitsluitend een aanvraaggestuurde procedure.

Eindheffing

De beleidsregel voorziet net als de vorige regeling in een eenmalige uitkering van 25.000 euro netto. De SVB gaat ervan uit dat er, net als bij de vorige backpay-regeling, afdracht van eindheffing dient plaats te vinden. Bij de vorige regeling is namelijk om negatieve effecten op toeslagen, vermogen en inkomensafhankelijke regelingen te voorkomen de Backpay-regeling opgenomen in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 en de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. De vorige Backpay-regeling staat nu nog steeds genoemd in de geldende Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. De nu voorgestelde beleidsregel kent echter een andere citeernaam, waardoor het wenselijk is expliciet aan te geven dat deze beleidsregel ook onder dit artikel valt (ic artikel 8.1. onderdeel d Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011). Mogelijk is afstemming met het ministerie van Financiën daarbij gewenst. Dit geldt ook voor de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, om negatieve effecten op toeslagen, vermogen en inkomensafhankelijke regelingen te voorkomen. Om maximaal effect voor de burger te bewerkstelligen overeenkomstig het doel van het ministerie is het van belang dat dit wederom geregeld wordt. In die zin is het wenselijk om ook in de toelichting bij de regeling alvast aandacht te besteden aan dit onderwerp.

Bij de vorige regeling werd om de uitvoering zo eenvoudig mogelijk te houden met de inspecteur van de belastingdienst één eindheffingspercentage van 25% overeengekomen voor zowel betalingen aan cliënten woonachtig in het binnen- en buitenland. De SVB gaat ervan uit dat met de belastingdienst in het licht van zo eenvoudig mogelijke uitvoering wederom een vergelijkbare afspraak gemaakt kan worden. Afstemming met de belastingdienst hierover dient echter nog wel plaats te vinden. Wanneer deze afspraak niet gemaakt zou kunnen worden maakt dit de uitvoering van de beleidsregel complexer en een prognose van de uitkeringskosten enigszins onzeker.

Advies Cliëntenraad V&O

In verband met de voorgenomen Beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars heeft het Ministerie van VWS de SVB verzocht om een zogeheten uitvoeringstoets te doen. In dit kader is vanuit de SVB aangegeven dat men ook graag van de Cliëntenraad V&O wil horen wat hun zienswijze over de regeling is en of er aandachtspunten zijn om rekening mee te houden.

Voorlegging Cliëntenraad

In verband met het verzoek van de SVB om voor 16 juni te antwoorden, was het niet mogelijk om dit onderwerp gezamenlijk te bespreken in de Cliëntenraad aangezien de datum van de eerstvolgende vergadering pas na 16 juni ligt. Het verzoek van de SVB is daarom per e-mail voorgelegd aan de leden van de Cliëntenraad met het verzoek hierop individueel te antwoorden. Na ontvangst van de diverse reacties zijn deze gebundeld en is de onderhavige zienswijze in concept aan de leden voorgelegd.

Totstandkoming beleidsregel heeft te lang geduurd

De Cliëntenraad geeft aan het heel pijnlijk te vinden dat het zo lang geduurd heeft voordat er aandacht besteed wordt aan een compensatie voor de weduwen en weduwnaars van ambtenaren en KNIL-militairen die in dienst waren van het Nederlands-Indisch Gouvernement.

Snelle en correcte uitbetaling gewenst

Ten aanzien van de regeling zelf wordt vanuit de Cliëntenraad aangegeven dat deze redelijk dichtgetimmerd is. Voorts was al bekend dat de doelgroep heel klein is; je kunt uitrekenen hoe oud de mensen ongeveer zullen zijn. Over het algemeen zullen zij op zeer hoge leeftijd zijn.

De Cliëntenraad legt daarom veel nadruk op het feit dat hoe langer het duurt voor de regeling geëffectueerd wordt, des te minder weduwen en weduwnaars er nog voor in aanmerking kunnen komen. De Cliëntenraad pleit daarom voor een snelle uitbetaling van de uitkering. Ook wordt het belang van een correcte uitbetaling benadrukt.

Uitbreiding kring van rechthebbenden

De Cliëntenraad is van oordeel er ten aanzien van de oorlogsgetroffenen uit het voormalig Nederlands-Indië sprake is van ongelijke behandeling. De politiek heeft zich 80 jaar verscholen achter allerlei juridische regels en nooit aandacht besteed aan het geleden lichamelijke en psychische leed tot op de dag van vandaag. Die mensen hebben huis en haard verloren en werden na hun veelal gedwongen komst in Nederland behandeld als tweederangsburgers.

Daarbij wordt opgemerkt dat er in de kwestie rond een genoegdoening geen aandacht is voor alle persoonlijke bezittingen die door Japan zijn geconfisqueerd zoals kostbaarheden en verzekeringspolissen. De kostbare eigendommen kwamen terecht bij een Japanse bankinstelling die daarop zogenaamd failliet ging en de spullen verdwenen. Zonder polissen kon men zijn rechten niet claimen.

In verband hiermee wordt aangegeven dat de regeling ruimhartiger uitgevoerd zou moeten worden. D.w.z. de kring van mensen die voor de regeling in aanmerking komen, zou ruimer moeten zijn en worden uitgebreid naar de mensen die alles verloren hebben en geen rechten konden claimen.

Overlijden tijdens aanvraagprocedure

De Cliëntenraad vraagt zich af wat er gebeurt als een aanvrager van de backpay-uitkering tijdens de behandeling van de aanvraag komt te overlijden, dus na het indienen van de aanvraag en voordat er een toekenning kan plaatsvinden.

In reactie op de vraag van de Cliëntenraad kan worden aangegeven dat indien de aanvrager komt te overlijden na indiening van de aanvraag, de aanvraag regulier wordt afgehandeld.

1.5 Uitvoeringsorganisatie en benodigde capaciteit

Omvang van de doelgroep

Het ministerie heeft verzocht bij het opstellen van de uitvoeringstoets uit te gaan van ongeveer 200 te verstekken uitkeringen. Er is geen betrouwbare inschatting te maken van de omvang van de potentiële doelgroep. Er bestaat namelijk geen bestand of archief op basis waarvan dit kan worden vastgesteld. In 2021 heeft Andersson Elffers Felix (AEF) onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een backpay-regeling voor weduwen. Op basis van het aantal verstrekte backpay-uitkeringen, schatten zij in dat er in 2015 nog ongeveer 1.700 weduwen in leven waren, waarvan in 2021 reeds 2/3 was overleden. Als deze lijn wordt doorgetrokken naar 2026, dan zouden er nu mogelijk nog ongeveer 200 weduwen in leven zijn.

Vanwege het ontbreken van draagvlak bij de Indische en Molukse doelgroepen voor de nu voorliggende beleidsregel verwachten we dat het aantal aanvragen veel hoger zal zijn. Op basis van onze ervaring bij de uitvoering van de backpay-regeling uit 2015 schatten we het aantal tussen de 1.000 en 1.500 aanvragen. Veel van deze aanvragen zullen afkomstig zijn van kinderen en eventueel andere erfgenamen van de overleden ambtenaar/militair of van de inmiddels overleden weduwe/weduwenaar. Deze aanvragen zullen op grond van de nu voorliggende beleidsregel afgewezen moeten worden. Onze ervaring bij de vorige backpay-regeling leert dat een behoorlijk deel van de afgewezen aanvragers in bezwaar zal gaan tegen de afwijzing en een deel daarvan zal ook in beroep en hoger beroep gaan. De afhandeling van al deze zaken zal vermoedelijk ver na de sluiting van de beleidsregel plaats vinden. Op basis van onze ervaring bij de vorige regeling komen we dan op een schatting van onderstaande aantallen.

Prognose aantallen	Aantal
Afhandeling aanvragen	1.500
Afhandeling bezwaarschriften	300
Afhandeling beroepschriften	35
Afhandeling Hoger beroepschriften	20
Totaal	1.855

Ter illustratie

In 2015 kon de SVB op basis van de Backpay-regeling ambtshalve toekenningen doen. Dit resulteerde in 470 toekenningen en nog eens 66 toekenningen via een bevestigingsformulier. Daarnaast ontving de SVB 1207 (protest)aanvragen. Hiervan zijn er 57 toegekend en 1.150

afgevoerd. Dit resulteerde in 260 bezwaar-, 31 beroeps- en 15 hoger beroepschriften. Hiervan werden 3 bezwaren en 1 beroep gegrond verklaard. De overige bezwaar-, beroeps- en hoger beroepschriften werden ongegrond bevonden. Uiteindelijk heeft de afhandeling tot en met 2023 geduurd.

Uitvoeringsorganisatie

In de aanloop naar de beleidsregel is er intensief contact geweest tussen SVB en VWS om de beleidsregel en de uitvoering daarvan vorm te geven. Gezien de opgedane ervaring met de eerste backpay-regeling is het logisch de uitvoering van deze beleidsregel wederom bij de SVB te beleggen. De SVB en in het bijzonder de afdeling V&O heeft ervaring met de benodigde processen en dienstverlening aan deze bijzondere en op leeftijd zijnde doelgroep.

De SVB stelt voor de uitvoering van de beleidsregel conform bestaande structuren op vergelijkbare wijze te organiseren als de uitvoering van de V&O-wetten en -regelingen. Dit betekent dat de afhandeling van aanvragen en bezwaar belegd zal worden bij team V&O, dat valt onder de afdeling dienstverlening van DZW in Leiden. De afdeling Strategie, Recht en Communicatie (SRC) zal zoals ook bij de andere V&O- wetten en -regelingen de (hoger) beroepszaken afhandelen en adviseren bij complexe aanvraag- en bezwaarzaken. De financiële afdeling zorgt voor het betalen van de toegekende uitkeringen, inclusief afdracht van de eindheffing en opstellen van de financiële verantwoording. De postkamer in Leiden zorgt voor het inscannen en verzending van post. Wel wordt, net als bij de vorige regeling, gekozen voor een projectmatige aanpak en aansturing van dit project, waarvoor ook een projectleider zal worden aangesteld.

De implementatie van de beleidsregel zal grotendeels plaatsvinden binnen de directie Zorg en Welzijn, met name door de Staf V&O, in samenwerking met de centrale beleidsafdeling, diverse andere centrale afdelingen en de externe V&O IT-leverancier. Hierbij moet worden gedacht aan het maken van formulieren, standaard brieven, instructies, testen IT oplossing, uitvoeren communicatieplan etc.

Samengevat ziet het er als volgt uit:

- DZW Afdeling dienstverlening V&O
 - Afhandeling aanvragen
 - Afhandeling bezwaarschriften
 - Aansturing project
- Afdeling SRC
 - Afhandeling beroep en hoger beroep
 - Adviseren bij complexe zaken
 - Voorbereiding implementatie
- Afdeling HR & Facilitair in Leiden
 - Inscannen ontvangen post
 - Verzenden brieven en beschikkingen

- Afdeling F&C
 - Betalen via handbetalingen / afdracht eindheffing
 - Financiële administratie
 - Opstellen verantwoording uitvoerings- en uitkeringskosten
- DZW Afdeling beheer & Ontwikkeling / staf V&O
 - Voorbereiding implementatie (IT + niet geautomatiseerde informatievoorziening)
 - Uitvoering communicatieplan
 - Ondersteuning dienstverlening gedurende looptijd regeling
 - Ondersteuning bij rapportage en verantwoording

Prognose benodigde capaciteit ten behoeve van uitvoering van de regeling:

De prognose van de werklust voor het afhandelen van aanvragen, bezwaar en beroepschriften is afgeleid van het V&O-werklustmodel in combinatie met de ervaringen bij de vorige backpay-regeling uit 2015. Bij de werklustprognose is tevens rekening gehouden met de extra toetsingscriteria ten aanzien van de weduwe/weduwnaar. De te verwachten werkzaamheden voor het afhandelen van aanvragen zullen naar verwachting gedeeltelijk opgevangen kunnen worden binnen de huidige V&O bezetting. Daarnaast zal waarschijnlijk extra inhuur van personeel nodig zijn.

Prognose aantallen en FTE*	Aantal	FTE Totaal	FTE HR&F	FTE V&O	FTE SRC
Afhandeling aanvragen*	1500	2,58	0,28	2,30	-
Afhandeling bezwaarschriften**	300	3,23	0,06	2,95	0,22
Afhandeling beroepschriften**	35	0,58	0,01	-	0,57
Afhandeling Hoger beroepschriften**	20	0,33	0,00	-	0,32
Totaal	1855	6,71	0,35	5,25	1,11

**Op basis van ervaring bij de vorige Backpay-regeling worden tussen de 1.000 en 1.500 aanvragen verwacht. Derhalve is uitgegaan van maximaal 1.500 aanvragen, waarvan 200 toekenningen. De overige aanvragen zullen waarschijnlijk afgewezen moeten worden. De geprognosticeerde aantallen voor bezwaar- en beroepschriften zijn gebaseerd op ervaring bij de vorige Backpay-regeling.*

Zoals hierboven weergegeven gaat het om ca. 6,71 fte benodigd voor de primaire dienstverlening. Deze inschatting is gebaseerd op de aannames die gedaan zijn rondom het aantal aanvragen, bezwaar en beroep en de in de juridische analyse beschreven beperking van de doelgroep.

Daarnaast is capaciteit nodig voor implementatie van de regeling. Denk hierbij aan het maken van nadere richtlijnen, instructies, formulieren, brochures, standaard sjablonen voor brieven en het inregelen van de diverse processen etc. Gedurende de looptijd van de beleidsregel zal projectondersteuning verdeeld over de diverse afdelingen binnen de SVB nodig zijn. Om het project in goede banen te leiden en de verdringing op andere vlakken bij V&O zo veel mogelijk te beperken zal gekozen worden voor een meer projectmatige aanpak en zal een (parttime) projectleider ingezet worden ter ondersteuning van het project. We gaan ervanuit dat de inzet van

de benodigde capaciteit verdeeld zal zijn over meerdere kalenderjaren. Het gaat dan om ca. 3,44 fte. De totaal geschatte benodigde capaciteit voor uitvoering (implementatie én uitvoering) van de beleidsregel komt daarmee op ca. 10-12 fte.

Voor de projectleiding, de afhandeling van aanvragen, bezwaar- en beroepschriften, benodigde verantwoording- en eventuele controlewerkzaamheden zal daadwerkelijk extra budget nodig zijn. Dit wordt ingeschat op ca. 7 fte. De overige benodigde capaciteit verdeeld over diverse afdelingen binnen de SVB, verwachten we op te kunnen vangen binnen de bestaande bezetting. Met name de voorbereiding van implementatie van de beleidsregel zal tot verdringing leiden. Dit zal met name bij de afdeling V&O optreden.

Mocht het eerder genoemd juridische risico optreden, dan zal een nieuwe inschatting van de impact en de benodigde middelen gemaakt moeten worden.

Verdringing andere werkzaamheden

De extra werkzaamheden om de beleidsregel te kunnen implementeren zullen voornamelijk bij V&O waarschijnlijk voor enkele andere werkzaamheden vertraging van minimaal 4 tot 6 maanden opleveren. Hierbij moet worden gedacht aan:

- Het nader uitwerken van de meerjarenafspraken met VWS n.a.v. vastgestelde toekomstvisie V&O;
- Het uitwerken/implementeren van enkele V&O-vereenvoudigingsvoorstellen;
- De inzet op het gebied van kennisborging om V&O toekomstbestendiger te maken; waaronder het vastleggen van kennis die nog niet is beschreven en het inwerken van 'junior' collega's;
- Het implementeren van enkele IT-oplossingen conform de IT roadmap V&O om V&O minder kwetsbaar en daarmee toekomstbestendiger te maken;
- Verdere implementatie van de digitale dossiervernietiging.

De genoemde periode van vertraging wordt als onwenselijk beschouwd, maar leidt naar verwachting niet tot onaanvaardbare risico's. Dit neemt niet weg dat het ministerie rekening zal moeten houden met de consequenties van deze vertraging, met name ten aanzien van de nadere uitwerking van de meerjarenafspraken in het kader van de toekomstvisie, zoals vastgelegd in het Jaarplan Zorg.

Mocht het eerder beschreven juridische risico optreden, dan zou de impact daarvan ook enig effect kunnen hebben op de mate van verdringing.

1.6 Communicatie vooraf en tijdens de regeling

De beleidsregel vraagt om een duidelijke en actieve rol van VWS in de communicatie richting de Indische en Molukse belangenorganisaties. Uit zowel de beleidsmatige toelichting als de opdracht aan de SVB blijkt dat het ontbreken van breed draagvlak binnen de Indische en Molukse

gemeenschappen een gegeven is. Dit kan directe gevolgen hebben voor de uitvoering, zoals protesten, kansarme aanvragen en juridische procedures.

Binnen deze context ziet de SVB een duidelijke verantwoordelijkheid bij VWS liggen, dat zij helder uitlegt aan de doelgroep welke keuzes in de beleidsregel zijn gemaakt en waarom deze keuzes noodzakelijk zijn. De beperkte doelgroep is het resultaat van afwegingen rond uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid, maar leidt ook tot uitsluiting. Juist daarom is transparante en begrijpelijke communicatie essentieel.

Daarnaast moet VWS het gebrek aan draagvlak niet mijden in de communicatie, maar expliciet bespreken met de Indische en Molukse belangenorganisaties. Dit vraagt om een open en eerlijke dialoog over wat de beleidsregel wel en niet kan bieden en het besef dat niet iedereen tevreden zal zijn.

Belangrijk is ook dat VWS, zoals zij ook zelf in de opdrachtbrief aangeeft, in gesprek blijft met de Indische en Molukse belangenorganisaties. In deze gesprekken moet actief worden verkend wat nodig is om onvrede te beperken, bijvoorbeeld om te voorkomen dat uit protest massaal aanvragen of procedures worden gestart.

De SVB kan voor de communicatie grotendeels terugvallen op het communicatieplan dat bij de backpay-regeling in 2015 is gebruikt. Destijds is dit effectief gebleken en het kan met de benodigde aanpassingen weer worden ingezet. Het plan omvat o.a. de volgende activiteiten:

- Folder + aanvraagformulier beschikbaar bij bekendmaking regeling;
- Informatie via website SVB;
- Informatie in blad Aanspraak;
- Inrichten telefonische helpdesk;
- Interne voorlichting aan medewerkers;
- Informeren begeleidende instellingen;
- Informeren van ambassades en consulaten;
- Persbericht/advertenties in diverse dagbladen en doelgroep bladen;
- Optioneel: Voorlichting via doelgroep bijeenkomsten.

Bovenstaande activiteiten kosten in de voorbereiding naar schatting ca. 60 uur, exclusief de voorlichting via doelgroep bijeenkomsten. De verwachting is dat we deze werkzaamheden binnen 1 à 2 maanden kunnen realiseren. Voor onvoorziene communicatie-activiteiten tijdens de uitvoering van de beleidsregel wordt 40 uur extra toegevoegd, omdat het zeer reëel is dat er bijvoorbeeld vanuit Indische organisaties of vanuit het buitenland gedurende de looptijd een extra informatiebehoefte ontstaat.

1.7 Informatie- en gegevenshuishouding, inclusief IT

Benodigde (werk)processen om de regeling uit te kunnen voeren

De voor uitvoering van de beleidsregel benodigde processen zijn vergelijkbaar met de processen die ook worden uitgevoerd voor andere SVB-regelingen. De SVB heeft ervaring en expertise om deze bijzondere en qua leeftijd oude doelgroep te kunnen bedienen. Dit geldt in het bijzonder voor de afdeling Verzetsdeelnemers & oorlogsgetroffenen aangezien zij ook de vorige backpay-regeling heeft uitgevoerd en de beoogde doelgroep raakvlakken heeft met de andere V&O-regelingen. In die zin is het logisch en passend de uitvoering van de beleidsregel bij de SVB (en specifiek de afdeling V&O) te beleggen.

Voor uitvoering van de beleidsregel zijn in ieder geval de volgende processen nodig:

- Afhandelen van aanvragen, waaronder verzamelen van gegevens, bewijsstukken en kunnen verifiëren van geleverde gegevens;
- Afhandelen van bezwaarschriften, beroepschriften en hoger beroepschriften;
- Afhandelen van overige correspondentie (waaronder evt. klachten);
- Uitbetalen van eenmalige uitkering bij toekenning;
- Afdracht eindheffing aan Belastingdienst;
- Bovenstaande werkstromen kunnen besturen zodat tijdige en correcte afhandeling kan plaatsvinden op basis van betrouwbare management- en sturingsinformatie;
- Leveren van verantwoordingsinformatie op basis van betrouwbare informatie. Hierbij zal het gaan om zowel financiële als niet financiële informatie;
- Vastleggen van audittrail en kunnen uitvoeren van eventuele rechtmatigheidscontroles;
- Kunnen bewaren en vernietigen volgens geldende wet- en regelgeving en op vergelijkbare wijze zoals bij de vorige regeling. D.w.z. grotendeels permanent te bewaren en op termijn over te dragen aan Nationaal Archief;
- Kunnen afhandelen van AVG- en Woo-verzoeken.

Benodigde informatie ter beoordeling van aanvragen

Voor uitvoering van deze beleidsregel heeft de SVB voor toetsing aan de voorwaarden en ter verificatie informatie nodig uit de BRP/RNI en/of SUWI.

Veel van de benodigde informatie is reeds beschikbaar in de SVB-systemen (V&O- en/of AOW-systemen), voor V&O raadpleegbaar via SUWI of via SVB-systemen op te vragen bij de BRP/RNI. Met name voor de in Nederland wonende aanvragers zal dit het geval zijn. Het plaatsen en verwijderen van afnemersindicatie in de BRP/RNI is voor uitvoering van de beleidsregel, daar het slechts om een tijdelijke regeling en eenmalige uitkering gaat, niet per se nodig.

Wanneer voor de uitvoering gebruik gemaakt kan worden van de V&O-systemen behoort qua techniek het opvragen van informatie bij de BRP/RNI tot de mogelijkheden. De formele juridische afhechting hiervan zal vermoedelijk behoorlijk wat tijd kunnen gaan kosten, maar dat hoeft een snelle implementatie niet in de weg te staan gezien onze eerdere ervaring bij het implementeren van nieuwe wetgeving. Daarnaast beschikt de SVB/V&O ook over de mogelijkheid om SUWI te raadplegen. Informatie afkomstig uit de BRP/RNI en/of SUWI is voldoende betrouwbaar voor de uitvoering van deze regeling. De SVB gaat er vanuit dat artikel 72 SUWI voldoende wettelijke basis is om gebruik te mogen maken van deze informatie.

Indien de aanvrager geen bewijsstukken heeft met betrekking tot het dienstverband van de oorspronkelijk gedupeerde ambtenaar/militair, heeft V&O de mogelijkheid zelf onderzoek te doen of informatie op te vragen uit diverse archieven die ook bij de vorige backpay-regeling zijn gebruikt bij de beoordeling van aanspraken. Met name de SAIP-archieven zijn hierbij van belang, waardoor de SVB afhankelijk is van de SAIP en de bij hen beschikbare capaciteit om verzoeken snel te verwerken.

Daarbij merkt de SVB op dat het vaststellen van het dienstverband van de ambtenaar of KNIL-militair soms een enorm complex en tijdrovende exercitie is.

Bij de uitvoering van de backpay-regeling 2015 heeft de SVB ook de dienstverbanden moeten vaststellen ten behoeve van het aanvraagproces. Voor het beoordelen van het dienstverband oud-militair/-ambtenaar moet de SVB historisch onderzoek doen. Bronnen voor deze beoordeling zijn niet altijd beschikbaar, zijn divers en de ervaring leert dat het soms zoeken is naar een 'speld in een hooiberg'. Voor beoordeling is specialistische historische kennis nodig.

Ter illustratie backpay regeling 2015

De potentiële doelgroep 2015 is in beeld gebracht door intensief bronnenonderzoek aan de hand van:

- Bestand individuele uitkering in het kader van "het Gebaar" (bestand 95.000 personen);
- Uitbreiding met "lijst Indisch Platform";
- Personen met rechten op grond van de Wuv, Wubo, Wiv en AOR;
- Lijst SAIP-dossiers vergeleken met AOW- en Anw-systeem SVB;
- 15 jaar oud ledenbestand van Stichting Vervolgingslachtoffers Jappenkampen.

In dit bronnenonderzoek zijn 18 bronnen geraadpleegd en zo'n 200.000 personen onderzocht. Uit dit bronnenonderzoek kwam een groep van 5.127 potentiële belanghebbenden naar voren. Deze potentiële belanghebbenden zijn allemaal getoetst op het hebben van een relevant dienstverband bij het Nederlands-Indisch Gouvernement of het KNIL. Door actief onderzoek is door de SVB onder meer geput uit verfilmde dossiers uitkeringsregelingen en KNIL-stamboeken. De voorbereiding startte eind 2015 en de laatste ambtshalve gevallen werden begin 2018 beoordeeld. Hier was circa 13 Fte full time mee gemoeid en dit heeft geresulteerd in (slechts) 470 ambtshalve toekenningen en 66 toekenningen na ontvangst bevestigingsformulier.

Ambtshalve toekennen vond dus plaats na uitgebreid en intensief onderzoek door de SVB en was geenszins een spreekwoordelijke "druk op de knop". Dit leverde de volgende ervaringen op:

- Veel twijfelgevallen, hiervoor werd historische expertise ingehuurd;
- Het vaststellen van een dienstverband als oud-militair/-ambtenaar bleek zeer moeizaam als de oud-militair/-ambtenaar niet voor eerdere regelingen had geopteerd;
- Aanvragers hadden niet altijd goed voor ogen of er inderdaad sprake was van een dienstverband bij het begin van de oorlog;
- Er bleek vaak verwarring te zijn ontstaan omdat er ook een grote groep mensen was die een dienstverband als ambtenaar of militair had ná 1945. De verhalen bleken niet te kloppen met de historische feiten.

Verwerking persoonsgegevens

De te verwerken persoonsgegevens zijn over het algemeen vergelijkbaar met de gegevens die verwerkt worden bij de andere V&O-regelingen, met dien verstande dat bij uitvoering van de beleidsregel geen medische gegevens zullen worden verwerkt. Deze nieuwe verwerking zal vooraf door middel van een QuickScan Privacy Impact Analyse (PIA QS) getoetst moeten worden aan de bestaande PIA 'Hoofdproces PIA V&O uitvoeren regelingen'. De verwachting is dat deze nieuwe verwerking met beperkte inspanning onder de reeds bestaande PIA Hoofdproces PIA V&O Uitvoeren regelingen gehangen kan worden, waarbij tevens een akkoord van de data-eigenaar nodig is. De kans dat een DPIA nodig is voor deze verwerking, wordt minimaal geacht gezien het verwerkingsdoel en de overeenkomsten met bestaande verwerkingen bij V&O.

Wel wordt opgemerkt dat verwerking via (bestaande) systemen veiliger en betrouwbaarder is dan handmatige verwerkingen buiten een primair systeem. Wanneer uitvoering van de regeling zoals hieronder voorgesteld via de geëigende processen in de V&O-applicaties kan plaatsvinden, zijn maatregelen en waarborgen op het gebied van informatiebeveiliging, privacybescherming, archivering en datakwaliteit 'automatisch' van kracht en zal de QuickScan met minimale inspanning uitgevoerd kunnen worden.

Als gekozen wordt voor uitvoering buiten de systemen om, zullen geheel nieuwe processen ingericht moeten worden met alle bijbehorende maatregelen op het gebied van informatiebeveiliging en privacy. Bovengenoemde QuickScan zal dan meer tijd in beslag nemen. Dit geldt ook voor de toetsing aan informatiebeveiligingseisen. Er zal al snel een verdubbeling van de benodigde inzet optreden met mogelijk negatieve invloed op de implementatietermijn.

Uitvoeren regeling met een IT-oplossing randvoorwaardelijk

Ondanks de tijdelijkheid en de geschatte omvang van de doelgroep van de voorgestelde regeling pleit de SVB sterk voor een IT-oplossing in plaats van het uitvoeren van de benodigde processen buiten systemen om. Uitvoeren van de beleidsregel met behulp van een IT-oplossing heeft om meerdere redenen de voorkeur:

- Verwerken en opslaan van persoonsgegevens dient volgens SVB-beleid (o.a. gebaseerd op eisen die aan de SVB als ZBO worden gesteld) bij voorkeur plaats te vinden in primaire IT-systemen, zodat gebruikelijke maatregelen om risico's op het gebied van informatiebeveiliging, security, data-integriteit, misbruik en oneigenlijk gebruik te verkleinen geborgd zijn;
- Op een alternatieve manier inregelen van de benodigde processen vergroot risico's op deze terreinen en vraagt dan ook om allerlei extra maatregelen die daarentegen met gebruikmaking van de voorgestelde IT-oplossing 'automatisch' geregeld en geborgd zijn. De benodigde extra maatregelen zullen in de voorbereiding op implementatie ook de nodige tijd kosten;
- Alternatieve oplossingen voor de benodigde processen bedenken en goed inregelen kost minimaal even veel tijd als inregelen van de beoogde IT-oplossing. Voor alle benodigde processen en bijbehorende maatregelen moet namelijk een alternatief bedacht en ingeregeld worden;
- Daarnaast zal extra tijd nodig zijn voor het maken van instructies en het inwerken van medewerkers op deze nieuwe processen. Dit vergroot de kans op fouten en heeft een nadelig effect op de rechtmatigheidsrisico's. Daarbij komt dat die werklast terecht komt bij SVB-medewerkers die ook al belast zijn met andere werkzaamheden, waaronder de

- implementatie van deze beleidsregel. Daarmee wordt óf verdringing van andere werkzaamheden groter óf heeft dit een negatief effect op de implementatietermijn;
- Het uitvoeren van de Privacy QuickScan en de toetsing aan informatiebeveiligingseisen van alternatieve oplossingen zouden meer capaciteit en doorlooptijd tijdens de implementatiefase vragen;
 - Het besturen van de workflow en het correct kunnen verantwoorden van financiële en niet financiële informatie zullen eenvoudiger en veel efficiënter kunnen plaatsvinden;
 - Gezien bovenstaande argumenten ziet de SVB, conform eerder advies in het AEF-rapport in 2021 en de door de SVB uitgevoerde Quickscan in 2022, uitvoeren via (bestaande) IT systemen nog steeds als randvoorwaardelijk.

IT-oplossing via V&O-applicaties

De SVB geeft de voorkeur aan de IT-oplossing benodigd voor uitvoering van de beleidsregel in te bouwen in het V&O IT-landschap. Dit ligt in lijn met het advies in het AEF-rapport uit 2021 en wordt gezien de voorziene impact op het IT-landschap en vanuit architectuuroogpunt nog steeds onderschreven.

De vorige backpay-regeling is grotendeels uitgevoerd met gebruikmaking van het AOW-systeem. Ondanks dat het logischer geweest zou zijn die regeling in te bouwen in de V&O-applicaties. Het besluit hiertoe werd destijds onder grote tijdsdruk van implementatie genomen. Dit leverde in de praktijk echter allerlei knelpunten en heel veel extra hand- en controlewerk op.

Het AOW-systeem ondersteunde niet of onvoldoende bij het maken van brieven, het besturen van de workflow en het bewaken van de wettelijke termijnen, en bij archivering en vernietiging, waardoor er veel handwerk moest worden gedaan, met een hoger risico op fouten en veel extra werk ten behoeve van extra controles en het leveren van verantwoordingsinformatie. Daarnaast bleek de afdeling AOW/ANW van de directie Sociale Verzekeringen in de dagelijkse uitvoering veel meer last te hebben van het 'quick en dirty' onderbrengen van de backpay in het AOW-systeem, dan vooraf verwacht. En aangezien de Backpay-regeling uit 2015 nog twee keer werd verlengd heeft dit ongemak waaronder ook rechtmatigheidsrisico's enkele jaren geduurd (ca. 4 jaar).

Vanwege deze 'lessons learned' en het feit dat de backpay-regeling qua doelgroep beter past bij de V&O-doelgroepen, pleiten we er nu voor de beleidsregel onder te brengen in de V&O-applicaties. De uitvoering van de beleidsregel is goed inpasbaar in het bestaande V&O IT-landschap.

Gezien de de geschatte omvang van de doelgroep voor de regeling streven we wel naar een voor de uitvoering werkbare IT-oplossing die met zo min mogelijk aanpassingen en complexiteit te realiseren valt. Daar waar mogelijk wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds in de V&O-applicaties bestaande functionaliteit voor de afhandeling van aanvragen, bezwaar en beroep en andere benodigde ondersteunende processen.

Aangezien het om slechts een beperkt aantal toekenningen zal gaan en om de complexiteit van de IT-oplossing en daarmee ook de implementatietijd te beperken, wordt voorgesteld de daadwerkelijke uitbetaling van de eenmalige uitkering niet via de V&O-betaalsystemen te laten plaatsvinden, maar uitsluitend via handbetaling via de financiële afdeling. Het doen van handbetalingen is ook voor de financiële afdeling een reeds bekend proces. Zo ook de afdracht eindheffing aan de belastingdienst, vergelijkbaar met de vorige Backpay-regeling.

De SVB is voor de niet V&O-wetten en -regelingen gewend beroepschriften af te handelen met behulp van de applicatie Octopus, het zaakvolgsysteem met een koppeling naar een bronsysteem van een van de andere SVB-regelingen. Voor afhandeling van backpay-beroepschriften is een technische koppeling van de V&O-applicaties met Octopus niet noodzakelijk. Wel is de SVB verplicht om digitaal te procederen via het daarvoor bestemde webportaal digitale diensten van de rechtspraak. Daarvoor moet de beroepsmedewerker van V&O een e-herkenning aanvragen.

Uit de meest recente inschatting om de IT-oplossing te realiseren blijkt minder implementatietijd nodig te zijn dan eerder verwacht. Dit komt doordat systemen de afgelopen jaren o.a. door implementatie van de AOR in de V&O-applicaties dusdanig verbeterd zijn dat een nieuwe wet gemakkelijker kan worden ingebouwd. De verwachting is dan ook dat de IT-oplossing eigenlijk niet meer implementatietijd zal kosten dan een alternatief zonder IT-oplossing. Daarnaast blijkt uit de analyse dat gefaseerde oplevering mogelijk is. Dit betekent dat niet alle benodigde aanpassingen daadwerkelijk vóór implementatiedatum hoeven te worden opgeleverd. Dit heeft een gunstige invloed op de benodigde implementatietermijn.

Hierbij gaan we ervan uit dat de externe IT-leverancier de benodigde (extra) capaciteit tijdig kan leveren, mits de in paragraaf 5 beschreven verdringing op de IT-roadmap V&O geaccepteerd is.

1.8 Handhaafbaarheid

De SVB schat in dat de kans op onrechtmatig gebruik van de Beleidsregel backpay-uitkering voor weduwen en weduwnaars klein is. Indien geconstateerd wordt dat er wel sprake is van misbruik, gaat de SVB tot intrekking van de toekenning en terugvordering van het betaalde bedrag over. Het conceptbesluit bevat een bepaling over het intrekken en terugvorderen. In tegenstelling tot de wijze waarop die op dit moment geformuleerd is, heeft het de voorkeur van de SVB om, in lijn met onze sociale zekerheidswetgeving, uit te gaan van een dwingend voorgeschreven intrekking en terugvordering als de burger zijn/haar inlichtingenplicht niet is nagekomen of als de backpay voor weduwen anderszins onverschuldigd is betaald. In uitzonderingssituaties kan daarvan wegens dringende redenen worden afgezien. Dat voorkomt dat de minister bij iedere intrekking- en terugvorderingsbeslissing moet motiveren waarom zij gebruik maakt van die bevoegdheid.

1.9 Verantwoordings- en beleidsinformatie

Om de regeling zo snel mogelijk uit te kunnen voeren en de complexe uitvoering niet onnodig te belasten, is door VWS gekozen voor een licht verantwoordingsregime. Naar verwachting zal de

Tweede Kamer geïnformeerd willen worden over de uitvoering van de regeling. De informatie die bij de verantwoording door VWS gevraagd wordt, is als volgt:

- Aantal ingediende aanvragen;
- Aantal toegekende uitkeringen;
- Aantal afgewezen aanvragen + reden afwijzing;
- Aantal bezwaarschriften, inclusief aantallen gegrond/ongegrond;
- Aantal beroep- en hoger beroepschriften, inclusief aantallen gegrond/ongegrond.

De gevraagde informatie zal vrij gemakkelijk uit de IT-systemen geleverd kunnen worden. Ook tussentijdse rapportage zou geen probleem moeten zijn. Alleen de reden van afwijzing zal moeilijker uit systemen te halen zijn. Dit zal met extra systeemaanpassing of in plaats daarvan wat extra handwerk naar verwachting geleverd kunnen worden.

Rechtmatigheid & toetsingskaders

Gezien de geschatte omvang van de doelgroep binnen de beleidsregel en het streven de uitvoering zo eenvoudig mogelijk te houden, ondersteunt de SVB van harte de door het ministerie gekozen lijn van een licht verantwoordingsregime. In lijn met dit uitgangspunt stelt de SVB de volgende werkwijze voor:

- Eén separate projectverantwoording waarin zowel de programma-uitgaven als de uitvoeringskosten zijn opgenomen;
- Voor de uitvoeringskosten wordt een vast bedrag gehanteerd, waarbij in beginsel niet wordt afgerekend op werkelijke kosten tenzij de overschrijding groter is dan 10%.
- Gezien de geschatte omvang van de doelgroep van het project geen accountantsverklaring bij de financiële verantwoording. Een controleverklaring zou om de representativiteit te kunnen waarborgen, naast de 1^e en eventuele 2^e lijn controle, een onnodig zwaar controleregime vragen.

1.10 Implementatietermijn

Het ministerie heeft gevraagd in de uitvoeringstoets aan te geven vanaf welke datum de SVB in staat is om te starten met de uitvoering van de regeling en welke randvoorwaarden daarvoor gelden. Het ministerie geeft als beoogde invoeringsdatum aan zo snel mogelijk nadat de definitieve regeling is goedgekeurd door de ministerraad en gepubliceerd is in de Staatscourant. Naar verwachting zal de regeling in oktober of november 2026 in de Staatscourant gepubliceerd worden, nadat deze in de ministerraad van medio september/oktober is vastgesteld.

Op basis van alle opgehaalde informatie is de verwachting dat de SVB ca. 4 maanden nodig heeft voor implementatie van de beleidsregel, gerekend vanaf het moment dat de regeling is vastgesteld in de ministerraad. Dit geldt voor zowel de benodigde aanpassingen in de V&O applicaties als de benodigde werkzaamheden voor de niet geautomatiseerde informatievoorziening.

1.11 Uitvoeringskosten/ financiële consequenties

Het uitvoeren van de beleidsregel kent vanwege het tijdelijke karakter van de regeling geen structurele kosten. De incidentele kosten bestaan uit twee onderdelen, te weten de uitvoeringskosten en de programmakosten en worden in totaal geschat op iets minder dan € 8 miljoen. Naar verwachting worden de kosten gespreid over de periode 2026 tot en met medio 2028.

De uitvoeringskosten bestaan hoofdzakelijk uit personeelskosten, ICT-kosten en overige kosten. Bij de personeelskosten gaat het met name om in te huren personeel voor de primaire uitvoering van de regeling. De implementatie en ondersteuning van de uitvoering zal grotendeels binnen de bestaande capaciteit kunnen worden opgevangen, mits de genoemde verdringing wordt geaccepteerd. Bij de ICT-kosten gaat het voornamelijk om de kosten voor het ontwikkelen van de IT-oplossing in bestaande V&O systemen door de externe leverancier. Denk bij overige kosten bijvoorbeeld aan kosten voor opvraag uit archieven, druk- en portkosten, reiskosten etc.

Onderstaand overzicht geeft inzicht in de te verwachte kosten. In onderstaande tabellen is onderscheid gemaakt tussen de prognose totaal benodigde capaciteit (A), de prognose kosten waarvoor daadwerkelijk aanvullend budget nodig is (B), de prognose uitvoeringskosten (tabel C) en de totale kosten (B+C).

A. Prognose benodigde Fte's

Werkstromen	Prognose aantallen	Benodigde Fte's
Afhandelen Aanvragen	1500	2,58
Afhandelen Bezwaarschriften	300	3,23
Afhandelen Beroepschriften	35	0,58
Afhandelen Hoger beroep	20	0,33
Fte's voorbereiding en ondersteuning		3,44
Totaal Fte's (A)		10,15

B. Prognose Uitvoeringskosten 2026-2028

Prognose uitvoeringskosten	Fte's	Prognose kosten in Euro's
Personeelskosten (waarvoor <u>extra</u> budget noodzakelijk is)	7,04	€ 1.300.000
ICT kosten		€ 250.000
Overige kosten		€ 150.000

Totaal prognose uitvoeringskosten (B)	7,04	€ 1.700.000
--	-------------	--------------------

C. Prognose uitkeringskosten

Prognose uitkeringskosten	Prognose aantal / %	Bedrag	Prognose kosten in Euro's
Uitkeringen backpay*	200	€ 25.000	€ 5.000.000
Afdracht Eindheffing**	25%	€ 6.250	€ 1.250.000
Totaal prognose uitkeringskosten (C)			€ 6.250.000

Prognose totaal uitvoeringskosten + uitkeringskosten (B+C)	€ 7.950.000
---	--------------------

*Aantal toekenningen is in hoge mate onzeker. Prognose van 200 conform opdrachtbrief VWS als uitgangspunt gehanteerd.

**Percentage eindheffing aangehouden conform afspraken 2015. Dit kan nog wijzigen i.v.m. nieuw te maken afspraken.

De SVB stelt ten aanzien van de financiering de volgende afspraken voor:

- De kosten worden achteraf na afloop van het project verantwoord in één integrale verantwoording voor zowel de uitvoeringskosten als de programmakosten;
- Voor de uitvoeringskosten hanteren we in beginsel een fixed-price-afspraken. De uiteindelijke werklast wordt in belangrijke mate bepaald door het aantal aanvragen, inclusief het aantal bezwaar- en beroepsprocedures. Ook de feitelijke complexiteit van de behandeling van deze aanvragen is van invloed op de benodigde capaciteit. Indien de werkelijke omvang of complexiteit leidt tot een overschrijding van meer dan 10% ten opzichte van de uitgangspunten, maken de SVB en VWS nadere afspraken over de daarvoor benodigde middelen. Daarnaast kan met name het beschreven juridische risico met betrekking tot de afbakening van de doelgroep een grote impact hebben op de uiteindelijke uitvoeringskosten én de programmakosten. Wanneer dit risico daadwerkelijk optreedt, zullen SVB en VWS nadere afspraken moeten maken over de benodigde middelen;
- De programma-kosten (inclusief de afdracht eindheffing) worden op basis van werkelijke kosten afgerekend;
- De bevoorschotting geschiedt begin 2027 middels één voorschotbedrag.