

# Een regeling voor weduwen van slachtoffers van Nederlands geweld in Indonesië

Janet van de Bunt<sup>1</sup>

Dat de Staat een regeling heeft opgetuigd zou een verbetering met zich mee moeten brengen voor de positie van slachtoffers van Nederlands geweld door militairen gepleegd in Indonesië in de periode 1945-1950. Maar bij nader inzien kent de regeling talrijke praktische en meer principiële obstakels. Gevolg is dat veel slachtoffers buiten de boot vallen, en zich gedwongen zien alsnog een procedure bij de civiele rechter aan te spannen.

## 1. Inleiding

In de periode 1945-1950 hebben Nederlandse militairen in Indonesië op verschillende plaatsen oorlogsmisdrijven begaan, die in de nationale geschiedschrijving eufemistisch zijn omgedoopt tot 'excessen'.<sup>2</sup> Een van deze excessen betrof het dorp Rawagede, waar op 9 december 1947 een groot deel van de mannelijke bevolking is uitgemeord.<sup>3</sup> De weduwen van de vermoorde mannen hebben ruim 60 jaar later in een procedure voor de Haagse rechtbank met succes de Nederlandse Staat aansprakelijk gesteld.<sup>4</sup> Naar aanleiding van deze zaak heeft de Staat in 2013 een regeling ontworpen voor de afwikkeling van schade van weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies van vergelijkbare ernst en aard als Rawagede (hierna: de regeling).<sup>5</sup>

Op grond van de civielrechtelijke regeling krijgen weduwen die zich in een gelijke positie bevinden als de weduwen van Rawagede een bedrag van € 20 000 bij wijze van vergoeding voor het overlijden van hun echtgenoot.<sup>6</sup> Veel claims worden afgewezen. Doet de regeling wel recht aan alle slachtoffers en benadeelden van standrechtelijke executies?

In dit artikel onderzoek ik op welke punten de regeling (praktische) obstakels kent en aangepast zou moeten worden. Ik zal eerst kort ingaan op de voorgeschiedenis (par. 2). Dan zal ik de uitspraak in de *Rawagede*-zaak behandelen (par. 3). Vervolgens komt de regeling aan de beurt (par. 4). Daarna bespreek ik de verschillende obstakels bij de afwikkeling van aansprakelijkheid (par. 5). Tot slot zal ik in de conclusie (par. 6) een antwoord formuleren op de onderzoeksvraag.

## 2. Nationale geschiedenis

Laten we even teruggaan in de tijd. In de reeds genoemde periode van 1945-1950 probeerde de kolonie Nederlands-Indië zich los te maken van het Koninkrijk der Nederlanden waartoe het behoorde. Al op 17 augustus 1945 probeerden de Indonesische leiders Soekarno en Hatta de Republiek Indonesië uit te roepen, maar deze republiek werd door Nederland niet erkend. Nederland stuurde als antwoord militaire troepen naar Indonesië om de Indonesische strijdgroepen te bestrijden. Dat ging regelmatig gepaard met extreem geweld – van massa-executies en plunderingen tot het martelen van gevangenen. Uiteindelijk heeft Nederland de soevereiniteit aan de Republiek Indonesië overgedragen op 29 december 1949.

Het incident in Rawagede van 9 december 1947, waarbij ongeveer 120 mannen werden opgelijnd en vermoord, staat niet op zich. Enkele tientallen kleinere en enkele grote incidenten hebben zich voorgedaan. Ik noem twee van de grotere. Onder het strenge commando van kapitein Westerling zijn op Zuid-Sulawesi 256 burgers veelal door middel van standrechtelijke executies gedood in de periode december 1946 tot februari 1947.<sup>7</sup> Bij een dertien uur durend treintransport van 100 Indonesische gevangenen kwamen op 23 november 1947 46 gevangenen door verstikking om het leven.<sup>8</sup>

Hoewel het een belangrijke periode uit onze geschiedenis betreft, is naar het Nederlands extreem geweld in Indonesië nooit een diepgravend, onafhankelijk onderzoek verricht. In 1969 heeft een interdepartementale commissie in kort tijdsbestek de bekende archieven geordend en opgetekend in de zogenaamde Excessennota.<sup>9</sup> Deze

nota is echter '[...] bij lange na niet volledig,' aldus Cees Fasseur, destijds secretaris van de commissie.<sup>10</sup> Alleen de zaken die voor de krijgsraad kwamen, de publiciteit haalden of op andere wijze in het archief belandden zijn gebruikt. Het staat vast dat niet alle excessen geboekstaafd waren. Dit blijkt ook uit latere getuigenissen van militairen over incidenten, die niet in de Excessennota beschreven waren.<sup>11</sup> Hoewel de roep om een diepgravend onderzoek telkens weer klinkt, ziet de regering hier geen taak weggelegd voor de overheid.<sup>12</sup>

### 3. Uitspraak Rawagede

In de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 14 september 2011 over Rawagede geldt als onbetwist uitgangspunt dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld.<sup>13</sup> De Staat heeft onmiddellijk erkend dat de executies en het neerschieten onrechtmatig zijn geweest.<sup>14</sup>

Volgens de Staat kunnen eisers hun aanspraken echter niet geldend maken, omdat de rechtsvorderingen verjaard zijn. Met dit verjaringsberoep heeft de rechtbank korte metten gemaakt. Hoewel de toepasselijke korte verjaringstermijn van vijf jaar is verstreken, is het verjaringsberoep van de Staat in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar en moet het om die reden buiten beschouwing blijven.<sup>15</sup>

De rechtbank stelt voorop dat het gaat om een zeer uitzonderlijke situatie, waarvan in de Nederlandse jurisprudentie geen precedent bekend is. Vervolgens betreft de rechtbank bij de beoordeling de gezichtspuntencatalogus van de Hoge Raad uit zijn arrest van 28 april 2000.<sup>16</sup> Vooral de ernstige verwijtbaarheid in combinatie met de kennis die de Staat van meet af aan heeft gehad laat de rechtbank zwaar wegen.<sup>17</sup> De Staat had rekening behoren te houden met vergoeding van de schade, maar heeft een

afwachtende houding aangenomen.<sup>18</sup> De rechtbank voegt nog toe, dat het gaat om een periode in de Nederlandse geschiedenis die nog niet is afgewikkeld. Zo voert de Staat nog een restitutiebeleid ten aanzien van nabestaanden van overlevenden van de Tweede Wereldoorlog.<sup>19</sup> De Staat kan zich nog verweren tegen de vorderingen, want er zijn nog mensen in leven die de periode en de feiten hebben meegemaakt.<sup>20</sup> Ten slotte weegt de rechtbank mee, of de gevorderde schade ten goede komt aan het slachtoffer zelf, diens nabestaanden of een derde.<sup>21</sup>

## Doet de regeling wel recht aan alle slachtoffers en benadeelden van standrechtelijke executies?

In casu procederen weduwen en kinderen van de vermoorde mannen en een gewonde man. Echter, alleen de directe slachtoffers, de weduwen en de gewonde man, kunnen profiteren van de doorbraak van de verjaringstermijn. De kinderen worden beschouwd als een volgende generatie, die in mindere mate geraakt is, aldus de rechtbank.

Op het oordeel van de rechtbank over verjaring is in positieve en negatieve zin gereageerd. Lof is er voor het tegemoetkomen van de slachtoffers van geweld in Indonesië.<sup>22</sup> Kritiek richt zich op de doorbraak van de verjaring.<sup>23</sup> De Hoge Raad had de doorbraak van verjaring eerder toegestaan voor mesotheliomslachtoffers. Voor deze slachtoffers geldt dat de lange verjaringstermijn al kan zijn verstreken nog voordat de ziekte zich heeft geopenbaard. Voor de

#### Auteur

1. Mr. drs. J.E. van de Bunt is als gast-onderzoeker verbonden aan de afdeling burgerlijk recht van de Universiteit Leiden en bereidt een proefschrift voor over schadefondsen. Met veel dank aan prof. mr. A.G. Castermans, mr. R. de Graaff, prof. mr. Y.E. Schuurmans en mr. M.K.G. Tjepkema voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

#### Noten

2. Zie hierover onder meer W. Veraart, 'Uitzondering of precedent? De historische dubbelzinnigheid van de Rawagede-uitspraak', AA 2011, p. 251-259, i.h.b. p. 255.  
3. Thans heet het dorp Balongsari; het ligt op West-Java.  
4. Rb. Den Haag 14 september 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BS8793, NJ 2012/578.  
5. Zie Bekendmaking van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie van 10 september 2013, nr. Min-BuZa.2013-256644, van de contouren van

een civielrechtelijke afwikkeling ter vergoeding van schade aan weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies in het voormalige Nederlands-Indië van vergelijkbare ernst en aard als Rawagede en Zuid Sulawesi, *Stcr.* 2013, 25383.

6. Omdat het geen publiekrechtelijke regeling is, zijn de bepalingen inzake de rechtsbescherming en de termijn voor afdoening van een besluit van de Awb bijvoorbeeld niet van toepassing.

7. Brief van Natzir Saïd aan kapitein Westering d.d. 13 april 1977.

8. In Bondowoso, zie *Kamerstukken II* 1968/69, 10008, 3 (Bijlage 5 bij de Nota betreffende het archievenonderzoek naar gegevens omtrent excessen in Indonesië begaan door Nederlandse militairen in de periode 1945-1950 (hierna: de excessennota), p. 21). De nota is niet altijd accuraat; zo zou het aantal slachtoffers in Rawagede twintig bedragen (p. 22), terwijl we nu weten dat dit zes keer zo groot was.

9. Zie *Kamerstukken II* 1968/69, 10008, 3 (Bijlage 5 bij de Nota betreffende het

archievenonderzoek naar gegevens omtrent excessen in Indonesië begaan door Nederlandse militairen in de periode 1945-1950 (hierna: de excessennota).

10. Zie C. Fasseur, 'Rawagede is Nederlandse ereschuld, en er zijn er meer', *Trouw* 26 november 2008.

11. Bijvoorbeeld 'De Excessennota moet opnieuw', *De Groene Amsterdammer* 5 december 2008

12. Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 26049, 75; *Kamerstukken II* 2011/12, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1371.

13. Rb. Den Haag 14 september 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BS8793, NJ 2012/578 (hierna: de uitspraak).

14. Zo blijkt uit de uitspraak van de rechtbank, r.o. 3.3.

15. Volgens de rechtbank is het oud BW van toepassing, en daarmee ook de Verjaringswet van 31 oktober 1924, *Stb.* 482. De verjaringstermijn van vijf jaar begint te lopen als sprake is van een opeisbare vordering. In het geval van een onrechtmatige daad is dat het moment dat als gevolg van

het onrechtmatig handelen de schade is ontstaan.

16. Zie HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, NJ 2000, 430 (m.nt. A.R. Bloembergen), zo blijkt uit r.o. 4.13 en 4.14 van de uitspraak. Het gaat hier om gezichtspunt c.

17. Zie r.o. 4.14 van de uitspraak. Het betreft gezichtspunt d.

18. Vergelijk r.o. 4.15 van de uitspraak.

19. Vergelijk r.o. 4.16 van de uitspraak. Het gaat om gezichtspunt e.

20. Zie r.o. 4.16 van de uitspraak. Het gaat om gezichtspunt a.

21. Vergelijk r.o. 4.17 van de uitspraak.

22. Zie D. Vergunst, 'Rawagede: een beschamend beroep op verjaring', *NJB* 2012/401, afl. 7, p. 461-462.

23. Zie S. van Swaaij, 'Rawagede: een rechtens onjuist vonnis', *NJB* 2011/1878, afl. 37, p. 2516-2517. En: 'Naschrift', *NJB* 2012/402, afl. 7, p. 462.

## In de vaststellingsovereenkomst staat dat partijen elkaar finale kwijting verlenen. Ze komen overeen dat ze over en weer niets meer van elkaar te vorderen hebben

weduwen en de gewonde man in Rawagede gaat dit niet op. Zij waren meteen na de executies bekend met de schade, en hebben de verjaringstermijn gewoon laten verlopen.

Doorbraak van verjaring is bovendien slechts gerechtvaardigd in zeer uitzonderlijke situaties. Van een uitzonderlijke situatie is in Rawagede zonder meer sprake, maar dit ziet niet op de mogelijkheid om binnen de verjaringstermijn juridische actie te ondernemen.<sup>24</sup> Helemaal vergelijkbaar zijn de gevallen van asbestslachtoffers en de weduwen in Rawagede dus niet.

Tenslotte gaat de rechtbank geheel voorbij aan de voor de hand liggende vraag of na het aan het licht komen van de schade binnen een redelijke termijn aansprakelijkstelling heeft plaatsgevonden.<sup>25</sup> Ondanks de bezwaren die tegen het vonnis kunnen worden ingebracht heeft de Staat ervoor gekozen geen hoger beroep in te stellen en de zaak te schikken met de weduwen van Rawagede.

### 4. De regeling

Andere weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies vergelijkbaar met de standrechtelijke executies in Rawagede hebben na de schikking claims ingediend bij de Staat. In het kader van de rechtsgelijkheid heeft de Staat toen besloten voor vergelijkbare gevallen een regeling op te stellen: *de contouren van een civielrechtelijke afwikkeling ter vergoeding van schade aan weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies in het voormalige Nederlands-Indië van vergelijkbare ernst en aard als Rawagedeh en Zuid Sulawesi*.<sup>26</sup>

Deze regeling heeft nadrukkelijk geen publiekrechtelijk, maar een privaatrechtelijk karakter. Voor zover ik weet heeft de Staat niet eerder een regeling getroffen om te voldoen aan zijn schadeplichtigheid op grond van onrechtmatige daad. Wel heeft de Staat verschillende regelingen getroffen bij wijze van gebaar, bijvoorbeeld naar asbestslachtoffers of naar de gerepatrieerden uit Indonesië.<sup>27</sup> Verschil is dat het aansprakelijkheidsrecht noopt tot een volledige vergoeding van schade, terwijl de publiekrechtelijke regelingen slechts een gedeeltelijke tegemoetkoming bieden. Daarnaast zal een Indonesische weduwe de gang naar de civiele rechter moeten maken, terwijl een slachtoffer dat een aanspraak heeft uit een publiekrechtelijke regeling bij de bestuursrechter terecht kan.<sup>28</sup>

De Staat voldoet aan de vorderingen op grond van onrechtmatige daad door middel van het sluiten van een vaststellingsovereenkomst met de weduwen.<sup>29</sup> Voorgesteld wordt alsof het gaat om het voldoen aan een natuurlijke verbintenis, die resteert na verjaring; het onrechtmatig karakter van het handelen wordt erkend, maar vastgehouden wordt aan de verjaring van de vorderingen.<sup>30</sup>

Indien voldoende aannemelijk is dat de weduwe aan de voorwaarden voldoet, komt zij in aanmerking voor een vergoeding van € 20 000 voor het overlijden van haar echtgenoot. Dit bedrag is gebaseerd op de schikking met

de weduwen van Rawagede, en omvat alle geleden schade. Naar destijds geldend Nederlands recht was alleen plaats voor de vergoeding van materiële schade in de vorm van gederfd levensonderhoud.<sup>31</sup> Als inbegrepen in het bedrag gelden de kosten van juridische bijstand of andere kosten voor het indienen van het verzoek (artikel 1 van de vaststellingsovereenkomst). In de vaststellingsovereenkomst staat dat partijen elkaar finale kwijting verlenen (artikel 2). Ze komen overeen dat ze over en weer niets meer van elkaar te vorderen hebben.

Als voorwaarden gelden 1. dat het slachtoffer getrouwd moet zijn geweest met een persoon die tijdens een standrechtelijke executie is geëxecuteerd door Nederlandse militairen, 2. dat de standrechtelijke executie van vergelijkbare ernst en aard is als de executies in Rawagede en 3. dat de standrechtelijke executie moet zijn vermeld in reeds gepubliceerde openbare bronnen.

Uit de regeling spreekt dat slechts schade wordt vergoed wanneer onmiskenbaar onrechtmatig is gehandeld door Nederlandse militairen. In de periode 1945-1950 was het oorlog en hebben zich allerlei situaties voorgedaan waarin het gebruik van geweld wel legitiem was. Slachtoffers van geweld, waarvan de feiten niet voor zich spreken zoals in Rawagede, komen niet in aanmerking voor een vergoeding onder de regeling.

In de regeling is omschreven op welke wijze de weduwe voldoende aannemelijk kan maken dat aan de eerste voorwaarde is voldaan. Voor het bewijs van het huwelijk met de overledene kan de weduwe tenminste twee verklaringen geven, waarvan er één van de weduwe mag zijn. Voor het bewijs dat de echtgenoot tijdens een standrechtelijke executie om het leven is gekomen, kunnen eveneens tenminste twee verklaringen worden overgelegd, waarvan opnieuw één van de weduwe mag zijn. De derde voorwaarde stelt als eis dat de executie moet zijn gepubliceerd in een openbare bron. Verder zijn geen nadere bewijsvereisten gegeven.

Waarschijnlijk om te bewijzen dat het gaat om een weduwe en dat zij nog in leven is, moet een geldig identiteitsbewijs en een afschrift uit het plaatselijke bevolkingsregister worden gegeven. Van alle documenten moet bovendien een Nederlandse vertaling worden verstrekt.

De regeling is geldig voor een periode van twee jaar na de bekendmaking, dat wil zeggen tot 11 september 2015. Naar verwachting zullen honderd tot tweehonderd weduwen een beroep doen op de regeling.<sup>32</sup> Mocht de regeling uitgebreid worden naar kinderen van de geëxecuteerde mannen dan zullen mogelijk enkele honderden slachtoffers een aanspraak op de regeling doen.

De regeling vormt mijns inziens een (openbaar) aanbod, dat door een aanvraag van een weduwe wordt aanvaard, zodat er een (vaststellings)overeenkomst ontstaat. Voldoet de Staat niet aan zijn verplichtingen op grond van de regeling, dan kan hij worden aangesproken tot nako-

ming<sup>33</sup> De Staat moet zich ook bij het handelen in de sfeer van het privaatrecht houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (op grond van artikel 3:14 BW). Een al te strenge of ongelijke behandeling van de aanvraag kan dan aan de civiele rechter worden voorgelegd. Deze zal de regeling moeten uitleggen volgens de cao-norm van het arrest *Pensioenfonds vs. Fox*.<sup>34</sup>

## 5. Problemen bij de afwikkeling volgens de regeling

### 5.1. Voorwaarden voor vergoeding moeilijk

Bij de afwikkeling volgens de regeling doen zich verschillende problemen voor. Zo is het niet eenvoudig te voldoen aan de voorwaarden. Dat blijkt uit de beoordeelde dossiers tot nu toe: van de achttien beoordeelde claims voldeden slechts acht aan de voorwaarden.

Een struikelblok is bijvoorbeeld gelegen in een deel van de eerste voorwaarde: is de man werkelijk bij een standrechtelijke executie om het leven gekomen?<sup>35</sup> Toegelaten is onder meer het bewijs hiervan in de vorm van twee verklaringen, waarvan één van de weduwe zelf mag zijn. Het blijkt echter lastig na verloop van zo een lange tijd aan betrouwbare verklaringen te komen. Soms spreken getuigenverklaringen elkaar tegen. Ook is onduidelijk wat de inhoud van de getuigenverklaring moet zijn. Is het voldoende te verklaren dat de man bij een standrechtelijke executie op een bepaalde dag en plaats is omgekomen, of is een meer gedetailleerde verklaring nodig? Moet de verklaring komen van een ooggetuige, of mag de verklaring ook komen van iemand die het 'van horen zeggen' heeft?

Tevens kan op andere wijze bewijs worden geleverd, bijvoorbeeld in de vorm van foto's van begraafplaatsen.

24. Zie HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635, NJ 2000/430 (m.nt. A.R. Bloembergen). Zo ook Van Swaaij, (supra), p. 2517.

25. Het gaat om gezichtspunt g.

26. Zie de inleiding van de regeling: woorden als 'vergelijkbaar' en 'in een gelijke positie' worden gebruikt.

27. Vergelijk Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2014, 8920 en Uitkeringsreglement individuele uitkeringen Stichting Het Gebaar, *Stcrt.* 2001, 225.

28. Ook andere bepalingen als de termijn voor afdoening van een besluit van de Awb zijn bijvoorbeeld niet van toepassing in de regeling.

29. Als bijlage is de model-vaststellingsovereenkomst opgenomen bij de regeling.

30. Zie de regeling, p. 1.

31. Zie art. 1406 (oud) BW.

32. Mijn inschatting is gemaakt op basis van de bijna 100 claims die bij de Staat tot nu toe zijn ingediend. Dit aantal komt naar voren uit informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 14 oktober 2014.

33. Ook een vordering op grond van onrechtmatige daad wegens nalaten in

strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur lijkt mogelijk, aldus H. Peters in zijn noot onder: Rb. Noord-Holland 19 april 2013,

ECLI:NL:RBNHO:BZ8741, AB 2013/184.

Zie ook, maar zonder vermelding van de grondslag: Hof Amsterdam 21 augustus 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BZ5010.

34. HR 20 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO1427, NJ 2005/493 (m.nt. C.E. du Perron). Het gaat immers om een regeling die naar haar aard bestemd is de rechtspositie van derden te beïnvloeden zonder dat die derden invloed hebben op de inhoud of formulering van de regeling, terwijl de onderliggende partijbedoeling niet kenbaar is voor derden. In dat geval brengt de aard van de geschriften en verhoudingen mee dat bij de uitleg in beginsel objectieve maatstaven centraal moeten staan. Zo moeten ook andere eenzijdige regelingen worden uitgelegd, zoals de beurspolis, vergelijk HR 16 mei 2008,

ECLI:NL:HR:2008:BC2793, NJ 2008/284.

35. Zo blijkt uit informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 14 oktober 2014.





Wanneer een man is begraven op een erebegraafplaats kan dat namelijk een aanwijzing zijn.<sup>36</sup> Soms zijn er geschreven bronnen waarin een massaexecutie is opgetekend, en de vermoorde mannen met naam en toenaam zijn vermeld, denk aan militaire rapporten.<sup>37</sup>

De Staat stelt dat de voorwaarden minder streng zijn dan in een rechtszaak en dat de Staat de weduwen tegemoet wil komen.<sup>38</sup> Het criterium waaraan het bewijs moet voldoen in de regeling is 'voldoende aannemelijk' maken, terwijl de feiten in een civiele rechtszaak moeten komen vast te staan (aldus artikel 149 Rv). Aan de hand van het aangedragen bewijs gaat de Staat actief op onderzoek uit. Het bewijs wordt geverifieerd bij bijvoorbeeld dorpschouwen in Indonesië, de Nederlandse ambassade in Indonesië, het Ministerie van Defensie en het Nederlands Instituut voor Militaire Historie.<sup>39</sup>

De zorgvuldigheidsplicht, een beginsel van behoorlijk bestuur, stelt eisen aan de beoordeling van de Staat. Op de Staat rust de plicht om de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de omstandigheden te vergaren, vooral omdat deze meer in de sfeer van de Staat liggen.<sup>40</sup> Hij zal nader onderzoek moeten doen indien de gegevens van een weduwe niet onomstreden zijn en van belang zijn voor de juistheid van de beslissing.<sup>41</sup> Vindt de Staat bij zijn onderzoek informatie over andere mogelijke slachtoffers, zoals een lijst met namen van slachtoffers van een executie, dan is het de vraag of de Staat deze informatie niet zou moeten delen. Is de aangedragen informatie echt onvoldoende, dan strekt de zorgvuldigheidsplicht niet zover dat hij zelf een onderzoek moet instellen om de feiten te achterhalen.<sup>42</sup> Op grond van de motiveringsplicht zal de Staat een afwijzing moeten onderbouwen, waarbij de feiten moeten kloppen en de motivering logisch en begrijpelijk moet zijn.<sup>43</sup>

## Wanneer die redenering wordt gevolgd, zouden ook de kinderen een beroep op de regeling moeten kunnen doen

Het verstrijken van de tijd maakt het bijzonder moeilijk aan voldoende bewijs te komen, waardoor veel aanvragen worden afgewezen. De Staat had ervoor kunnen kiezen om coulanter met de bewijsregels om te gaan, waarbij als ongewenst effect zou kunnen optreden dat slachtoffers een vergoeding krijgen die daar geen recht op hebben.<sup>44</sup> Wellicht hangt ook een deel van de afwijzingen samen met de onervarenheid met de nieuwe regeling. Waarschijnlijk zal naarmate meer zaken worden afgedaan duidelijker worden hoe de Staat de voorwaarden beoordeelt. Het wordt dan ook concreter hoe een claim van een weduwe moet worden onderbouwd. Wanneer hierdoor een soort 'beleid' ontstaat, zou de Staat dit kunnen publiceren, zodat transparant wordt of aan het gelijkheidsbeginsel is voldaan.

### 5.2. Kring van gerechtigden te beperkt

#### 5.2.1. Tot weduwen

De kring van gerechtigden is beperkt tot weduwen. Er zijn drie argumenten te geven op grond waarvan de regeling zou moeten worden uitgebreid. *Ten eerste* lijkt de regeling niet consequent; blijkens de motivering lijkt zij enerzijds aan te knopen bij de aansprakelijkheid in het geval van Rawagede (waar een beroep op verjaring naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar was), anderzijds gaat de regeling er desondanks van uit dat de vorderingen verjaard zijn en dat de Staat 'slechts' voldoet aan een natuurlijke verbintenis.<sup>45</sup> Wanneer die redenering wordt gevolgd, zouden ook de kinderen een beroep op de regeling moeten kunnen doen. De standrechtelijke executies waren immers niet alleen onrechtmatig jegens de weduwen maar ook jegens de kinderen van de vermoorde mannen – alleen voor die laatste categorie gold dat hun aanspraken waren verjaard.<sup>46</sup> De Staat zou dus aan een natuurlijke verbintenis voldoen door de kinderen een schadevergoeding te bieden.

*Een tweede argument* luidt als volgt. De rechtbank heeft geoordeeld dat de redelijkheid en billijkheid zich er niet tegen verzetten dat de aanspraken van de kinderen waren verjaard; het verschil met de weduwen was dat de kinderen geen direct betrokkenen waren. Maar daar valt wel wat op af te dingen. Als we ingaan op mogelijke grondslagen voor aansprakelijkheid, wordt duidelijk dat de kinderen moeten worden beschouwd als direct betrokkenen, en niet als een volgende categorie, van nabestaanden die de vordering vererven.

Zo komt het kind in elk geval een vordering toe voor de geleden materiële schade als gevolg van het overlijden van zijn vader. Het kind is dan een derde in de rechtsverhouding tussen dader en slachtoffer. Voor de materiële schade bepaalde artikel 1406 (oud) BW dat zowel de echtgenoten als de (meerderjarige) kinderen aanspraak hebben op hun schade als gevolg van het overlijden door een onrechtmatige daad.<sup>47</sup> Het betreft de kosten voor gederfd levensonderhoud, mits reeds tijdens het leven van overledene daadwerkelijk in het levensonderhoud werd voorzien. Het artikel geeft een limitatieve opsomming van de personen die een vordering hebben bij overlijden, waarbij kinderen en echtgenoten dus op één lijn worden geplaatst als benadeelde. De kinderen hebben waarschijnlijk ook alle werkelijk schade geleden als gevolg van het wegvalen van hun vaders die geheel of gedeeltelijk in het levensonderhoud voorzagen.<sup>48</sup>

*Een derde argument* is meer pragmatisch van aard. De uitgangspunten van de regeling staan in die zin ter vrije bepaling van de Staat, dat hij de regeling ruimer dan de Rawagede-uitspraak kan trekken. Daarbij kan hij aanknopen bij toekomstig recht. Uit de plannen voor het komend recht blijkt opnieuw dat de weduwen en de kinderen van vermoorde mannen tot dezelfde categorie van direct getroffen moeten worden gerekend. In het wetsvoorstel schadevergoeding zorg- en affectieschade, dat thans in de consultatiefase verkeert, krijgen zowel de echtgenote als het kind een recht op vergoeding als gevolg van het overlijden van hun echtgenoot/vader voor hun immateriële schade.<sup>49</sup> Volgens de memorie van toelichting worden zowel de echtgenoot als het kind geacht een zeer

nauwe band met de overledene te hebben gehad.<sup>50</sup>

Of de regeling inderdaad moet worden uitgebreid met kinderen van de slachtoffers, zal ook afhangen van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag die wordt verwacht op 28 januari 2015.<sup>51</sup> In die zaak hebben de kinderen van

## De voorwaarde dat de standrechtelijke executie moet zijn vermeld in reeds gepubliceerde openbare bronnen is een veel te grote inperking

slachtoffers de Staat aansprakelijk gesteld en een verklaring voor recht gevorderd dat de standrechtelijke executies niet zijn verjaard jegens hen. Als de rechtbank de verklaring voor recht toewijst, ligt het voor de hand dat de regeling met kinderen wordt uitgebreid.

### 5.2.2. Van bekende executies

Dan komen we bij het punt dat de kring van gerechtigden is beperkt tot bekende executies. Zoals uit de paragraaf over de nationale geschiedenis blijkt, zijn niet alle excessen in Indonesië uit de periode 1945-1950 gedocumenteerd. De voorwaarde dat de standrechtelijke executie moet zijn vermeld in reeds gepubliceerde openbare bronnen is een veel te grote inperking. De Staat heeft natuurlijk ook onrechtmatig gehandeld als mannen standrechtelijk zijn geëxecuteerd zonder dat publicatie van die gebeurtenis heeft plaatsgevonden.

De regeling zou dan ook moeten worden uitgebreid,

36. Maar als er geen gegevens zijn op grond waarvan duidelijk is waarom de man op de erebegraafplaats ligt, wordt dit niet als een aanwijzing beschouwd, zo blijkt uit informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 14 oktober 2014.

37. Deze zijn bijvoorbeeld in de Excessennota terug te vinden.

38. *Kamerstukken II 2013/14, Aanhangsel van de Handelingen*, 2651.

39. Zo blijkt uit een informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 14 oktober 2014.

40. Vergelijk art. 3:2 Awb. Zo ook: CRvB 9 januari 2003, ECLI:CRVB:2003:AF3481.

41. Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2005, p. 53.

42. Met uitzondering misschien van de feiten die tot het bewijsdomein van de Staat

behoren, zo zou kunnen volgen uit art. 4:2 lid 2 BW, vergelijk Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2005, p. 53 en p. 215.

43. Vergelijk art. 3:46 Awb.

44. Met het hanteren van strikte of minder strikte bewijsregels kunnen rechtspolietieke doeleinden worden gediend, zie hierover H. Bosdriesz & Y.E. Schuurmans, 'Feitenvaststelling en belangenbehartiging bij de compensatie van slachtoffers van geweld, Een studie naar het bewijsrecht als rechtspolietiek middel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Coulant compenseren*, Deventer: Kluwer, p. 557-582.

45. Zie de inleiding van de regeling.

46. Omdat die generatie nabestaanden in mindere mate geraakt waren, aldus de rechtbank.

47. Opgevolgd door art. 6:108 BW.

48. De schadevergoeding die de moeders

of zo geïnterpreteerd dat ook niet gepubliceerde executies eronder vallen. Uiteraard moet de weduwe dan wel kunnen aantonen dat de man standrechtelijk is geëxecuteerd, onder vermelding van een plaats, tijd en details over het gebeuren. Het gebruik van (nog niet gepubliceerde, niet openbare) geschreven bronnen en verklaringen van getuigen ligt dan voor de hand. Is er geen bewijs van de gebeurtenis meer te vinden, dan zal een claim moeten stranden.<sup>52</sup>

### 5.3. Persoonlijke vordering vervalt (niet meer) bij overlijden

Omdat de gebeurtenissen bijna 70 jaar geleden hebben plaatsgehad, zijn de weduwen inmiddels behoorlijk op leeftijd en is het risico dat de weduwe ná aanvraag van de uitkering maar vóór het moment van uitkering komt te overlijden, aanwezig.<sup>53</sup> De regeling voorziet niet in die situatie.<sup>54</sup> Inmiddels heeft de Staat de regeling, terecht, aangevuld ten gunste van de weduwen.<sup>55</sup>

De aanvulling van de regeling is conform het civiele procesrecht. Steekt een weduwe een procedure in en komt zij te overlijden, dan heeft de vordering ook kans van slagen. Overlijdt een partij tijdens een civiele procedure, dan kan een rechtsopvolger als partij in de plaats worden gesteld van een oorspronkelijke partij, door de procedure te schorsen en te hervatten conform artikel 225-227 Rv. Wordt dit nagelaten dan wordt op naam van de oorspronkelijke partij doorgeprocedeerd. Een veroorzakend vonnis ten gunste van de oorspronkelijke partij kan door de rechtsopvolger op eigen naam worden geëxecuteerd (artikel 6:142 lid 1 BW). In dat geval kunnen de nabestaanden hun rechten nog effectueren na het overlijden van hun moeder.

Ook in publiekrechtelijke regelingen komen zulke bepalingen voor. Een vergelijking met het fonds voor asbestslachtoffers, dat eveneens te maken heeft met slachtoffers die snel komen te overlijden, dringt zich op. Dat fonds hanteert ook een bepaling dat de nabestaanden recht hebben op een uitkering als de werknemer is komen te overlijden nadat hij een aanvraag heeft ingediend maar

krijgen op grond van de regeling omvat niet ook de schade geleden door de kinderen, althans dit is niet in de regeling of in de modelvaststellingsovereenkomst te vinden.

49. Het wetsvoorstel is te raadplegen via: [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/05/28/wetsvoorstel-schadevergoeding-zorg-en-affectieschade.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/05/28/wetsvoorstel-schadevergoeding-zorg-en-affectieschade.html).

50. Zie de Memorie van Toelichting bij het genoemde wetsvoorstel, p. 19 en p. 24-25 in te zien via: [rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/05/28/memorie-van-toelichting-wetsvoorstel-schadevergoeding-zorg-en-affectieschade.html](http://rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/05/28/memorie-van-toelichting-wetsvoorstel-schadevergoeding-zorg-en-affectieschade.html).

51. Op 28 augustus 2014 is de rechtszaak begonnen uit Zuid-Sulawesi (voormalig Zuido-Celebes). Zie bijv.: 'Kinderen Sulawesi

zagen executies', *Algemeen Dagblad* 28 augustus 2014.

52. In een civiele procedure zou daarnaast een verjaringsberoep slagen bij een dergelijke zwakke bewijsvoering. Dan gaan de gezichtspunten dat de dader geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat hij voor de schade aansprakelijk zou zijn en dat hij geen mogelijkheid meer heeft zich tegen de vordering te verweren namelijk zwaar wegen.

53. Dit kan worden afgeleid uit het vereiste afschrift uit het plaatselijk bevolkingsregister dat niet ouder dan één maand mag zijn, maar staat verder niet expliciet in de regeling, zie de regeling, p. 2.

54. Vergelijk *Kamerstukken II 2013/14, Aanhangsel van de Handelingen*, 2651, p. 2.

55. Vergelijk *Kamerstukken II 2013/14, Aanhangsel van de Handelingen*, 2651, p. 2.

voordat op de aanvraag is beslist en hij recht op de uitkering zou hebben gehad.<sup>56</sup>

#### 5.4. Te lange afhandeling

Met het oog op de hoge leeftijd van de weduwen zou de behandeling van een claim zo spoedig mogelijk moeten worden afgewikkeld. De Staat benadrukt dat het de zaken van de weduwen in der minne wil regelen.<sup>57</sup> Maar tot nu toe is met de afwikkeling van claims veel tijd gemoeid. Voor de eerste claims van achttien weduwen tenminste tien maanden.<sup>58</sup> Twee weduwen zijn tijdens de procedure zelfs overleden.<sup>59</sup>

Waarom is de afhandelingsduur zo lang? We zagen dat de zoektocht naar feiten uit het verleden tijd kost. De Staat heeft tijd nodig voor het verifiëren van informatie, en de weduwen hebben tijd nodig om informatie te verzamelen als het geleverde bewijs tot nadere vragen aanleiding geeft. Maar ook wreekt zich dat er geen termijn voor de afhandeling is bepaald.

## De vergoeding op grond van de regeling is een stuk hoger dan 50% van het heffingsvrij vermogen, namelijk € 20 000, zodat de juridische kosten door de weduwen zelf moeten worden gedragen

Met een vaste termijn voor afdoening zou de Staat zichzelf dwingen op kortere termijn te bepalen of een weduwe voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij aan de voorwaarden voldoet. Voor elke publiekrechtelijke regeling waaruit een aanspraak op compensatie voortvloeit, zijn de Awb-termijnen van toepassing. De termijn van afdoening kan worden ingebed in een uitgebreidere procedure waarin plaats is voor een verlenging als bijvoorbeeld nog nadere vragen moeten worden gesteld in verband met het geleverde bewijs. In de praktijk blijkt hieraan behoefte te bestaan.<sup>60</sup> Ook als de Staat zelf navraag doet bij andere partijen als het Ministerie van Defensie of de Nederlandse ambassade in Indonesië, zou dat aan termijnen gebonden moeten zijn om de afwikkeling van de procedure te bespoedigen.

Mocht de invulling van een procedure langer duren dan circa zes maanden, dan zou de mogelijkheid van het geven van een voorschot overwogen moeten worden, zodat de weduwen nog bij leven (een deel van) hun recht kunnen halen. Bij schadefondsen waarbij slachtoffers met een hoge leeftijd een aanvraag doen, is dit gebruikelijk. Zo kregen de Sinti en Roma een voorschot op hun erkenning van achteraf geconstateerde tekortkomingen in het rechtsherstel na de Tweede Wereldoorlog.<sup>61</sup> Ook de oorlogsslachtoffers die na de Japanse bezetting in Indonesië verbleven, kregen een voorschot.<sup>62</sup> De al eerder genoemde

asbestslachtoffers krijgen eveneens een voorschot op een tegemoetkoming.<sup>63</sup> Voor het uitkeren van een voorschot zullen de voorwaarden dan op minder diepgaande wijze getoetst moeten worden. Daarvoor moet het bewijs van de voorwaarden al meer uitgekristalliseerd zijn, zodat gemakkelijk in te schatten is welke weduwen wel en welke niet voor een vergoeding in aanmerking komen.

#### 5.5. Juridische kosten inbegrepen

In de regeling is bepaald dat het bedrag van € 20 000 alle schade omvat, met inbegrip van de kosten van juridische bijstand en de kosten voor het aanleveren van alle gevraagde documenten voor het indienen van het verzoek.<sup>64</sup> Dit is ongebruikelijk. Normaliter spreken partijen bij het sluiten van een minnelijke regeling een bedrag af voor de schade en een bedrag voor de (juridische) kosten. Op die wijze heeft de Staat ook met de weduwen van Rawagede een schikking getroffen, voordat de regeling bestond; zij ontvingen een bedrag van € 20 000 én een bedrag voor de juridische kosten.<sup>65</sup> Omdat het slachtoffer bij het indienen van een aanvraag de spelregels van de regeling aanvaardt en deze bepaalt dat het slachtoffer finale kwijting verleent, kan deze de juridische kosten evenmin afzonderlijk vorderen. Van deze groep hoogbejaarde, laagopgeleide weduwen kan de Staat niet verwachten dat zij een claim indienen zonder juridische bijstand in te schakelen. Onder de regeling wordt het slachtoffer dus ernstig tekort gedaan. Circa 20% van de schadevergoeding gaat op aan kosten.

De Staat kan er evenmin vanuit gaan dat de weduwen geen kosten hebben omdat zij op toevoegingsbasis procederen. Als het financiële resultaat van een zaak tenminste 50% van het heffingsvrij vermogen beslaat (dat is € 12.800 voor een persoon zonder partner), dan vervalt een toevoeging en moet het slachtoffer de kosten van rechtsbijstand zelf betalen.<sup>66</sup> De vergoeding op grond van de regeling is een stuk hoger dan 50% van het heffingsvrij vermogen, namelijk € 20 000, zodat de juridische kosten door de weduwen zelf moeten worden gedragen. Deze kosten bedragen rond de € 2000 à € 3000.<sup>67</sup> Daarbovenop komen dan nog de kosten voor het laten vertalen van alle benodigde documenten, een bedrag van € 1000 lijkt daarmee wel gemoeid. Dat is in totaal een bedrag van € 3000 à € 4000, dus tot 20% van de schadevergoeding.

#### 5.6. Regeling loopt af

De regeling bepaalt dat een claim moet worden ingediend vóór 11 september 2015; de regeling is dus eindig. Op zich is dat geen probleem, als degenen die in aanmerking komen voor een vergoeding bijtijds op de hoogte van de regeling zijn. Het ligt op de weg van de Staat, vooral ook omdat de regeling afloopt, om de regeling bekend te maken. Ook een aanbeveling van de Nationale Ombudsman wijst in die richting: zo nodig informeert de overheid de burger over de meest passende vorm voor het indienen van een schadeclaim.<sup>68</sup>

De Staat heeft de regeling in het Bahasa Indonesia op de website van de ambassade gepubliceerd en de regeling genoemd bij het maken van publiekelijke excuses door de Nederlandse ambassadeur.<sup>69</sup> Naast deze bekendmakingen zou de Staat voorlichtingsbijeenkomsten in Indonesië kunnen geven over de regeling aan de doelgroep.<sup>70</sup>

Kennelijk gaat de Staat ervan uit dat advocaten verder invulling geven aan het bekendmaken van de regeling onder de slachtoffers. Als de Staat overgaat tot het houden van voorlichtingsbijeenkomsten, hebben de slachtoffers tenminste de tijd om bewijsmateriaal te verzamelen en vervolgens tijdig een onderbouwde claim in te dienen.

## 6. Conclusie

Dat de Staat een regeling heeft opgetuigd zou een verbetering met zich mee moeten brengen voor de positie van slachtoffers van Nederlands geweld door militairen gepleegd in Indonesië in de periode 1945-1950. Maar bij nader inzien kent de regeling talrijke praktische en meer principiële obstakels. Gevolg is dat veel slachtoffers buiten de boot vallen, en zich gedwongen zien alsnog een procedure bij de civiele rechter aan te spannen.

De regeling zou op drie principiële punten moeten worden uitgebreid. Ten eerste zou de kring van gerechtigden ook kinderen van vermoorde mannen moeten omvatten, omdat deze net zo hard getroffen zijn als de weduwen. Ten tweede zouden ook slachtoffers van onbekende executies een aanspraak op de regeling moeten kunnen doen, nu niet alle executies geboekstaafd zijn. Ten derde heeft het slachtoffer onder de regeling ten onrechte geen

recht op vergoeding van juridische kosten, terwijl het gedwongen wordt de Staat finale kwijting te verlenen. Van een gelijke behandeling van de slachtoffers van Nederlands geweld, de doelstelling van de regeling, is geen sprake, nu de weduwen van Rawagede hun juridische kosten eerder wel vergoed kregen.

Daarnaast zou de Staat aan de praktische bezwaren tegemoet moeten komen. Een aanvraag moet op veel kortere termijn worden afgehandeld met het oog op de hoge leeftijd van de vrouwen. Het invoeren van termijnen zou de Staat dwingen de claims vlatter af te doen. Tevens kan het geven van een voorschot de weduwen helpen, maar denkbaar is dat het bewijs van de voorwaarden daartoe onvoldoende uitgekristalliseerd is. Voorts moet de Staat de weduwen tegemoet komen in hun bewijsnood door de lange tijd die verstreken is. Elk 'beleid' dat ontstaat ten aanzien van dezelfde gevallen zou de Staat moeten publiceren. De rechter kan via een nakomingsactie toetsen of de Staat de regeling niet te streng uitvoert. Ten slotte zou de Staat de regeling onder de aandacht van de doelgroep in Indonesië moeten brengen door middel van het houden van informatiebijeenkomsten, aangezien de regeling reeds op 11 september 2015 eindigt. •

56. Zie art. 4 aanhef en sub a van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2014, 8920.

57. Zie de inleiding van de regeling.

58. Uit een interview met L. Zegveld, de raadvrouw van de weduwen, d.d. 13 oktober 2014 blijkt dat de eerste claims op 18 september 2013 zijn ingediend. Op 29 juli 2014 voldoen een aantal, maar niet alle claims aan de voorwaarden. Nieuwe informatie kan nog tot inwilliging leiden. Zo blijkt uit *Kamerstukken II 2013/14*, 26049, 80. Ik leid hieruit af dat nog niet definitief op de claims is beslist.

59. Vergelijk *Kamerstukken II 2013/14*, Aanhangsel van de Handelingen, 2651, p. 2.

60. Zo blijkt uit informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 14 oktober 2014.

61. Zie art. 6 van het Uitkeringsreglement individuele uitkeringen Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma, *Stcrt.* 2001, 104, p. 14.

62. Art. 6 van het Uitkeringsreglement individuele uitkeringen Stichting Het Gebaar, *Stcrt.* 2001, 225, p. 14.

63. Vergelijk art. 3 van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers, *Stcrt.* 2014, 8920.

64. Art. 1 van de Model-vaststellingsovereenkomst, zie de regeling, p. 3.

65. Interview met L. Zegveld, de raadvrouw van de weduwen, d.d. 13 oktober 2014.

66. Art. 34g lid 1 Wet op de rechtsbijstand.

67. Interview met L. Zegveld d.d. 13 oktober 2014.

68. De Nationale ombudsman, *Behoorlijk omgaan met schadeclaims, Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van schadeclaims door de Ministeries*, 2009, nr. 135, te raadplegen via: [www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-135\\_1.pdf](http://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-135_1.pdf).

69. Zie <http://indonesie.nlambassade.org/>

[binaries/content/assets/postenweb/ii/indonesie/nederlandse-ambassade-in-jakarta/import/de\\_ambassade/afdelingen/politiek/staatscourant-bi.pdf](http://binaries/content/assets/postenweb/ii/indonesie/nederlandse-ambassade-in-jakarta/import/de_ambassade/afdelingen/politiek/staatscourant-bi.pdf) en [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/09/12/excuses-voor-standrechtelijke-executies-nederlands-indie.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/09/12/excuses-voor-standrechtelijke-executies-nederlands-indie.html).

70. Zoals het Schadefonds geweldsmisdrijven voorlichtingsbijeenkomst hield over de regeling ter vergoeding van schade als gevolg van Project X in Haren op 21 maart 2013, zo blijkt uit een artikel van 5 april 2013 in het *Harener Weekblad*: [www.harenerweekblad.nl/project-x-haren-13-aanvragen-voor-schadefonds/](http://www.harenerweekblad.nl/project-x-haren-13-aanvragen-voor-schadefonds/).