

De arbeidsinzet en de Wet uitkeringen burger- oorlogsslachtoffers 1940-1945

Jan Driever en Jos Peters*

Achtergronden en
ontwikkelingen

Nadat de werkgroep en latere Stichting Burger-Oorlogsgetroffenen (SBO) jarenlang had geijverd voor de totstandkoming van een eigen wettelijke regeling voor burger-oorlogsslachtoffers, werd op 31 maart 1984 de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wubo) kamerbreed aangenomen. Voor de toepassing en uitvoering van de Wubo werd de Raad Uitkeringen Burger-Oorlogsslachtoffers (RUBO) bij wet in het leven geroepen. De RUBO liet zich administratief ondersteunen door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP).

De RUBO zag zich voor de taak gesteld om beleid te ontwikkelen om de Wubo uit te voeren. Hiervoor bestond geen blauwdruk, jurisprudentie kon slechts ten dele worden ontleend aan de toepassing en uitvoering van de Wet uitkeringen vervolgings-slachtoffers 1940-1945 (Wuv). Alhoewel de Wubo in systematiek geënt was op de Wuv, bestonden er aanzienlijke verschillen tussen beide wettelijke regelingen, met name waar het de werkingssfeer en doelgroepbepaling betreft.

Kenmerkend voor de doelgroepdefinitie van de Wubo in artikel 2 is de bepaling dat er sprake moet zijn van 'met krijgsverrichtingen direct verbonden handelingen of omstandigheden', danwel 'handelingen of maatregelen welke door of namens de vijandelijke bezettende machten tegen de persoon werden verricht'.

Bij de beoordeling van de verplichte tewerkstelling als oorlogscalamiteit die onder de werkingssfeer van de Wubo valt, is met name van belang of de tewerkstelling kan worden beschouwd als een maatregel waarvan de tenuitvoerlegging duidelijk als 'tegen betrokkene gericht' moet worden gezien.

Het beleid van de RUBO kende zeker in de beginjaren een restrictief en stringent karakter ten opzichte van het fenomeen tewerkstelling. Blijkens het jaarverslag 1984/1985 van de RUBO werd de Wubo in principe ook van toepassing geacht op slachtoffers van de verplichte tewerkstelling, maar in de praktijk werden ex-dwangarbeiders alleen onder de werkingssfeer van de Wubo gebracht, indien er sprake was geweest van zeer slechte omstandigheden tijdens de verplichte tewerkstelling.

In de loop der jaren is onder andere door jurisprudentie een nadere precisering en verruiming van de interpretatie van het begrip 'tewerkstelling' ontwikkeld.

Vanaf 1988 heeft de RUBO pas het beleid met betrekking tot de 'bijzonder slechte omstandigheden' losgelaten, mede door een

* Jan Driever en Jos Peters zijn respectievelijk als voorlichter en hoofd maatschappelijk werk verbonden aan de Stichting Burger-Oorlogsgetroffenen.

uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in deze kwestie (Wubo 1986/49).

Ook stelde de CRvB in een uitspraak in 1990 (Wubo 1988/36) over het ondergaan van een ongeval tijdens de verplichte tewerkstelling dat 'onervarenheid van betrokkene, danwel specifiek slechte omstandigheden tijdens de tewerkstelling' een te enge interpretatie was. De CRvB stelde dat verplichte tewerkstelling op zichzelf als een maatregel beschouwd diende te worden.

Onder maatregelen verstaat de Wubo:

- individueel gericht of ten uitvoer gelegd;
- met dwang en sancties omgeven;
- met het doel betrokken persoon vanuit bezettingsoogpunt te treffen of te misbruiken.

Deze maatregelen hebben dan betrekking op personen:

- die door de bezetter via razzia's of op andere wijze zijn opgepakt en verplicht tewerkgesteld zijn;
- die door de bezetter verplicht werden zich te melden en ten aanzien van wie de tewerkstelling is uitgevoerd; hieronder kan ook - onder omstandigheden - werken in Frankrijk worden verstaan, indien dit gezien moet worden als een onttrekking aan een verplichte tewerkstelling in Duitsland;
- die gedurende de verplichte tewerkstelling een ongeval is overkomen (bedrijfsongeval).

Degenen die zonder enige uiterlijke verplichting werkzaamheden ten behoeve van de bezetter hebben verricht worden niet beschouwd als degenen op wie maatregelen van toepassing zijn.

Evenmin wordt als maatregel in de zin van de wet beschouwd een maatregel die de bezetter treft in het kader van de openbare orde of het plegen van een algemeen delict, tenzij de strafmaat in geen enkele verhouding staat met het gepleegde delict.

Op basis van deze beleidsuitgangspunten werd het mogelijk voor de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR), de rechtsopvolger van de RUBO, om in haar jaarverslag van 1991 een nadere omschrijving te geven van het begrip tewerkstelling in het kader van de Wubo: Personen die het slachtoffer zijn geworden van verplichte tewerkstelling door de Duitse of Japanse bezetters (eerste lid, sub b). Daarbij geldt als bijzondere voorwaarde dat de aard en omstandigheden van de tewerkstelling het oplopen van psychisch en/of lichamelijk letsel hebben veroorzaakt. Bedrijfsongevallen tijdens verplichte tewerkstelling worden mede in beschouwing genomen. Ten aanzien van de medische aspecten gelden nog de volgende condities:

Psychisch:

Medisch moet vaststaan dat betrokkene blijvend invalide is.

Er moeten duidelijke aanknopingspunten zijn voor het aangaan van concrete psychisch traumatiserende momenten tijdens de tewerkstelling.

De medische anamnese (hetzij op basis van aanwezige gegevens, hetzij op basis van nader onderzoek) moet duidelijke indicaties bevatten voor de vorenbedoelde psychische traumatisering.

Lichamelijk:

Medisch moet vaststaan dat betrokkene invalide is.

Uit de beschikbare gegevens moet blijken dat het letsel niet is opgelopen door uitsluitend andere oorzaken dan slechte omstandigheden tijdens de tewerkstelling (derhalve in principe onder andere geen zuivere bedrijfsongevallen).

In het algemeen kan een opgelopen ziekte niet leiden tot erkenning, tenzij naar het oordeel van de geneeskundig adviseur uit de beschikbare gegevens voldoende duidelijk wordt dat deze is opgeroepen door slechte omstandigheden en werkcondities.

Met andere woorden: het werken in Duitsland en in de bezette gebieden wordt niet zonder meer en categorisch als calamiteit in de zin der wet beschouwd. Zowel ten aanzien van het verplichte karakter als ten aanzien van de aard en de omstandigheden van de tewerkstelling stelt de Raadskamer nadere voorwaarden. Ook ten aanzien van de medische beoordeling stelt de Raadskamer, anders dan bij de overige in de wet genoemde calamiteiten, nadere voorwaarden.

Wat het verplichte karakter van de tewerkstelling betreft, gaat de Raadskamer ervan uit dat tewerkstelling na medio 1942 als niet-vrijwillig, en dus als verplicht moet worden beschouwd, tenzij uit de voorhanden gegevens anderszins blijkt. Een verdere verruiming van dit beleid blijkt uit het feit dat momenteel ook economische omstandigheden kunnen worden gezien als niet-vrijwillige tewerkstelling.

De vaststelling van de (mate van) vrijwilligheid of verplichting blijkt in de praktijk een moeilijke zaak te zijn, waarbij persoonlijke omstandigheden een belangrijke rol spelen. Individuele gevalbehandeling is daarbij noodzakelijk. De redenen voor het werken in Duitsland beslaan een breed veld: van eigen keuze op basis van volstrekte vrijwilligheid en/of politieke keuze, via sociaal-economische druk, bedreiging van familieleden tot aan levensbedreigende dwang, razzia's en arrestatie. Met name spelen vragen rond 'vrijwilligheid' en zelfs 'waardigheid' een rol bij tewerkstelling bij de 'Organisation Todt' (OT) en als 'SS-Frontarbeiter'.

Op grond van de schattingen dat 500.000 à 600.000 Nederlanders gedurende de Tweede Wereldoorlog in Duitsland en in de bezette gebieden zijn tewerkgesteld, kan men aannemen dat de ex-dwongarbeiders getalsmatig de belangrijkste categorie van potentieel Wubo-gerechtigden uitmaken. Het relatief geringe aantal Wubo-aanvragen dat op grond van verplichte tewerkstelling gedaan wordt, is dan ook opmerkelijk.

Onbekendheid met de wet kan hiervan een mogelijke oorzaak zijn. Het is echter niet ondenkbaar dat de negatieve beeldvor-

ming over de ex-dwangarbeiders die nog steeds aanwezig is, mede een bepalende factor is. Potentiële aanvragers zouden door deze beeldvorming weerhouden kunnen worden om een aanvraag in te dienen, vanuit de idee dat verplichte tewerkstelling onvoldoende grond vormt om een aanvraag te rechtvaardigen en bij voorbaat al kansloos is voor erkenning. Het is evident dat mensen die een negatief imago met zich meedragen de neiging hebben om dat negatieve beeld te bevestigen en in ieder geval een grote gevoeligheid en terughoudendheid ten toon spreiden.

Anderzijds, hoe paradoxaal dit ook moge klinken, blijkt uit de cijfers dat aanvragen die gebaseerd zijn op verplichte tewerkstelling relatief de meeste kans maken om gehonoreerd te worden. Het toekenningspercentage van aanvragen gebaseerd op verplichte tewerkstelling ligt de laatste jaren aanzienlijk hoger dan die van aanvragen die gebaseerd zijn op andere calamiteiten.

Het is met name deze laatste constatering, die de vraag rechtvaardigt op welke wijze deze paradox kan worden opgeheven.

foto: RIOD



Aanbevelingen

Het verdient ons inziens aanbeveling om op korte termijn de mogelijkheden te onderzoeken om enerzijds de voorlichting over de Wubo aan de ex-dwangarbeiders te intensiveren en anderzijds gerichte voorlichting te geven aan deze groep, toegesneden op de specifieke omstandigheden van de verplichte tewerkstelling en toegesneden op de bijzondere voorwaarden die de Raadskamer Wubo aan deze aanvragen stelt.

De periodieken die zowel de Vereniging ex-Dwangarbeiders Nederland (VDN) (Nieuwsbrief) als de Stichting Burger-Oorlogsgetroffenen (SBO) (Bulletin) uitgeven, maar ook de regionale en landelijke bijeenkomsten die beide organisaties in de toekomst gezamenlijk organiseren, bieden daartoe onder andere een geschikt middel.

Voorlichting over en (wetenschappelijk) onderzoek naar het fenomeen 'dwangarbeid' kunnen daarnaast een belangrijke bijdrage leveren aan een andere beeldvorming over de ex-dwangarbeiders. VDN en SBO zullen dit gezamenlijk entameren.

