

Vergaderjaar 1994–1995

20 668 (R 1354)

Wijziging van de wet van 4 april 1892, houdende instelling van de Orde van Oranje-Nassau, en van de wet van 29 september 1815, houdende instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw, alsmede instelling van de Raad voor de civiele orden

Nr. 30

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 19 juni 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 31 mei 1995 overleg gevoerd met Minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken over **het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau** (20 668 (R 1354), nr. 27).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **V. A. M. van der Burg** (CDA) constateerde met instemming dat het thans gepubliceerde Reglement voldoet aan het door zijn fractie steeds gepropageerde streven om van een op ambtenaren gericht decoratiestelsel over te gaan tot een stelsel dat is gericht op honorering van bijzondere verdiensten, verantwoordelijkheden, opvallende prestaties en werkzaamheden ten bate van de samenleving. De praktijk zal moeten uitwijzen of de in de artikelen 1 en 2 van het Reglement genoemde criteria voldoende handvatten bieden voor de bovenbedoelde democratisering van het decoratiestelsel. Uit de formulering van beide artikelen maakte hij op, dat karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling niet meer voldoende is om in aanmerking te komen voor een onderscheiding in de Orde van Oranje-Nassau. Het gaat echt om bijzondere verdiensten. Datzelfde geldt in nog sterkere mate voor de Orde van de Nederlandse Leeuw. Om inzicht te krijgen in de werking van het nieuwe stelsel bepleitte hij om na de eerstkomende algemene gelegenheid (Koninginnedag 1996) te toetsen aan de vraag of de ontvlechting van de Orden echt is geslaagd, of onder het nieuwe stelsel meer vrouwen, ondernemers, vrijwilligers en autochtonen zijn onderscheiden en of het nieuwe stelsel niet ten koste is gegaan van degenen die in het oude stelsel werden gedecoreerd met een eremedaille in brons, zilver of goud. De democratisering van het stelsel zou niet geslaagd zijn indien mocht blijken dat laatstgenoemden uit de boot vallen, of indien blijkt dat zij als categorie worden onderscheiden in de graad Lid van de Orde van Oranje-Nassau. De graad waarin een individu wordt onderscheiden, moet afhankelijk zijn van zijn of haar bijzondere verdiensten.

Omdat in het nieuwe decoratiestelsel de rol van de burgemeester van doorslaggevende betekenis is, vroeg de heer Van der Burg de minister om

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Boxtel (D66), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden, Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Hoekema (D66), Van Oven (PvdA).

te bevorderen dat vanaf gemeentelijk niveau een voorlichtingscampagne wordt gestart. Burgemeesters moeten aan hun bevolking duidelijk maken hoe een verdienstelijke Nederlander voor een decoratie kan worden voorgedragen. Daarbij moet ook duidelijk zijn dat in de toekomst betaalde en onbetaalde nevenfuncties ten behoeve van de samenleving meewegen bij de afweging of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een onderscheiding.

Gezien de criteria waarop het nieuwe stelsel is gestoeld ging de heer Van der Burg ervan uit dat op jaarbasis het aantal te verlenen decoraties aanmerkelijk meer kan fluctueren dan thans. Immers, het criterium «verdiensten jegens de samenleving» hangt veel minder nauw samen met aantallen dienstjaren dan dat van «karaktervolle en voorbeeldige plichts vervulling». Omdat van het verlenen van een onderscheiding een voorbeeldfunctie kan uitgaan die personen stimuleert om zich zeer voor de Nederlandse samenleving in te zetten, vroeg hij het kabinet om qua personen en aantallen een flexibel verleningsbeleid te voeren.

De heer **Apostolou** (PvdA) had waardering voor de wijze waarop het Kapittel aan de totstandkoming van het nieuwe Reglement heeft bijgedragen en voor de wijze waarop de regering met de adviezen van het Kapittel is omgegaan. In dit nieuwe Reglement komt in grote lijnen op juiste wijze tot uitdrukking dat in het nieuwe decoratiestelsel niet iemands functie en rang, maar diens verdienste jegens de samenleving centraal staat. Zo spoedig mogelijk moet voorlichting over dit nieuwe stelsel worden gegeven.

De wijze waarop in het Reglement de criteria voor toekenning van een onderscheiding zijn geformuleerd laat burgemeesters een zekere vrijheid, maar kan ook aanleiding geven tot onzekerheid. Burgemeesters en Kapittel moeten aan de hand van dit Reglement in de praktijk vorm geven aan het nieuwe decoratiestelsel. Zijn de criteria in de artikelen 1 en 2 daartoe voldoende? Welke voorzieningen worden getroffen om de vormgeving van het nieuwe stelsel te doen slagen? Wil de minister medio 1996 rapporteren over het verloop van de voorbereiding van de toekenning van decoraties volgens het nieuwe stelsel en over eventueel noodzakelijke aanpassingen? Daarbij vroeg ook hij aandacht voor de door de heer Van der Burg verwoorde toetsingscriteria.

Hoewel de heer Apostolou er begrip voor kon opbrengen dat het kabinet gemeenten niet wenst te verplichten tot gebruikmaking van een door het Kapittel te ontwerpen modelformulier voor de indiening van voorstellen tot toekenning van een onderscheiding, riep dit bij hem wel de vraag op hoe een uniforme beoordeling van voorstellen kan worden verzekerd. Wat is de visie van de minister in dezen?

De heer Apostolou hield vast aan het door zijn fractie reeds eerder ingenomen standpunt dat de in de artikelen 1 en 2 van het Reglement genoemde beoordelingscriteria ook moeten worden gehanteerd bij toekenning van onderscheidingen aan personen uit de categorieën als genoemd in artikel 14 van het Reglement. In dit standpunt voelde hij zich gesteekt door het commentaar van de Raad van State op het nieuwe Reglement. Zo stelt de Raad dat ook het beoordelen van anderen dan volksvertegenwoordigers en bewindslieden (bijvoorbeeld rechters, leden van de Algemene Rekenkamer) een delicate aangelegenheid kan vormen. Verder wijst de Raad erop dat de fictie van artikel 14 slechts betrekking heeft op de Orde van Oranje-Nassau en dat voor toekenning van een onderscheiding in de Orde van de Nederlandse Leeuw wel de mogelijkheid van beoordeling open staat. Hoe ziet de minister dit? Hij kondigde aan op dit punt een uitspraak van de Kamer te vragen, indien de minister niet bereid is om artikel 14 te heroverwegen.

De heer **H. G. J. Kamp** (VVD) stelde zich terughoudend op bij de beoordeling van het Reglement, dat hij zag als de resultante van eerdere

besluitvorming door de Staten-Generaal op dit punt. De discussie over artikel 14 wenste hij derhalve niet te heropenen, maar wel wees hij erop dat ondanks de daarin neergelegde fictie er toch een vorm van beoordeling moet zijn om te bepalen in welke graad van de Orde van Oranje-Nassau iemand uit de betrokken categorie kan worden benoemd. Verder is ook een beoordeling mogelijk bij benoeming in de Orde van de Nederlandse Leeuw. Als dit zo is, waarom wordt dan toch nog vastgehouden aan de fictie in dit artikel? Is er bij de uitwerking van het stelsel rekening mee gehouden dat in 1996 vooral op gemeentelijk niveau veel meer volksvertegenwoordigers in aanmerking zullen komen voor een onderscheiding?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) sprak eveneens haar waardering uit voor het werk dat is verricht door het Kapittel. Ervan uitgaande dat de besluitvorming over dit onderwerp kan worden afgerond voor het zomerreces, sprak zij de hoop uit dat de eerste effecten van het nieuwe stelsel merkbaar zullen zijn bij de «algemene gelegenheid» van 1996. Het nieuwe systeem resulteert in een aanmerkelijke verschuiving van werkzaamheden van rijks- naar provinciaal en gemeentelijk niveau. Gaat dit ook gepaard met personele verschuivingen in deze richting en zo ja, welke omvang hebben die?

Ook mevrouw Scheltema vroeg aandacht voor de door de heer Van der Burg genoemde criteria aan de hand waarvan de werking van het nieuwe stelsel moet worden beoordeeld. Ook zij bepleitte om bijzondere aandacht te schenken aan de positie van degenen die onder het oude stelsel in aanmerking kwamen voor onderscheiding met een eremedaille. Om de werking van het nieuwe stelsel goed te kunnen volgen en te kunnen beslissen over eventueel nodige bijstellingen, drong zij aan op een regelmatige evaluatie, te beginnen met de eerstkomende «algemene gelegenheid».

Uit de omschrijvingen in de artikelen 1 en 2 van het Reglement kon mevrouw Scheltema onvoldoende opmaken wat nu precies het onderscheid is tussen verdiensten die worden gehonoreerd met een onderscheiding in de Orde van de Nederlandse Leeuw en die welke worden gehonoreerd met een onderscheiding in de Orde van Oranje-Nassau. Zij had de indruk dat ten opzichte van de oorspronkelijke wettekst het onderscheid zelfs is verkleind. Zo spreekt de oorspronkelijke wettekst niet over «bijzondere verdiensten» als het gaat om verlening van een onderscheiding in de Orde van de Nederlandse Leeuw. Is het juist dat de omschrijving van «bijzondere verdiensten» in artikel 1, lid 1 zich specifiek richt op individueel onderscheidend gedrag, los van het directe belang daarvan voor de samenleving, terwijl in die uit artikel 2, lid 1 het belang van de samenleving meer voorop staat? Indien dit zo is, moet hieraan meer aandacht worden gegeven in de noodzakelijke voorlichting aan degenen die met de uitvoering van het Reglement zijn belast. Wat voegt artikel 1, tweede lid, sub c. toe aan het bepaalde in het eerste lid van dit artikel?

Gezien de voorafgaande parlementaire besluitvorming had mevrouw Scheltema begrip voor de opnemings van artikel 14 in het Reglement. Ook kon zij begrip opbrengen voor de argumenten die worden aangevoerd ter verdediging van de daarin neergelegde fictie. Echter, gezien de antwoorden die de regering in de Nota naar aanleiding van het Verslag van de Eerste Kamer (Kamerstuk I, 20 668 (R 1354, nr. 38b, blz. 4–5) gaf en de kanttekeningen die de Raad van State bij het Reglement maakte, twijfelde zij ernstig aan de noodzaak om artikel 14 in het Reglement te handhaven. Zo sprak de regering in de Eerste Kamer over een marginale toetsing die nodig zou zijn bij de verlening van een onderscheiding in de Orde van Oranje-Nassau. Er is dus sprake van een toetsing door de executive. Bovendien wijst de Raad van State erop dat bij onderscheiding in de Orde van de Nederlandse Leeuw volledige toetsing kan plaatsvinden

en dat het problematische karakter van toetsing ook geldt voor andere categorieën. Verder wijst hij erop dat de in artikel 14 neergelegde fictie recht op verlening van een onderscheiding suggereert. Van belang vond zij de opmerking van de Raad dat de normen die in artikel 14 zijn vervat, evengoed kunnen worden gehanteerd bij wege van interne richtlijn. Op die manier zou in het Reglement voor deze categorie personen geen uitzondering worden gemaakt op het uitgangspunt dat moet worden getoetst op bijzondere verdiensten. Is de minister bereid artikel 14 uit het Reglement te schrappen en de daarin opgenomen bepalingen te verwoorden in een interne richtlijn? Ten slotte vroeg zij nog aandacht voor de opmerkingen die de Raad van State naar aanleiding van de onderdelen a. van de artikelen 4 en 7 maakte over het gebruik van de term «Ridder Grootkruis».

Het antwoord van de minister

De **minister** benadrukte dat de in de artikelen 1 en 2 van het Reglement opgenomen criteria overeenkomstig de bedoeling van de achterliggende wetgeving niet precies omschrijven welke burgers op grond waarvan en op welk moment in aanmerking kunnen komen voor een onderscheiding. Aan het Kapittel (voor wiens inzet hij waardering had) is een zeer belangrijke rol toebedeeld bij de invulling en uitwerking van de nieuwe criteria. Hij was het er mee eens dat de werking ervan dient te worden beoordeeld aan de hand van de criteria zoals die door de heer Van der Burg zijn omschreven. Hoewel een en ander aan de orde zal komen in de rapportage die het Kapittel na verloop van een periode van vier jaar over de werking van het stelsel maakt, kon hij zich voorstellen dat er ook behoefte is om het verloop van het proces tussentijds te kunnen volgen en eventueel bij te stellen. Derhalve was hij bereid het Kapittel te vragen om ook tussentijds (te beginnen met Koninginnedag 1996) in enige vorm te rapporteren over de werking van het stelsel. Hoewel hij er niet van uitging dat op basis van zo'n eerste rapportage reeds beleidsconclusies kunnen worden getrokken, stelde hij wel als voorwaarde dat voor zo'n rapportage voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar moeten zijn. De rapportage kan onder andere aandacht besteden aan de mate waarin betaalde en onbetaalde nevenfuncties worden meegewogen in de beoordeling, aan de noodzaak van artikel 1, lid 2, onderdeel c en aan fluctuaties in aantallen te verlenen onderscheidingen. Dit laatste achtte hij overigens inherent aan de werking van het nieuwe stelsel. Ter toelichting wees hij er verder nog op dat artikel 1, lid 2, onderdeel c zich specifiek richt op de inhoud van de door iemand geleverde prestatie, ongeacht het beschrevene in de leden 2, onderdeel a en 2, onderdeel b van dit artikel. Overigens wees hij er nog op dat na de komende Koninginnedag de media ongetwijfeld uitputtend zullen berichten over de effecten van toepassing van het nieuwe stelsel.

Teneinde te voorzien in de behoefte aan tijdige informatie over het nieuwe stelsel zijn vooruitlopend op de uitkomst van de besluitvorming over het nieuwe Reglement al enige voorlichtingsactiviteiten ontplooid. In de komende maanden zullen met tussenkomst van de commissarissen van de koningin de meest betrokkenen (burgemeesters, departementen, afdelingen kabinetszaken) over het stelsel worden geïnformeerd. Alle functionarissen die bij de werking van het nieuwe stelsel betrokken zijn, zullen worden voorzien van het nodige informatiemateriaal. Hierop volgt een uitgebreide informatieronde via de media. In het najaar is een herhaalde informatieronde voorzien, teneinde te verzekeren dat iedereen over de werking van het stelsel is geïnformeerd. De voorlichting zal, gezien de aard van het nieuwe stelsel, geen richtlijnen bevatten voor de toekenning van onderscheidingen. Voor het aanvragen van onderscheidingen kan gebruik worden gemaakt van een modelformulier dat door het Kapittel wordt ontwikkeld. Om niet al te regulerend over te komen bij de

gemeenten is ervan afgezien om het gebruik van dit formulier te verplichten. De minister achtte het zinvol om aan de hand van de ervaringen hiermee bij de eerstkomende «algemene gelegenheid» te bezien of niet alsnog het verplicht gebruik van standaardformulieren moet worden voorgeschreven.

In de oude situatie waren bij de departementen in totaal 25 à 30 personen (al dan niet full-time) belast met de uitvoering van het decoratiestelsel. Dit aantal kan naar verwachting met zo'n 50% worden gereduceerd nu de nieuwe organisatie van de Kanselarij der Nederlandse Orden is belast met de administratieve ondersteuning van het Kapittel en de Kanselier. Bij de werving van personeel voor deze nieuwe organisatie is ook gekeken naar deskundig personeel dat bij de departementen en Hoge Colleges van Staat beschikbaar was.

De minister ging niet in op pleidooien om (redenerend vanuit de principes van het nieuwe stelsel) artikel 14 uit het Reglement te schrappen. Tegenover de hiervoor aangevoerde argumenten (waarvoor hij begrip had) stelde hij dat het loslaten van de regels uit het oude stelsel leidt tot een subjectievere beoordeling van de vraag of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een onderscheiding. Tegen deze achtergrond roept schrapping van artikel 14 het risico op van politisering van de decoratie van met name ministers, staatssecretarissen en volksvertegenwoordigers. Overigens sloot hij niet uit dat er zich ook bij de hantering van het thans voorgestelde Reglement in de toekomst problemen kunnen voordoen, maar die achtte hij van geringere omvang dan het gevaar van totale politisering van het stelsel. De door de Raad van State gewekte suggestie dat er bij hantering van artikel 14 sprake zou zijn van een marginale toetsing ontkennde hij. De desbetreffende passage in het advies berust kennelijk op een misverstand. De regering heeft bij herhaling het standpunt ingenomen dat het haar niet past om over het functioneren van bewindslieden en volksvertegenwoordigers te oordelen. Daarom is gekozen voor hantering van objectieve criteria. In dat verband is van een marginale toetsing geen sprake. Op de interruptie van mevrouw Scheltema (D66), dat door de regering in de Eerste Kamer met zoveel woorden is gezegd dat wel degelijk marginaal wordt getoetst, antwoordde de minister dat het vorige kabinet zeker niet de bedoeling heeft gehad om anders te handelen dan thans in het Reglement is neergelegd en dat door hem overigens zeer weloverwogen het standpunt is ingenomen dat niet moet worden overgegaan tot enigerlei beoordeling van het functioneren van bewindslieden of volksvertegenwoordigers. Het is aan het Kapittel om te bepalen volgens welke graad bedoelde functionarissen worden onderscheiden en om te bewaken dat vervolgens consequent volgens deze beleidslijn wordt gehandeld. Toekenning van een onderscheiding in de Orde van de Nederlandse Leeuw wordt wel voorafgegaan door een beoordeling, maar die betreft niet het functioneren van betrokkene, maar de bijzondere verdiensten van exceptionele aard die geen (direct) verband houden met de functie. Ter aanvulling van zijn betoog wees hij er nog op dat hantering van de fictie van artikel 14 ook tot gevolg kan hebben dat wat minder waarde aan de op grond hiervan uitgereikte onderscheiding wordt gehecht dan normaal het geval zou zijn.

De minister voorzag dat het Kapittel bij de toepassing van het nieuwe decoratiestelsel nog de nodige moeite zal hebben om het juiste midden te vinden tussen een flexibele toekenning van onderscheidingen en het budget dat voor de totale regeling beschikbaar is.

Nadere gedachtenwisseling

De heer **V. A. M. van der Burg** (CDA) steunde de minister in zijn streven om met het nieuwe stelsel aan de slag te gaan. Hij onderschreef dat het vooral voor het Kapittel moeilijk zal zijn om een nieuw evenwicht tot stand te brengen. Hij kondigde aan in de toekomst nauwgezet te

volgen of wordt voldaan aan de door hem gestelde toetsingscriteria. De toezegging dat zo mogelijk na Koninginnedag 1996 een eerste toetsing kan plaatsvinden, juichte hij toe. Natuurlijk moet rekening worden gehouden met mogelijke precedentwerking van beslissingen, maar dat mag niet leiden tot koudwatervrees. In dat verband wees hij erop dat het van belang is om burgemeesters zoveel mogelijk houvast te bieden bij het opmaken van hun voordrachten. Is de minister bereid om hen, indien nodig, via de commissarissen van de koningin te voorzien van een zekere bewegwijzering in dezen, zonder daarbij te vervallen in de starheid van de thans geldende richtlijnen?

De heer **Apostolou** (PvdA) juichte een eerste toetsing na de komende Koninginnedag eveneens toe, mits die kan geschieden op grond van betrouwbare gegevens. De argumentatie van de minister betreffende handhaving van artikel 14 van het Reglement overtuigde hem niet. Tot zijn vreugde constateerde hij een neiging bij de fractie van D66 om het door hem aangehangen standpunt in dezen te steunen. Zeker ook omdat er toetsing plaatsvindt bij de toekenning van graden in de onderscheiding van de Orde van Oranje-Nassau vond hij het volstrekt juist om volksvertegenwoordigers en bewindslieden net als alle overige burgers te onderwerpen aan een toetsing. Aan het gevaar van politisering van het decoratiestelsel tilde hij niet al te zwaar. Alles overziende persisteerde hij bij zijn voornemen om hierover een uitspraak van de Kamer te vragen.

De heer **Kamp** (VVD) bleef erbij dat het Reglement een correcte vertaling is van de achterliggende wetgeving. In dit verband herinnerde hij eraan dat zijn fractie bij de behandeling daarvan de criteria heeft geformuleerd waaraan het nieuwe stelsel zal moeten voldoen. Het betoog van de minister sterkte hem in het vertrouwen dat in dezen de juiste beleidslijn is getrokken. Alles overziende stemde hij in met het nieuwe Reglement.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) steunde het nieuwe Reglement in grote lijnen. Het verheugde haar dat duidelijke handreikingen voor de toepassing van het nieuwe stelsel zullen worden gegeven aan burgemeesters en commissarissen van de koningin. Zij bepleitte om daarin ook een nadere toelichting te geven op het onderscheid tussen de artikelen 1 en 2 van het Reglement. Is het mogelijk om personeel dat door de invoering van het nieuwe stelsel vrijkomt op rijksniveau, over te hevelen naar gemeenten en provincies? Verder bleef zij erbij dat men bij de invoering van dit nieuwe stelsel de durf moet hebben om het ook van toepassing te verklaren op de in artikel 14 bedoelde categorieën functionarissen.

De **minister** onderschreef dat het Kapittel er nog de nodige moeite mee zal hebben om het juiste midden te vinden tussen de vrees voor precedentwerking en het vermijden van koudwatervrees. Hij ging ervan uit dat men daarbij steeds voor ogen zal houden dat uiteindelijk de mensen worden bereikt die men bij de herziening van het stelsel op het oog had. Hij achtte het heel wel mogelijk om via de commissarissen van de koningin de burgemeesters in zekere zin te voorzien van een bewegwijzering bij de beoordeling van aanvragen. Op voorhand liet hij weten dat burgemeesters (al dan niet via de commissaris van de koningin) bij het Kapittel nadere informatie kunnen inwinnen over eventuele problemen. Voor zover bekend zal invoering van het nieuwe stelsel niet leiden tot grotere werkdruk bij gemeenten en provincies.

Nogmaals onderstreepte de minister dat beslist een heilloze weg wordt ingeslagen als wordt besloten om prestaties van de in artikel 14 bedoelde functionarissen afzonderlijk te beoordelen. Hij benadrukte dat zijn standpunt om vast te houden aan dit artikel beslist niet te maken heeft

met een gebrek aan durf, maar alles met een bepaalde opvatting over de werking van het politieke bestel. Bij dit onderwerp moet politisering beslist worden uitgesloten.

De heer **De Cloe** (PvdA) constateerde, dat het gezien het verloop van het debat niet uitgesloten moet worden geacht dat de Kamer bij motie wordt gevraagd om zich uit te spreken over artikel 14 van het Reglement.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes