

Vergaderjaar 1995–1996

**24 827**

**Decoratiestelsel**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 augustus 1996

Tijdens de behandeling van het Reglement op de Orde van Oranje-Nassau en de Orde van de Nederlandse Leeuw (het Ordereglement) op 31 mei 1995 heb ik de Tweede Kamer toegezegd, haar te informeren over **de eerste ervaringen met het vernieuwde decoratiestelsel**. Met deze brief los ik deze belofte in. Ik heb het Kapittel voor de Civiele Orden gevraagd een rapportage op te stellen en ik heb de commissarissen van de Koningin gevraagd per provincie met de burgemeesters de ervaringen uit te wisselen.

De ervaringen van de ministeries zijn eveneens geïnventariseerd. De rapportage van het Kapittel en de gezamenlijke reactie van de commissarissen van de Koningin treft u bijgaand aan (resp. bijlage 1 en 2).<sup>1</sup>

Achtereenvolgens ga ik in deze brief in op de voorlichting en het overleg, de procedurele aspecten, de resultaten van de Algemene Gelegenheid 1996 en op de toepassing van de criteria. Vastgesteld kan worden dat de uitgangspunten van het nieuwe stelsel algemeen steun ondervinden.

Vooraf hecht ik eraan op te merken dat op dit moment van een echte evaluatie nog geen sprake kan zijn. Daarvoor is de periode waarin ervaring met het nieuwe decoratiestelsel is opgedaan, nog te kort. Zo was het oude stelsel ten behoeve van de tussentijdse verleningen nog van kracht tot en met 25 april 1996. Het jaar 1996 is dus te beschouwen als een overgangsjaar. Zoals ook door mij en mijn voorgangers in de debatten over deze materie met de Kamer is besproken, is een grondige evaluatie pas zinvol over een periode van vier jaar. Niettemin verdient het aanbeveling nu al – een jaar na de inwerkingtreding van het Ordereglement, dat bij de Algemene Gelegenheid 1996 voor het eerst is gehanteerd – te bezien of we op de goede weg zijn en waar verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Het decoratiestelsel is een onderwerp dat leeft in de samenleving. Het is goed nog eens te vermelden welke doelstellingen de wetgever voor ogen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S–BB

stonden bij de vernieuwing van het decoratiestelsel. In willekeurige volgorde waren die doelstellingen:

- democratisering: een evenwichtige spreiding van decoraties over alle lagen van de bevolking waarbij de toegekende graad niet afhankelijk is van de maatschappelijke positie van de decorandus, maar van de mate van verdienstelijkheid;
- doorbreken van automatismen in de decoratieverlening en de bijzonderheid van de verdiensten voor de samenleving centraal stellen;
- meer aandacht voor «vergeten» groepen, zoals vrijwilligers, vrouwen, ondernemers, minderheden;
- ontvlechting van de Orden van de Nederlandse Leeuw en Oranje-Nassau: iedere orde heeft zijn eigen criteria.

## **1. Voorlichting en overleg**

De veranderingen in het nieuwe stelsel zijn op sommige punten ingrijpend. Daarom heeft een intensieve voorlichting plaatsgevonden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in samenwerking met het Kapittel twee brochures vervaardigd: één met algemene informatie over de veranderingen en één voor potentiële aanvragers van onderscheidingen. Deze brochures zijn zeer ruim verspreid onder burgemeesters, ministeries, koepelorganisaties en ambassades. Naast deze schriftelijke voorlichting hebben het Kapittel en het ministerie van Binnenlandse Zaken in de maanden juni en juli 1995 per provincie voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor burgemeesters. Afzonderlijke gesprekken heeft het Kapittel gevoerd met de commissarissen van de Koningin, hun kabinetschefs, de ministeries, vertegenwoordigingen van de VNG, het IPO en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Het Kapittel heeft ten behoeve van de rapportage opnieuw met hen overleg gevoerd.

## **2. Procedurele aspecten**

### *De ingediende voorstellen*

In totaal zijn er uiteindelijk bij het Kapittel ongeveer 2300 voorstellen met het oog op de Algemene Gelegenheid 1996 ingediend. Dat is minder dan in voorgaande jaren en tevens de voornaamste oorzaak van het feit dat er minder onderscheidingen dan in voorgaande jaren zijn uitgereikt (een kleine 1000 in 1996, tegenover ongeveer 2500 in voorgaande jaren). Zoals bekend, heeft het Kapittel niet alle ingediende voorstellen tijdig kunnen behandelen. Uiteindelijk zijn 1900 voorstellen door het Kapittel van een advies voorzien; 55% van de voorstellen kreeg een positief advies. Dit percentage wijkt grosso modo niet af van voorgaande jaren. Het geringe aantal voorstellen kan te wijten zijn aan de relatieve onbekendheid met het nieuwe systeem. In dat geval is het te beschouwen als een aanloopprobleem.

Relatief veel aandacht is besteed aan het feit dat een aantal aanvragen niet tijdig door het Kapittel van een advies kon worden voorzien. Enkele leden van uw Kamer hebben mij hierover vragen gesteld. Voor de achterliggende oorzaken van de niet-behandelde voorstellen verwijs ik naar mijn antwoord op deze vragen en naar de rapportage van het Kapittel. Om soortgelijke problemen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen, heeft het kabinet besloten de ondersteunende ambtelijke capaciteit van het Kapittel nog dit jaar tijdelijk uit te breiden met 4 fte's. Tevens zal er op korte termijn een organisatie-onderzoek worden afgerond, waarin de interne procedures worden doorgelicht en waarin meer duidelijkheid moet komen over de structureel benodigde personele capaciteit bij de Kanselarij der Nederlandse Orden. Op dit punt is de

kwaliteit van de aanvragen eveneens van belang. Onbekendheid met het nieuwe stelsel vraagt van voorstellers, burgemeesters, commissarissen van de Koningin en Kapittel nog relatief veel tijd en heeft meer dan eens tot misverstanden geleid. Voorlichting en communicatie blijven daarom aandacht vragen. De burgemeesters zullen overigens, gelet op de ervaringen bij de Algemene Gelegenheid 1996, gewezen worden op de mogelijkheid om het hele jaar door (voor de Algemene Gelegenheid tot de sluitingsdatum) aanvragen in te dienen. Zij zullen worden verzocht dat ook te doen en niet te wachten tot het laatste moment, teneinde zoveel mogelijk een piekbelasting te voorkomen.

#### *Doorzendplicht*

Een decoratievoorstel doorloopt een uitgebreide procedure. De commissarissen van de Koningin hebben erop gewezen dat de doorzendplicht van alle voorstellen, dus ook die voorzien zijn van een negatief advies, aan het Kapittel voor teveel, onnodige administratieve rompslomp zorgt. Ik ben van mening dat afschaffing van deze doorzendplicht op dit moment te vroeg komt. Bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel speelt het Kapittel een cruciale rol. Om die rol goed te vervullen dient het over alle voorstellen en over alle adviezen te beschikken. Het Kapittel bewaakt immers de eenheid in het stelsel. Ik acht het wel denkbaar dat op termijn, als het nieuwe stelsel meer vaste vorm heeft gekregen, de doorzendplicht voor alsdan duidelijk «kansloze» voorstellen kan vervallen. Ook met uw Kamer is destijds afgesproken dat alle voorstellen worden doorgezonden, teneinde bij de voorziene evaluatie het hele proces te kunnen overzien. Intussen zal ik mij met het Kapittel beraden op een verkorte behandelingsprocedure van voorstellen vergezeld van een negatief advies van de burgemeester en de commissaris van de Koningin.

#### *Rol van de burgemeester*

Over de rol voor de burgemeester is een aantal vragen gerezen. De burgemeester vervult in het nieuwe stelsel een initiërende rol, omdat alle voorstellen bij hem moeten worden ingediend. De burgemeester is bij uitstek de «trekker en duwer» in het nieuwe stelsel. Hij kan de plaatselijke situatie beoordelen en hij kan decoratievoorstellen uitlokken. Veel burgemeesters die zich het vernieuwde decoratiestelsel goed eigen hebben gemaakt en goed onderbouwde voorstellen indienen, vervullen die rol al. Het nieuwe decoratiestelsel is, als hierboven al aangegeven, in de implementatie-fase waarin nog niet alle burgemeesters zich in dezelfde mate in voornoemde initiërende rol hebben kunnen inleven. Bij veel voorstellen ontbreekt een voldoende onderbouwing van de bijzondere verdiensten. Ik ga ervan uit dat dit van tijdelijke aard is.

### **3. De resultaten van de Algemene Gelegenheid 1996**

#### *Verdeling over de bevolking*

Uit de cijfers in de rapportage van het Kapittel blijkt dat er veel vrijwilligers en verhoudingsgewijs beduidend meer vrouwen zijn gedecoreerd dan in voorgaande jaren. Ik acht dit een resultaat dat duidelijk beantwoordt aan de doelstellingen van het vernieuwde stelsel. Opmerkelijk is het naar verhouding grote gebrek aan voorstellen uit de grote steden. Dit kan niet worden toegeschreven aan het ontbreken van personen met bijzondere verdiensten voor de samenleving. Juist in de steden worden tal van sociale activiteiten ondernomen, die vallen binnen de sfeer van het Ordereglement. Ook hier verdienen voorlichting en communicatie meer aandacht.

Het aantal verleende onderscheidingen aan personen die in hun hoofdfunctie op bijzondere verdiensten kunnen bogen, is achtergebleven bij wat werd verwacht. De commissarissen van de Koningin wijzen in dit verband op een nieuwe witte vlek die zou zijn ontstaan. Ik kom hier onder punt 4 op terug.

#### *Gradering*

Er zijn 42 onderscheidingen uitgereikt in de Orde van de Nederlandse Leeuw en 948 onderscheidingen in de Orde van Oranje-Nassau. Dit onderstreept het exclusieve karakter van de Nederlandse Leeuw. Binnen de Orde van Oranje-Nassau zijn veel onderscheidingen op het niveau van de nieuwe graad «Lid Oranje-Nassau» toegekend. Overigens wordt de nieuwe graad, zo is in de praktijk gebleken, toch nog wel gezien als «de nieuwe eremedaille». De nieuwe graad van Lid Oranje-Nassau is evenwel een volwaardige ridderlijke graad.

De commissarissen wijzen erop dat de aanduiding «Ridder in de zoveelste graad» verwarring wekt en kan worden gezien als latent klasse-onderscheid. Ik heb hier begrip voor en ben bereid om binnen het kader van de vigerende wet- en regelgeving aan de geuite bezwaren tegemoet te komen.

#### **4. De toepassing van de criteria**

##### *Bijzondere verdiensten*

De Orden van de Nederlandse Leeuw en Oranje-Nassau, kennen ieder hun eigen criteria. Bij de Nederlandse Leeuw gaat het om bijzondere verdiensten van zeer exceptionele aard jegens de samenleving. Volgens het Ordereglement kunnen bijzondere verdiensten aanleiding zijn voor toekenning van een onderscheiding in deze orde, indien:

- a. iemand een verantwoordelijkheid heeft gedragen of een bekwaamheid heeft getoond die aanmerkelijk groter is dan de samenleving van hem mocht verwachten;
- b. iemand op uitstekende wijze werkzaamheden heeft verricht waarbij de samenleving in zeer belangrijke mate is gebaat en in het bijzonder indien de maatschappelijke waardering daarvoor niet op andere wijze tot uitdrukking is gekomen, of
- c. iemand alleen of samen met anderen, al dan niet in opdracht, een zeer uitzonderlijke prestatie heeft verricht.

Voor een onderscheiding in de Orde van Oranje-Nassau moet er sprake zijn van bijzondere verdiensten jegens de samenleving.

Volgens het Ordereglement is er sprake van dergelijke verdiensten als:

- a. iemand zich geruime tijd ten bate van de samenleving heeft ingespannen of anderen heeft gestimuleerd;
- b. iemand een of meer opvallende prestaties heeft geleverd of werkzaamheden heeft verricht die voor de samenleving een bijzondere waarde hebben.

Als aanvullend criterium geldt bij de Orde van Oranje-Nassau dat bij de vaststelling van de bijzondere verdiensten in aanmerking kan worden genomen, dat betrokkene geruime tijd werkzaamheden heeft verricht op een wijze die betrokkene onderscheidt van anderen en die getuigt van een karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling. Karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling is op zich dus niet voldoende om voor een onderscheiding in aanmerking te komen. Het gaat in de eerste plaats om de bijzondere verdiensten jegens de samenleving.

De commissarissen van de Koningin stellen als punt van kritiek in hun brief aan de orde dat er een nieuwe witte vlek is ontstaan, grofweg aan te duiden als «werkend Nederland». Gedoeld wordt op «die verdienstelijke Nederlanders, die door hun hoofdfunctie worden geabsorbeerd dan wel ten gevolge van de aard of de mobiliteit in hun hoofdfunctie niet aan van de hoofdfunctie losstaande nevenfuncties toekomen.» De commissarissen vinden dat dit het rechtstreeks gevolg is van een enge interpretatie van het begrip «bijzondere verdiensten» door beroepsmatige prestaties en werkzaamheden bij de beoordeling buiten beschouwing te laten. Ik heb het Kapittel gevraagd bij zijn eerste evaluatie hieraan bijzondere aandacht te geven, omdat er mijns inziens bij alle betrokkenen duidelijkheid moet zijn over de vraag of en in hoeverre bijzondere verdiensten jegens de samenleving in de hoofdfunctie als een zelfstandig criterium mag worden gehanteerd voor het toekennen van een onderscheiding in de Orde van Oranje-Nassau.

Het Kapittel constateert in zijn rapportage dat «er geen mogelijkheid is om personen vanwege hun karaktervolle en voorbeeldige vervulling van de hoofdfunctie te decoreren in de Orde van Oranje-Nassau. Decoreren in deze orde is alleen mogelijk indien de verdiensten die de decorandus in de betaalde functie heeft opgebouwd, van zodanig belang zijn voor de maatschappij en zodanig herkenbaar zijn dat deze als bijzondere verdiensten jegens de maatschappij – en niet zuiver en alleen tegenover de werkgever – kunnen worden aangemerkt. Voor de Algemene Gelegenheid 1996 zijn niet of nauwelijks voorstellen ingediend op basis waarvan op die grond een onderscheiding kon worden verleend.»

Ik meen hieruit de conclusie te mogen trekken dat er ten principale geen sprake is van een witte vlek, maar dat het door allerlei oorzaken in het eerste jaar heeft ontbroken aan de mogelijkheid om dit criterium afdoende toe te passen. Om gedecoreerd te worden in de Orde van Oranje-Nassau moet duidelijk gebleken zijn dat er sprake is van bijzondere verdiensten jegens de samenleving. Deze verdiensten kunnen ook binnen de hoofdfunctie tot stand zijn gekomen, maar moeten wel uitgaan boven wat normaal gesproken van iemand in een dergelijke functie mocht worden verwacht.

De mogelijkheid om verdiensten binnen de hoofdfunctie mee te nemen in de beoordeling of iemand voor een decoratie in aanmerking komt, is met name van belang voor personen die, door het tijdsbeslag dat hun beroep of functie met zich meebrengt, niet aan nevenfuncties toekomen. In dit verband kan bij voorbeeld worden gedacht aan ondernemers. Op de indiener van het decoratievoorstel rust de verantwoordelijkheid die bijzondere verdiensten ook binnen de vervulling van de hoofdfunctie aan te tonen en te onderbouwen. Naar de mate waarin in dit opzicht goed voorbereide decoratievoorstellen worden gedaan, kan het decoratiestelsel ook hier goede invulling krijgen. Het Kapittel heeft toegezegd dit onderwerp aandacht te geven. Ik ben voornemens voor zover nodig de aandacht van de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin hiervoor te vragen.

#### *Bijzondere groepen*

Een punt van aandacht is het decoreren van buitenlanders die in Nederland woonachtig zijn, van Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn en voor buitenlanders die zich in den vreemde verdienstelijk hebben gemaakt voor de Nederlandse samenleving. Ook voor deze groepen biedt het Ordereglement de mogelijkheid langs de geëigende kanalen voorstellen voor een koninklijke onderscheiding te doen.

### *Ten slotte*

De voorbereiding van het vernieuwde decoratiestelsel kent een lange voorgeschiedenis en het zou verbazing hebben gewekt als de invoering geheel rimpelloos zou verlopen. De aanloopproblemen waren, met andere woorden, te verwachten. Het is evenwel van belang de opgestelde doelstellingen en de lijn die door de wetgever is uitgezet en overigens in brede kring wordt onderschreven, vast te houden. Ondertussen moeten alle bij het decoratiestelsel betrokkenen op basis van goede voorlichting werken aan een goede onderlinge communicatie. In dit kader past het voorstel van het Kapittel om het mogelijk te maken nadere informatie ten behoeve van de toetsing van voorstellen rechtstreeks bij de voorstellende burgemeester te doen inwinnen. Uiteraard wordt de commissaris van de Koningin hierover ingelicht. Het Kapittel wijst er tevens op dat ondermeer bij de burgemeesters behoefte bestaat de overwegingen te kennen die een rol hebben gespeeld in de advisering door het Kapittel en de besluitvorming op een voorstel door de minister. De regering zal de suggestie van het Kapittel volgen om een besluit omtrent een decoratievoorstel vergezeld van een afschrift van het advies van het Kapittel aan de commissaris van de Koningin en de burgemeester te zenden.

Tenslotte zal de regering, eveneens in de lijn met de aanbevelingen van het Kapittel en de commissarissen van de Koningin de gebruikte terminologie in de tekst van de publicatie in de Staatscourant verbeteren. De regering vertrouwt erop dat met de ingestelde verbeteringen en maatregelen gelet op de nog korte ervaringen met het nieuwe decoratiestelsel, de weg open ligt naar een goed functionerend modern stelsel waarin verdienstelijke personen op passende wijze worden onderscheiden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal