

Vergaderjaar 1995–1996

**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. 34**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 18 januari 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup> heeft op 13 december 1995 overleg gevoerd met minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken over diens **brief van 12 oktober 1995 inzake het decoratiestelsel** (20 668 (R-1354), nr. 31).

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

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Apostolou** (PvdA) verbaasde zich erover dat het kabinet na de eerdere toezegging om de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie op stuknr. 28 uit te voeren, thans tot de conclusie komt dat dit niet wel doenlijk is. Kennelijk twijfelt het kabinet. Mede gezien de inhoud van de van 24 juli jl. daterende «Startbrief» zag hij geen reden om af te wijken van de lijn die in deze motie is getrokken. Decoratie van politieke ambtsdragers ligt gevoelig, maar net zo gevoelig is het dat de Kamer in bedoelde motie heeft uitgesproken dat zij het gewijzigde decoratiestelsel (dat automatische toekenning afgeschaft) ook op politici van toepassing wil laten zijn. Eigenlijk is het absurd dat betrokkenen in een uitzonderingspositie worden gedwongen, hoewel zij hebben uitgesproken het op prijs te stellen dat ten aanzien van hen niet van de algemene regel wordt afgeweken. Dat aan een automatisch toegekende onderscheiding voor politici minder waarde zou worden toegekend, sprak hem niet aan. Hierin zag hij een reden te meer om dit automatisme af te schaffen. Dan kan aan een toegekende onderscheiding ook de juiste waarde worden toegekend. De van 6 december jl. daterende brief waarin het Presidium van de Kamer bezwaren kenbaar maakt tegen automatische toekenning van onderscheidingen (zonder ruimte voor marginale toetsing) zag hij als een ondersteuning van zijn pleidooi consequente uitvoering van de motie. Hij deed dan ook een dringend beroep op de minister om haar uit te voeren. Politieke gevoeligheden zouden daarbij kunnen worden vermeden door de beoordeling of een politicus voor een onderscheiding in aanmerking komt, te laten geschieden door de burgemeester van diens woonplaats en door het Kapittel.

De heer Apostolou gaf te kennen de discussie over dit onderwerp niet op de spits te willen drijven, maar waarschuwde dat zijn fractie zich niet

<sup>1</sup> 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 (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).  
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Oven (PvdA).

zal neerleggen bij het niet uitvoeren van de motie. Deze impasse moet via redelijk overleg worden doorbroken, maar als het langs die weg niet lukt, staan het parlement nog andere wegen open, zoals het indienen van een initiatief-wetsvoorstel. Ten slotte kondigde hij aan dat de leden van zijn fractie geen prijs meer zullen stellen op een onderscheiding, als uiteindelijk moet worden geconcludeerd dat de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie niet wordt uitgevoerd en de automatische toekenning overeind blijft.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) onderstreepte dat het nieuwe decoratiestelsel het automatisch toekennen van onderscheidingen wil terugdringen door bijzondere verdiensten jegens de samenleving centraal te stellen. Bij motie heeft de Kamer uitgesproken af te willen van de uitzonderingspositie die politieke ambtsdragers op grond van artikel 14 van het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje Nassau innemen. Zij onderkende het in de brief van 12 oktober omschreven spanningsveld dat ontstaat bij uitvoering van de motie, maar zag vasthouden aan het automatisch toekennen van onderscheidingen niet als de oplossing hiervoor. In die mening voelde ook zij zich gesterkt door het recente schrijven van het Presidium van de Kamer, waarin haar voorzitter terecht tot uitdrukking brengt er moeite mee te hebben om min of meer gedwongen te worden eenieder voor een lintje voor te dragen. Lintjes moeten echte onderscheidingen blijven, waarbij bijzondere verdiensten jegens de samenleving centraal staan. Zij moeten derhalve ook zo door die samenleving worden ervaren. Alleen het gedurende een bepaalde tijd vervullen van het beroep volksvertegenwoordiger staat niet garant voor bijzondere verdiensten jegens de samenleving, al kan het daar wel een aanwijzing voor zijn. Tegen deze achtergrond zag zij twee mogelijke oplossingen voor het ontstane probleem. De eerste zou zijn om volksvertegenwoordigers net als alle andere burgers te laten beoordelen door de burgemeester van hun woonplaats. Bij die beoordeling kan de duur van de functievervulling een rol spelen, maar die mag niet doorslaggevend zijn. De tweede oplossing zou erin gelegen kunnen zijn om volksvertegenwoordigers tijdens de uitoefening van hun functie niet in aanmerking te laten komen voor een onderscheiding, maar deze (als daar aanleiding toe is) pas te verlenen bij hun uittreden. In andere landen (waaronder Frankrijk) is dit de praktijk. Is de minister bereid over deze twee opties indringend met het kabinet te spreken? In ieder geval bleef zij erbij dat de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie moet worden uitgevoerd.

De heer **H. G. J. Kamp** (VVD) kon zich in grote lijnen vinden in de brief van 12 oktober jl., omdat zijn fractie de desbetreffende motie niet heeft gesteund. In de discussie over dit onderwerp heeft zij namelijk steeds benadrukt dat toekenning van onderscheidingen er niet toe mag leiden dat politici elkaar als het ware de maat gaan nemen. Niemand is gebaat met de vertroebeling van de politieke verhoudingen die daarvan het gevolg is. Nog wel vroeg hij van de minister of er in de recente brief van het Presidium terecht op wordt geduurd dat de nieuwe situatie slechter is dan de oude, omdat er (hoewel in beide gevallen wordt uitgegaan van automatisme) nu geen vorm van marginale toetsing meer mogelijk is. Uitgaande van automatisme bij toekenning had hij geen bezwaar tegen enige vorm van marginale toetsing. Is er verschil tussen de oude en de nieuwe praktijk en zo ja, is daarin wellicht een oplossing voor het gerezen probleem te vinden?

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) bleef bij haar tot nu toe ingenomen standpunt, dat volksvertegenwoordigers niet automatisch moeten worden onderscheiden. Net als gewone burgers kunnen zij daarvoor volgens de normale procedure in aanmerking komen als zij zich op bijzondere wijze in de samenleving verdienstelijk hebben gemaakt. Louter het bekleden van de functie van volksvertegenwoordiger is

daarvoor niet voldoende. Daarnaast bracht zij tot uitdrukking er bijzonder grote moeite mee te hebben als het zover mocht komen dat politici die racistische ideeën uitdragen, automatisch in aanmerking kunnen komen voor een lintje op grond van «bijzondere verdiensten». De door de heer Apostolou aangedragen oplossing om volksvertegenwoordigers gewoon door de burgemeester van hun woonplaats en het Kapittel te laten beoordelen, onderschreef zij. Overigens constateerde hij dat de fractie van de PvdA met haar standpunt dat desnoods onderscheidingen zullen worden afgewezen, al aardig in de richting van GroenLinks opschuift. Zij kondigde aan, een door de SP voorbereide motie te zullen steunen, die uitsluit dat volksvertegenwoordigers alleen op grond van hun functie in aanmerking komen voor een onderscheiding.

De heer **Poppe** (SP) vond het niet meer in deze tijd passend om politici alleen op grond van hun «diensttijd» te onderscheiden. Dit impliceert inflatie van de onderscheiding voor degenen die hem wel echt verdienen, zeker als wordt bedacht welke personen over enkele jaren automatisch voor een lintje in aanmerking zouden kunnen komen. Tegen deze achtergrond is destijds ook steun verleend aan de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie, die beoogde een eind te maken aan het automatisch toekennen van onderscheidingen. De minister had de nu ontstane problemen kunnen voorkomen door overname van de motie-Poppe/Oedayraj Singh Varma, die afschaffing beoogde van de verlening van onderscheidingen aan ministers, staatssecretarissen en volksvertegenwoordigers op grond van hun functie of gewezen functie. Destijds gaf de minister te kennen, dit alternatief niet te willen steunen, hoewel dit volgens hem wel hout sneed. Denkt de minister daar (gezien zijn brief en gezien de door diverse sprekers ingenomen standpunten) nu wellicht anders over? Alles overziende bleef hij erbij dat het verlenen van onderscheidingen aan politici gewoon moet worden afgeschaft. Wat zij in hun functie doen, mag nooit reden zijn voor het geven van een lintje. Het onderscheiden van volksvertegenwoordigers moet aan het volk worden voorbehouden. Dat doet het volk bij de verkiezingen. Uitvoering van de motie-Poppe/Oedayraj Singh Varma is voor de minister de enige uitweg uit zijn benarde positie. Teneinde deze motie in aangepaste vorm wederom aan de Kamer te kunnen voorleggen, kondigde hij aan, eventueel een plenair debat over het verslag van dit Algemeen Overleg te zullen vragen.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** erkende dat er spanning zit tussen het streven naar modernisering van het decoratiestelsel en de conclusie dat aan automatische toekenning van onderscheidingen aan politieke ambtsdragers moet worden vastgehouden. Hij onderstreepte dat de problemen bij uitvoering van de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie niet moeten worden onderschat. Daardoor zouden wel eens heel andere, veel ernstiger spanningen kunnen optreden. Met name het risico van politisering van het systeem is voor het kabinet een groot struikelblok. Uitvoering van de motie kan ertoe leiden dat binnen het kabinet, of tussen kabinet en Kamer (politiek) verschil van mening ontstaat over de beoordeling van voordrachten voor onderscheidingen. Uiteindelijk kan dit er zelfs toe leiden dat een minister van Binnenlandse Zaken door de Kamer ter verantwoording wordt geroepen over zijn toekenningsbeleid. Kenmerkend voor een beoordelingssysteem is, dat daarin ook subjectieve motieven een rol kunnen spelen. Burgemeesters, het Kapittel, de minister en het kabinet, maar ook de voor het doen van een voorstel verantwoordelijke voorzitters van parlement, gemeenteraden en provinciale staten, kunnen hierdoor in grote problemen geraken. Opvolging van de suggestie van de heer Apostolou om zijn motie uit te voeren door de beoordeling te laten

plaatsvinden door de burgemeester van de woonplaats van betrokkene, achtte hij dan ook uitgesloten. Niet-automatische toekenning van onderscheidingen leidt hoe dan ook tot politisering van het systeem. Hoewel hij begrip had voor opmerkingen die in deze richting werden gemaakt, wees hij erop dat de zorg die is uitgesproken over het toekennen van onderscheidingen aan bepaalde politieke ambtsdragers goed illustreert voor welke dilemma's men bij uitvoering van de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie komt te staan. Wie moet in een gegeven situatie beoordelen of iemand al dan niet een lintje krijgt, en welke eisen moeten er vervolgens aan de beoordelaar worden gesteld? Overigens zag hij geen oplossing voor het probleem dat sommige gedecoreerden zich tekort gedaan kunnen voelen als aan bepaalde personen automatisch een onderscheiding wordt verleend.

De minister betreurde het dat op de eerdere toezegging om de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie uit te voeren, moest worden teruggekomen. Voor de verwarring die hierdoor is ontstaan, verontschuldigde hij zich. Er mag echter niet uit worden geconcludeerd dat het kabinet in deze kwestie nog twijfels zou kennen. Dat het kabinet met het niet uitvoeren van de motie de leden van de Kamer zou dwingen om automatisch onderscheidingen in ontvangst te nemen, bestreed hij. De thans zittende kamerleden hebben het volste recht om voor zichzelf uit te spreken dat zij niet automatisch voor een onderscheiding in aanmerking wensen te komen. Iets anders is echter de beleidsmatige vraag hoe in het algemeen moet worden omgegaan met onderscheiding van politieke ambtsdragers. In dat bredere kader heeft het kabinet na uitvoerige discussie, op grond van beleidsmatige argumenten een bepaalde afweging gemaakt. Een verzoek aan de ministerraad om alsnog uitvoering van de motie in overweging te nemen, leek hem dan ook weinig zinvol, al was hij om redenen van zorgvuldigheid wel bereid om dit desnoods opnieuw voor te leggen.

Dat het Presidium van de Tweede Kamer ongelukkig zou zijn met de ontstane situatie, kon de minister uit de brief van 6 december jl. niet opmaken. Het Presidium wil iets meer ruimte voor een vorm van marginale toetsing, maar geeft niet aan hoe dit kan worden gerealiseerd, omdat het daar in eigen kring zeer verschillend over denkt. Welke invulling hieraan ook wordt gegeven, uiteindelijk zal het erop neerkomen dat op subjectieve gronden politiek wordt beoordeeld of het wenselijk is dat aan iemand een onderscheiding wordt verleend. Daarmee is het gevaar voor politisering van het stelsel levensgroot aanwezig. Overigens wees hij erop dat het oude systeem de facto even automatisch is als het nieuwe. Er wordt thans alleen een andere procedure gevolgd door het voorstel niet meer aan de minister van Binnenlandse Zaken te zenden maar aan de burgemeester van de woonplaats van betrokkene. Begrip had hij voor de door mevrouw **Scheltema** aangevoerde verklaring, dat het door het Presidium geproefde verschil tussen het oude en het nieuwe systeem gelegen zou kunnen zijn in de strikte bepaling van artikel 14 van het Reglement, die geen ruimte laat voor iets als een marginale toetsing.

Voor het idee om politieke ambtsdragers pas bij hun uittreden uit het politieke ambt een onderscheiding toe te kennen, had de minister op zich wel sympathie, mits dit automatisch gebeurt. Hij voelde er echter niets voor als er een element van marginale toetsing aan verbonden is. Dat vergroot slechts de onduidelijkheid, biedt geen oplossing voor het beoordelingsprobleem en leidt evengoed tot politisering van het systeem. De bijzondere positie van betrokkenen, vergt een duidelijke keuze voor òf automatische òf niet-automatische toekenning, met alle gevolgen van dien. In de bijzondere betekenis die in het democratisch bestel moet worden toegekend aan het feit dat iemand tien jaar functioneert als volksvertegenwoordiger (en er dus minimaal drie keer in is geslaagd om bij verkiezingen het vertrouwen van de kiezers te winnen) zag hij op zich voldoende reden om vast te houden aan automatische toekenning van

onderscheidingen aan politieke ambtsdragers. Kent men die bijzondere betekenis er niet aan toe en legt men meer nadruk op andere bijzondere verdiensten, dan ligt het voor de hand om te kiezen voor de lijn die is neergelegd in het standpunt van mevrouw Oedayraj Singh Varma en de heer Poppe.

### **Nadere gedachtenwisseling**

De heer **Apostolou** (PvdA) benadrukte het geheel in de geest van de wet te vinden als bij het verlenen van lintjes aan volksvertegenwoordigers niet alleen de functie centraal staat, maar ook de maatschappelijke verdienste een rol speelt. Dat bij de beoordeling daarvan subjectieve criteria kunnen worden gehanteerd, geldt niet alleen voor volksvertegenwoordigers. Ook voor het verlenen van onderscheidingen aan andere burgers moeten nieuwe beoordelingscriteria worden geformuleerd. Tegen deze achtergrond deed hij een dringend beroep op de minister om in het kabinet nogmaals aandacht te vragen voor de door de Kamer uitgesproken wens. Om uit de impasse te komen stelde hij voor, het nieuwe stelsel ook op volksvertegenwoordigers van toepassing te verklaren en bij de komende evaluatie te bezien of dit heeft geleid tot de door de minister gevreesde problemen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) deed een dringend beroep op de minister om over de door haar aangedragen oplossingsrichtingen alsnog indringend met het kabinet te spreken. Om lintjes onderscheidingen te laten blijven, moet de toekenning ervan geschieden op een manier die in de samenleving een draagvlak heeft. Aan subjectieve beoordeling van bijzondere verdiensten zal inderdaad niet zijn te ontkomen, maar dat geldt voor iedereen. Op dit vlak zullen nieuwe regels moeten uitkristalliseren. In die situatie gaat het niet aan om alleen voor politieke ambtsdragers een uitzondering te maken. Zij pleitte ervoor om artikel 14 uit het Reglement te schrappen en ook voor politieke ambtsdragers af te wachten welke criteria en richtlijnen zullen ontstaan in het toetsingsproces.

De heer **H. G. J. Kamp** (VVD) vroeg of uit de constatering van de minister dat er geen verschil is tussen de oude en de nieuwe regeling, moet worden afgeleid dat onderscheidingen volledig automatisch worden toegekend, zonder dat er ruimte is voor enige vorm van marginale toetsing. Gezien de door de verschillende partijen ingenomen standpunten leek het hem het beste als de Kamer zich neerlegde bij de conclusie in de brief van 12 oktober jl.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) zag in het blote feit dat iemand erin is geslaagd om zich enkele keren als volksvertegenwoordiger te laten verkiezen geen enkele reden om politieke ambtsdragers automatisch een lintje te geven. Dat zegt namelijk niets over hun functioneren. Van bijzondere verdiensten is veeleer sprake bij de vele vrijwilligers die actief zijn in de samenleving. Die mensen verdienen in de eerste plaats een applaus in de vorm van een lintje en niet de volksvertegenwoordigers die tegen een goede beloning gewoon hun werk doen. Overigens gaf zij aan er trots op te zijn als volksvertegenwoordiger te functioneren in het Nederlandse democratische stelsel. Alles afwegende hield zij vast aan de tekst van de motie op stuk nr. 20 668 (R 1354), nr. 29.

De heer **Poppe** (SP) zag het betoog van de minister als een zoveelste bevestiging van zijn stelling dat het nieuwe decoratiestelsel niet deugt, zelfs niet als het wordt gewijzigd volgens de motie-Apostolou/Scheltema-de Nie. Een oplossing voor de problemen kan alleen worden gevonden in de richting van de motie-Poppe/Oedayraj Singh Varma. Het stelde hem teleur dat de minister nog niet tot die conclusie is gekomen.

Ook hij vond dat de vele vrijwilligers die in de samenleving actief zijn, in de eerste plaats in aanmerking zouden moeten komen voor een lintje. Volksvertegenwoordigers worden via de verkiezingen onderscheiden door de bevolking. Zoals het nu is, heerst in de samenleving de opvatting dat men elkaar lintjes geeft. Die inflatie moet er uit worden gehaald. Alles overziende bleef hij bij zijn verzoek om het verslag van dit algemeen overleg op de agenda van de Kamer te plaatsen.

De **minister** erkende dat het nieuwe decoratiestelsel bedoeld is om meer aansluiting te zoeken bij de in de loop der tijd gewijzigde opvattingen in de maatschappij. Dit deed hem echter geen afstand nemen van zijn stelling dat er ten aanzien van volksvertegenwoordigers sprake is van bijzondere verdiensten als bedoeld in het Reglement, louter door het feit dat zij het volk vertegenwoordigen en zij verschillende keren het vertrouwensvotum hebben gekregen. Hierin zag hij zich gesterkt door de constatering dat het automatisme tot nu toe nooit heeft geleid tot problemen. Gezien de lange, uitputtende discussie die reeds over de wijziging van het decoratiestelsel is gevoerd, voelde hij niet voor het nadere voorstel van de heer Apostolou. Beter leek het hem om bij de evaluatie in juni 1996 te bezien of toepassing van het automatische systeem tot problemen heeft geleid. Verwijzend naar de twee brieven die over deze kwestie zijn geschreven, gaf hij aan dat het kabinet na een zeer zorgvuldige, moeilijke afweging tot zijn standpunt is gekomen. Centraal daarin staat, dat politisering van het decoratiestelsel beslist moet worden voorkomen. Indien hij daartoe door de Kamer gedwongen zou worden, was hij bereid het overleg binnen het kabinet over deze kwestie te heropenen, maar vooralsnog zag hij daartoe geen reden, aangezien in dit overleg geen nieuwe feiten naar voren zijn gebracht. In de huidige situatie leek het hem het beste om af te wachten welke ontwikkelingen zich eventueel voordoen in het plenaire debat over het verslag van dit algemeen overleg. Ten slotte wees hij met kracht de suggestie van de hand als zouden politici elkaar lintjes toedelen.

De heer **De Cloe** (voorzitter) verzocht de griffier te bevorderen dat op de kameragenda van de volgende week ruimte wordt ingeruimd voor een debat over het verslag van dit algemeen overleg.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
Hommes