

Vergaderjaar 2004–2005

**24 827**

**Decoratiestelsel**

**Nr. 7**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2005

In juni 1999 ontving U het kabinetsstandpunt over de eerste vierjaarlijkse rapportage van het Kapittel voor de Civiele Orden over de periode (1995–1998) (vergaderjaar 1998–1999; 24 827, nr. 4). Tijdens een algemeen overleg op 30 september 1999 stemde de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in met de conclusie, dat het herziene decoratiestelsel ondanks enige aanloopproblemen draagvlak heeft gekregen in de samenleving. De doelstellingen die met de herziening zijn beoogd, worden gerealiseerd.

Hierbij ontvangt u de tweede vierjaarlijkse rapportage van het Kapittel voor de Civiele Orden over de periode 1999–2003.<sup>1</sup> Deze rapportage gaat in op een groot aantal aspecten van het functioneren van het stelsel en de rol van het Kapittel daarin. Deze aandacht voor deelaspecten bevestigt de conclusie dat het stelsel ten principale niet meer ter discussie staat en zijn plaats heeft gevonden in de samenleving. De groei van het aantal voorstellen en toegekende onderscheidingen sinds de invoering getuigt daar ook van.

Het kabinet waardeert de inzet van de burgemeesters, de commissarissen van de Koningin, het Kapittel en hun medewerkers om het stelsel zo goed mogelijk te laten functioneren. Dit geldt uiteraard ook voor degenen die op de Nederlandse Antillen en Aruba een rol spelen in de beoordeling van voorstellen.

Het Kapittel heeft een onderzoek laten uitvoeren naar een aantal aspecten van de maatschappelijke waardering van het stelsel onder de bevolking. De publieke waardering wordt niet zozeer beïnvloed door het aantal onderscheidingen als wel door de herkenbaarheid van de maatschappelijke betekenis van verdiensten. Dit sluit aan bij de doelstelling van de herziening om het decoratiestelsel midden in de samenleving te plaatsen. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het stelsel zullen zich steeds rekenschap moeten geven van maatschappelijke

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ontwikkelingen en van de vraag wat als maatschappelijk verdienstelijk wordt ervaren. Het wettelijke kader en de criteria voor de beoordeling van voorstellen bieden daarvoor de ruimte.

Het kabinet kan zich vinden in de essentie van deze rapportage. Het is niet noodzakelijk op alle details en afzonderlijke aanbevelingen in te gaan. Het kabinet vraagt in het bijzonder de aandacht voor enkele clusters. Daarbij wordt verwezen naar de aanbevelingen zoals die zijn samengevat aan het begin van de rapportage.

## **1. De Nederlandse Antillen en Aruba**

De toepassing van het herziene stelsel op de Nederlandse Antillen en Aruba heeft bijzondere aandacht gehad in afgelopen jaren. Veel is geïnvesteerd in voorlichting en informatievoorziening. Het Kapittel stelt voor op deze weg voort te gaan o.a. door het beschikbaar stellen van informatiemateriaal in de landstalen.

In hun reactie op de vierjaarlijkse rapportage laten de betrokken instanties op de Nederlandse Antillen en Aruba weten deze inspanning zeer waardevol te vinden. Ze hebben een positief effect op het aantal voorstellen en de kwaliteit daarvan, en op de adviezen die daarover worden uitgebracht. Wat betreft de Nederlandse Antillen geldt dat naast de Raad van Ministers ook de gezaghebbers van de eilanden een belangrijke rol spelen in de advisering. Deze rol is vergelijkbaar met de rol van de burgemeesters in Nederland. De Antillen steunen daarom de aanbeveling van het Kapittel om de advisering door de gezaghebbers op te nemen in het Orde-reglement. Het Kabinet neemt deze aanbeveling over. Het staat de gezaghebbers op de Nederlandse Antillen en de Raden van ministers van beide Koninkrijksdelen vrij om zich in hun rol bij te laten staan door een decoratiecommissie. Het kabinet vindt het te ver gaan om ook deze in het Ordereglement op te nemen omdat dan een formele procedure zou ontstaan van zeven instanties. Bovendien zou dit geen recht doen aan de primaire verantwoordelijkheid van de gezaghebber respectievelijk de Raad van ministers voor hun adviezen aan de minister voor Koninkrijksrelaties.

## **2. Automatismen**

Geen onderwerp heeft tot zoveel discussie aanleiding gegeven als de automatische toekenning van een Koninklijke onderscheiding aan gekozen volksvertegenwoordigers en aan ministers en staatssecretarissen. Zij moeten slechts voldoen aan bepaalde objectieve criteria wat betreft het aantal jaren dat zij hun politieke functie hebben vervuld.

De herziening van het stelsel beoogde juist de waardering van maatschappelijke verdiensten centraal te stellen en in de praktijk gegroeide automatismen tegen te gaan.

Deze nieuwe automatismen zijn daarmee niet goed te rijmen zonder nadere uitleg van de redenen. Er is – zo blijkt ook nu uit de rapportage – dikwijls sprake van maatschappelijk onbegrip.

Tijdens de parlementaire behandeling van de herziening van het stelsel is dit spanningsveld een en ander maal uitvoerig aan de orde gekomen. De argumenten voor deze uitzondering op de uitgangspunten van het herziene stelsel die daarbij gewisseld zijn, komen in essentie op het volgende neer.

- Er mag geen situatie ontstaan dat het functioneren van leden van controlerende organen (lees: volksvertegenwoordigers) onderwerp wordt van beoordeling door het gecontroleerde orgaan.

- Een oordeel over het functioneren van volksvertegenwoordigers komt toe aan de betreffende politieke partijen en uiteindelijk aan de kiezer. Een automatische onderscheiding is dan ook pas aan de orde indien iemand tenminste twee maal is herkozen.
- Wat betreft het automatisme voor ministers en staatssecretarissen: het is niet passend dat de regering en in het bijzonder de minister-president een oordeel moet geven over het functioneren van andere (oud) bewindslieden.
- Het risico van politisering van het toekennen van onderscheidingen door de mogelijke schijn van bevoordeling van politieke geestverwanten moet worden voorkomen.

Een alternatieve optie had kunnen zijn om in alle gevallen af te zien van het toekennen van een koninklijke onderscheiding in verband met het vervullen van een van deze politieke ambten. Daarover is destijds discussie geweest. Daarmee zou immers het genoemde spanningsveld worden opgeheven. Die keuze is uiteindelijk niet gemaakt.

De genoemde argumenten zijn nog steeds relevant. Het kabinet komt niet terug op de keus die destijds is gemaakt.

Wel is grote terughoudendheid gepast. Het aantal groepen dat onder de automatismen van artikel 14 van het Ordereglement valt, dient zo beperkt mogelijk te blijven. De automatismen gelden voor volksvertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten waarbij het eerstgenoemde argument voorop staat. Bij het automatisch onderscheiden van ministers en staatssecretarissen geldt dat de politieke eindverantwoordelijkheid voor deze onderscheidingen door de minister-president wordt gedragen. Dat zal veelal zijn de minister-president van het opvolgende kabinet. Deze mag niet in de politiek kwetsbare positie worden gebracht de verantwoordelijkheid te moeten nemen voor een waardering van het functioneren van ministers uit een vorig kabinet. Dit risico doet zich niet in dezelfde mate voor met betrekking tot voorstellen voor bestuurders van andere bestuursorganen.

Het kabinet kiest er ook niet voor om andere groepen binnen het stelsel in een bijzondere positie te brengen. De huidige criteria bieden voldoende ruimte om verdiensten te decoreren. (aanbeveling 13)

Bij het toetsen van voorstellen voor een automatische onderscheiding aan de objectieve criteria van art. 14 van het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en op de Orde van Oranje-Nassau (Ordereglement) wordt, op gelijke voet als bij andere voorstellen, acht geslagen op justitiële antecedenten.

Het kabinet neemt geen afstand van deze lijn. Bij automatische onderscheidingen bestaat bij betrokkene en diens omgeving uiteraard een verwachtingspatroon dat betrokkene bij afscheid wordt gedecoreerd. Gebeurt dit niet dan zal direct de vraag rijzen of er soms sprake is van justitiële antecedenten die niet eerder bekend waren. Ik streef ernaar om dit onbedoelde effect te voorkomen door betrokkenen in voorkomende gevallen de gelegenheid te geven op voorhand af te zien van een onderscheiding. Een dergelijke stap hoeft niet perse verbazing te wekken. Ook om andere redenen geven volksvertegenwoordigers nu regelmatig te kennen geen prijs te stellen op een (automatische) onderscheiding. (aanbeveling 9)

### **3. De aard van de maatschappelijk verdiensten**

Het kabinet is het eens met de aanbeveling dat de inzet, de tijdsbesteding voor bepaalde activiteiten en de resultaten (en dus de uitstraling) daarvan bij beoordeling zwaarder moeten wegen dan de tijdsduur (aantal jaren dat

iemand een bepaalde activiteit verrichtte) en de vraag of er sprake was van een bestuursfunctie. Het gaat steeds om de inhoud van de verdiensten.

De minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport overleggen graag met het Kapittel over de aandacht voor mantelzorgers. Een en ander verdraagt zich goed met de wettelijke criteria en de doelstellingen van de herziening. (aanbeveling 13 en 15)

Het kabinet kiest niet voor een maximering van het aantal decoraties per jaar. Dit zou ertoe leiden dat afhankelijk van het aantal voorstellen het ene jaar anders wordt geoordeeld dan het andere. Een alternatief is dat het leidt tot een situatie van: wie het eerst komt, het eerst maalt. Dit verdraagt zich niet met het wettelijke kader. (aanbeveling 16)

#### **4. Taak en positie van het Kapittel voor de Civiele Orden**

Het Kapittel is een belangrijke pijler van het huidige decoratiestelsel. Het advies over voorstellen weegt zwaar in de uiteindelijke beslissing door de verantwoordelijke minister. Afwijking van het advies is slechts mogelijk via een zware procedure.

Het aantal voorstellen is sinds de herziening gestaag toegenomen. Dit heeft geleid tot meer werk voor de leden van het Kapittel. De tijdbesteding is om die reden aangepast.

Daarnaast besteedt het Kapittel veel tijd en zorg aan voorlichting en adequate informatievoorziening. Het kabinet hecht eraan dat het Kapittel deze taak vervult die logisch voortvloeit uit de primaire adviestaak en de daarbij opgebouwde expertise. Het ligt daarom in de rede om daarvoor een basis te bieden in een bepaling in het Besluit Kapittel voor de Civiele Orden. (aanbevelingen 3 en 14).

Dit doet er niet aan af dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een eigen verantwoordelijkheid heeft om betrokkenen in de procedure te informeren over nieuwe ontwikkelingen, wijzigingen in de regelgeving of toepassingsaangelegenheden. Een voorbeeld zijn de gevolgen van de invoering van het dualisme voor het toekennen van (automatische) onderscheidingen aan defungerende wethouders en gedeputeerden.

Het Kapittel stelt voor om een aantal van dergelijke ontwikkelingen die zich afgelopen jaren voordeden en toen door de minister steeds bekend zijn gemaakt, nog eens samen te vatten in een document dat als het ware een aanvulling vormt op de memorie van toelichting bij de regelgeving die bij de herziening van het stelsel van kracht is geworden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal hieraan gevolg geven. (aanbevelingen 5 tot en met 11)

Nu het herziene stelsel een aantal jaren functioneert en zich heeft gezet, is er reden de organisatie en sturing van de ondersteunende ambtelijke organisatie, (de Kanselarij) opnieuw te bezien. Er is destijds volstaan met het toevoegen van een afdeling Toetsing en Advisering aan de Kanselarij ter ondersteuning van het (toen nieuwe) Kapittel voor de Civiele Orden. Over de toekomstige structuur van de organisatie voer ik thans overleg met de Voorzitter van het Kapittel voor de Civiele Orden, met de Kanselier en met de minister van Defensie.

In het Besluit Kapittel voor de Civiele Orden zal een bepaling worden opgenomen die expliciteert dat het Kapittel in zijn advisering ook kan betrekken de mogelijkheid van het toekennen van een andere door de regering erkende onderscheiding. Dit kan de vorm aannemen van een volledige adviesfunctie m.b.t. voorstellen tot het toekennen van een dergelijke onderscheiding; dit geldt bij voorbeeld de facto reeds voor de Erepenning voor menslievend hulpbetoon. Het kan ook zijn dat het

Kapittel op een dergelijk alternatief wijst indien naar zijn oordeel een onderscheiding in de Nederlandse Leeuw of Oranje-Nassau niet passend is. Het kabinet denkt daarbij in het bijzonder aan Erepenning Menslievend Hulpbetoon, Carnegie-Helden-fonds, De Ruijtermedaille, Vrijwilligersmedaille en Museummedaille.

## **5. Decoreren in het diplomatiek verkeer**

Het toekennen van decoraties in het diplomatieke verkeer kent een aantal bijzondere kenmerken. Reciprociteit in het verkeer tussen onafhankelijke staten speelt een belangrijke rol. Daarom zijn in 1998 bijzondere spelregels door het kabinet vastgesteld. Deze zijn gevoegd bij het kabinetsstandpunt over de eerste vierjaarlijkse rapportage.

Deze spelregels betreffen ook de rol van het Kapittel. Het Kapittel constateert dat in de hectiek van de voorbereiding van staatsbezoeken een ex ante toetsende rol in de praktijk niet tot zijn recht komt. Het Kapittel kan veelal pas in een zeer laat stadium worden betrokken bij de voorstellen en vaak zelfs pas achteraf. Het Kabinet hecht aan de algemene toetsende rol van het Kapittel. De minister van Buitenlandse Zaken zal het Kapittel daarom steeds informeren over de toekenning van onderscheidingen t.g.v. een staatsbezoek. De spelregels blijven daarvoor van kracht. Het Kapittel toetst echter niet langer vooraf maar kan ex post de minister zijn oordeel over de toepassing daarvan kenbaar maken opdat de minister dit kan betrekken bij de voorbereidingen van een volgend staatsbezoek. (aanbeveling 12)

## **6. Algemene gelegenheid versus bijzondere gelegenheid**

In het kabinetsstandpunt over de eerste vierjaarlijkse rapportage heeft het kabinet een passage gewijd aan de Algemene Gelegenheid (de lintjesregen) in verhouding tot bijzondere gelegenheden voor uitreiking van een onderscheiding.

De Algemene Gelegenheid voert kwantitatief de boventoon. Dat is ook bij uitstek een gelegenheid om de maatschappelijke waardering te uiten voor verdiensten. Dit sluit aan bij een stelsel dat het toekennen van een onderscheiding verbindt met verdiensten jegens de samenleving in het algemeen.

Voor een bijzondere gelegenheid dient echter nadrukkelijk ruimte te zijn als er een relatie is tussen het zwaartepunt van de verdiensten en de gelegenheid van uitreiking.

Het kabinet wil in dit verband in het bijzonder ruimte geven voor het decoreren ter gelegenheid van pensionering. Volgens een consistente lijn wordt thans bij pensionering tot uitreiking van een onderscheiding overgegaan indien de verdiensten in de laatste hoofdfunctie de belangrijkste basis vormen voor het toekennen van de onderscheiding.

Het kabinet is van oordeel dat pensionering een markant moment is in het maatschappelijke leven. Indien de verdiensten in opeenvolgende beroepsmatige activiteiten (en dus niet alleen in de laatste functie) en de daaraan te relateren nevenactiviteiten in belangrijke mate de basis vormen voor een Koninklijke onderscheiding, acht het kabinet het moment van pensionering en de feestelijkheden die daarmee meestal gepaard gaan, een reële gelegenheid voor uitreiking. De beleidslijn van het Kapittel is om in een dergelijk geval, uit vrees voor precedentwerking te adviseren tot decoratie bij Algemene Gelegenheid, tenzij de totale verdiensten in overwegende mate hetzelfde terrein bestrijken.

Naar het oordeel van het Kabinet moet volstrekt duidelijk zijn dat de verdiensten van iedere decorandus steeds op eigen merites worden gewogen en dat geen sprake kan zijn van precedentwerking t.o.v. anderen die dezelfde functies gaan vervullen als de gepensioneerde. Het is dus

zeker niet vanzelfsprekend dat een opvolger in dezelfde hoofdfunctie bij vertrek een onderscheiding ontvangt.

Het Kapittel zal verzocht worden deze overwegingen in zijn advisering te betrekken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

Oude stelsel Nieuwe stelsel

Graad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
<i>Orde van de Nederlandse Leeuw</i>															
Ridder Grootkruis	-	-	-	-	6	1	2	2	2	1	Nb	Nb	0	2	1
Commandeur	2	-	1	-	1	1	1	3	3	6	Nb	Nb	5	3	3
Ridder	162	135	120	110	151	174	82	46	47	41	Nb	Nb	56	57	48
<i>Orde van Oranje-Nassau</i>															
Ridder Grootkruis	2	11	3	10	42	32	8	4	4	7	Nb	Nb	16	4	45
Grootofficier	5	3	8	9	36	52	8	-	1	1	Nb	Nb	6	1	51
Commandeur	38	32	34	42	79	90	18	4	1	8	Nb	Nb	18	3	42
Officier	470	466	467	486	616	617	134	74	60	99	Nb	Nb	162	140	153
Ridder	1 098	984	1 041	903	1 251	1 221	470	454	516	601	Nb	Nb	1 444	1 079	799
Lid	-	-	-	-	-	-	1 018	1 654	2 580	2 286	Nb	Nb	3 689	3 395	3 370
<b>Totaal exclusief eremedailles</b>	<b>1 777</b>	<b>1 631</b>	<b>1 674</b>	<b>1 560</b>	<b>2 182</b>	<b>2 188</b>	<b>1 741</b>	<b>2 241</b>	<b>3 214</b>	<b>3 050</b>	<b>Nb</b>	<b>Nb</b>	<b>5 396</b>	<b>4 684</b>	<b>4 512</b>
<b>Eremedailles</b>	<b>3 615</b>	<b>3 545</b>	<b>3 436</b>	<b>3 423</b>	<b>3 367</b>	<b>3 888</b>	<b>543</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totaal (inclusief eremedailles)</b>	<b>5 392</b>	<b>5 176</b>	<b>5 110</b>	<b>4 983</b>	<b>5 549</b>	<b>6 076</b>	<b>2 284</b>	<b>2 241</b>	<b>3 214</b>	<b>3 050</b>	<b>Nb</b>	<b>Nb</b>	<b>5 396</b>	<b>4 684</b>	<b>4 512</b>
<b>Percentage vrouwen</b>	<b>10,6</b>	<b>10,5</b>	<b>10,4</b>	<b>12,7</b>	<b>12,8</b>	<b>13,7</b>	<b>27,3</b>	<b>20,3</b>	<b>25,1</b>	<b>22,6</b>	<b>Nb</b>	<b>Nb</b>	<b>24,7</b>	<b>23,4</b>	<b>24,1</b>

Met betrekking tot de decoratiejaren 1999/2000 en 2000/2001 zijn de gegevens helaas niet betrouwbaar genoeg voor verspreiding.

Graad	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
<i>Orde van de Nederlandse Leeuw</i>								
Ridder Grootkruis	2	0,1	2	0,1	nb	-	2	0,0
Commandeur	3	0,1	3	0,1	nb	-	3	0,1
Ridder	46	2,2	47	2,0	nb	-	57	1,2
<i>Orde van Oranje-Nassau</i>								
Ridder Grootkruis	4	0,2	4	0,2	nb	-	4	0,1
Grootofficier	-	-	1	0,0	nb	-	1	0,0
Commandeur	4	0,2	1	0,0	nb	-	3	0,1
Officier	74	3,5	59	2,6	nb	-	140	3,0
Ridder	452	21,3	500	21,8	nb	-	1 079	23,0
Lid	1 542	72,5	1 681	73,2	nb	-	3 395	72,5
<b>Totaal exclusief art.14</b>	<b>2 127</b>	<b>100,0</b>	<b>2 298</b>	<b>100,0</b>	<b>nb</b>	<b>-</b>	<b>2 331</b>	<b>100,0</b>
<b>Totaal inclusief art.14</b>	<b>2 241</b>	<b>3 214</b>	<b>3 050</b>	<b>3 050</b>	<b>nb</b>	<b>5 396</b>	<b>4 684</b>	<b>4 513</b>
<i>Algemene Gelegenheid</i>								
Bijzondere Gelegenheid	1 404	1 535	1 895	2 217	2 596	3 184	3 177	3 145
Vrouwen	837	1 679	1 155	nb	nb	1 081	- 846	1 141
Mannen	423	18,9	723	22,5	687	26,5	1 098	23,4
	1 818	81,1	2 491	77,5	1 909	73,5	3 586	76,6

Met betrekking tot de decoratiejaren 1999/2000 en 2000/2001 zijn de gegevens helaas niet betrouwbaar genoeg voor verspreiding.