

EEN LINTJE?

Wat een aanvrager van een lintje moet weten en wat een potentiële decorandus of decoranda moet weten m.b.t. de onderzoeken die over hem of haar zullen worden gedaan

Auteur: Mr.drs. J.H. van Put

April 2024

Copyright 2024 J.H. van Put

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerde bestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur.

Deze clausule geldt niet voor onderdelen van dit boek die reeds openbaar zijn gemaakt.

Inhoud	blz.
Voorwoord	3
I. Doel van dit boekje	4
II. Arrest Afdeling bestuursrecht Raad van State, 20 december 2023	5
III. Handleiding Decoratiestelsel	19
IV. Samenvatting procedure uit de Handleiding Decoratiestelsel	95
V. Vademecum decoratiestelsel	96
VI. Samenvatting procedure uit het Vademecum decoratiestelsel	156
VII. Slot	157

Voorwoord

Vóór 2019 heb ik een aantal aanvragen ingediend voor een lintje. Deze aanvragen werden afgewezen zonder motivering. Die ben ik vervolgens gaan uitzoeken. Tijdens die zoektocht ontdekte ik in 2019 dat Burgemeesters en Commissarissen van de Koning documenten gebruikten bij de behandeling van de aanvragen voor een lintje. Het betreft respectievelijk de Handleiding Decoratiestelsel en het Vademecum decoratiestelsel. Deze documenten zijn opgesteld door de Kanselarij der Nederlandse Orden en alleen bedoeld voor intern gebruik bij respectievelijk gemeenten en provincies. Daarin zijn concrete criteria op grond waarvan iemand voor een lintje in aanmerking kan komen.

Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, thans de Wet open overheid, heb ik om openbaarmaking gevraagd van deze documenten. Dit verzoek om openbaarmaking heb ik in september 2019 gedaan. In januari 2020 kreeg ik van het Kapittel voor de civiele orden een nagenoeg geheel zwart gemaakte exemplaren van genoemde documenten. Daartegen heb ik schriftelijk bezwaar gemaakt. Het Kapittel heeft vervolgens mijn bezwaar ongegrond verklaard. Naar aanleiding daarvan heb ik beroep ingesteld bij de Rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht. De Rechtbank heeft op 6 mei 2021 uitgesproken dat genoemde documenten volledig openbaar dienen te worden gemaakt, inclusief de concrete toekenningscriteria. Het Kapittel voor de civiel orden heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Raad heeft echter het vonnis van de Rechtbank Den Haag vernietigd en bij arrest van 20 december 2023 uitgesproken dat bedoelde documenten niet volledig openbaar behoeven te worden gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat de concrete toekenningscriteria geheim mogen blijven, althans schriftelijk. Want in de Handleiding decoratiestelsel is aangegeven dat het Kapittel de aanvragen voor een lintje wil stimuleren door het organiseren van informatie avonden waarbij de toekenningscriteria mondeling worden bekend gemaakt.

Overigens zijn in enkele onderdelen van de Handleiding en van het Vademecum wel concrete toekenningscriteria terug te vinden bij bepaalde groepen van potentiële decorandi.

Ik heb inmiddels een verzoekschrift bij het Europese Hof voor de rechten van de mens ingediend waarbij ik gevraagd heb meer genoemde documenten volledig openbaar te doen maken inclusief de concrete toekenningscriteria.

I. Doel van dit boekje

Dit boekje heeft twee doelen.

Ten eerste voor aanvragers van een lintje uitgebreide informatie verschaffen over het aanvraagproces, d.w.z. wat er met een aanvraag gebeurt nadat die is ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de potentiële decorandus woonachtig is.

Op de tweede plaats een potentiële decorandus of decoranda informeren welke onderzoeken hij of zij ondergaat zonder dat hij of zij weet dat er een lintje is aangevraagd. De burgemeester zal o.a. onderzoek doen naar het gedrag van een potentiële decorandus of decoranda. De Handleiding Decoratiestelsel geeft aan dat de burgemeester verplicht is dit onderzoek te doen. Ook is de burgemeester verplicht een aantal andere onderzoeken te doen, waaronder een onderzoek naar strafbare feiten. Dit wetende kan een decorandus of decoranda bij voorbaat aan zijn of haar familie- en/of kennissenkring en/of werkgever aangeven niet voor een lintje in aanmerking te willen komen.

In de praktijk verdient het aanbeveling voorafgaande aan het indienen van een aanvraag bij familie- en/of kennissenkring en/of werkgever na te gaan of iemand wel prijs stelt op het ontvangen van een lintje¹, maar het is meestal niet bekend bij potentiële decorandi of decorandae aan welke onderzoeken zij zullen worden onderworpen.

¹ Deze aanbeveling staat ook in de Handleiding Decoratiestelsel.

I. Arrest van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Kapittel voor de civiele orden (hierna: het Kapittel),
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 mei 2021 in zaak
nr. 20/2449 in het geding tussen:

J.H. van Put, wonend te Delft,

en

het Kapittel.

Procesverloop

Bij besluit van 20 november 2019 heeft het Kapittel naar aanleiding van een verzoek van Van Put op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob-verzoek) documenten (deels) openbaar gemaakt.

Bij besluit van 17 maart 2020 heeft het Kapittel het door Van Put daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 mei 2021 heeft de rechtbank het door Van Put daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 maart 2020 vernietigd, bepaald dat het Kapittel weggelakte passages uit het Vademecum Decoratiestelsel (hierna: het Vademecum) en de Handleiding Decoratiestelsel (hierna: de Handleiding) openbaar moet maken, het Kapittel opgedragen om het Vademecum en de Handleiding binnen zes weken na verzending aan Van Put te verstrekken en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 17 maart 2020. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het Kapittel hoger beroep ingesteld.

Van Put heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Van Put heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het Kapittel heeft een zienswijze gegeven.

Het Kapittel heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling verzocht bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat in afwachting van de uitspraak op het hoger beroep de weggelakte passages uit het Vademecum en de Handleiding niet openbaargemaakt hoeven worden. De voorzieningenrechter heeft dit verzoek bij uitspraak van 22 juni 2021 in zaaknummer 202103845/3/A3 toegewezen.

Bij besluit van 9 december 2021 heeft het Kapittel meer onderdelen van het Vademecum en de Handleiding openbaargemaakt.

Van Put heeft tegen dit besluit gronden ingediend.

Van Put heeft een nader stuk ingediend.

Van Put heeft de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 oktober 2023, waar het Kapittel, vertegenwoordigd door drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten en mr. C.L. de Vries Lentsch-Kostense, bijgestaan door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, en Van Put zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het Kapittel is een zelfstandig bestuursorgaan dat een eindadvies uitbrengt aan de minister die het aangaat over voordrachten voor een Koninklijke onderscheiding (ook wel een lintje genoemd). Jaarlijks ontvangen ongeveer 3000 burgers tijdens de zogeheten lintjesregen een lintje. Het lintje is een middel van waardering, het is een onderscheiding die wordt verleend om bijzondere maatschappelijke verdiensten van inwoners te honoreren. Het is gebruikelijk dat niet de persoon die het lintje krijgt (de decorandus) zelf, maar iemand uit de kring van die persoon, ondersteund door verklaringen van derden, het voorstel doet tot het verlenen van de onderscheiding. Van Put heeft op grond van de Wob om openbaarmaking verzocht van de criteria en bijbehorende documenten die bij de toetsing van een voorstel tot het verlenen van de onderscheiding worden gehanteerd. Die criteria zijn beschreven in het Vademecum en de Handleiding.

1.1. Het Kapittel is bij besluit van 20 november 2019 deels aan het verzoek van Van Put tegemoetgekomen en heeft de informatie uit het Vademecum en de Handleiding deels openbaar gemaakt. De hoofdstukken die betrekking hebben op de criteria voor de verlening van een onderscheiding heeft het Kapittel niet openbaargemaakt. Volgens het Kapittel leidt openbaarmaking van de weggelakte delen ertoe dat betrokkenen aan de hand van criteria publiekelijk aan de orde kunnen stellen dat aan bepaalde personen ten onrechte wel of geen lintje is verleend. Dat is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Ook bestaat volgens het Kapittel het risico dat uit de weggelakte delen wetenswaardigheden over de toepassing van de criteria worden afgelezen of afgeleid, waarmee in toekomstige decoratievoorstellen naar de criteria toegeschreven kan worden.

1.2. Van Put heeft tegen het besluit van 20 november 2019 bezwaar gemaakt omdat hij van mening is dat het Vademecum en de Handleiding volledig openbaargemaakt moeten worden. Het Kapittel heeft dat bezwaar bij het besluit van 17 maart 2020 ongegrond verklaard.

Oordeel van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het Kapittel openbaarmaking van de weggelakte passages uit het Vademecum en de Handleiding niet kan weigeren. Volgens de rechtbank zijn het Vademecum en de Handleiding een nadere uitwerking van criteria voor een onderscheiding die in het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau staan. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob is volgens de rechtbank naar zijn aard niet bedoeld om openbaarmaking van een dergelijke uitwerking te weigeren. Een ander oordeel zou er volgens de rechtbank op neerkomen dat bestuursorganen hun uitleg van wet en regelgeving onder omstandigheden geheim kunnen houden. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat onevenredige benadeling van de voordrachtprocedure en het decoratiestelsel geen reden is om informatie weg te lakken. Ook ziet de rechtbank niet in dat openbaarmaking de bij de voordrachtprocedure betrokken (rechts)personen onevenredig zal benadelen. De enkele stelling van het Kapittel dat een debat over al dan niet gedecoreerde personen een ernstige inbreuk is op hun persoonlijke levenssfeer, is volgens de rechtbank onvoldoende. Daarbij acht de rechtbank redengevend dat, hoewel voldaan

kan worden aan alle criteria voor een onderscheiding, het Kapittel alsnog kan besluiten geen onderscheiding toe te kennen. De rechtbank heeft daarom bepaald dat het Kapittel de weggelakte delen uit het Vademecum en de Handleiding openbaar moet maken.

Incidenteel hoger beroep

3. Van Put heeft ter zitting het incidenteel hoger beroep ingetrokken. Over dit incidenteel hoger beroep, voor zover dat al als zodanig moet worden aangemerkt, zal de Afdeling dan ook geen oordeel geven.

Hoger beroep

4. Het Kapittel betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het Vademecum en de Handleiding volledig openbaar moeten worden gemaakt. Volledige openbaarmaking van het Vademecum en de Handleiding is geweigerd omdat dit zal leiden tot onevenradige benadeling van (potentiële) decorandi en het Kapittel. Daarmee komt het goed functioneren van het Kapittel in het geding. Bovendien worden (potentiële) decorandi geschaad in de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Het Vademecum biedt aan de burgemeester van de woonplaats van de decorandus en de Handleiding aan zijn ambtenaren, houvast bij de uitoefening van hun adviserende taak in het kader van het decoratiestelsel. Met het Vademecum en de Handleiding worden praktische handvatten geboden voor het doen van het onderzoek naar het voorstel en de advisering daarover. Ook zijn daarin concrete criteria en voorbeelden opgenomen aan de hand waarvan de burgemeester en zijn ambtenaren kunnen bepalen of een persoon voor een onderscheiding in aanmerking kan komen. Het zijn documenten bedoeld voor intern gebruik. Het is volgens het Kapittel onjuist dat documenten of onderdelen daarvan die ten behoeve van intern gebruik zijn opgesteld en tot doel hebben om wettelijke taken en bevoegdheden op consistente en zorgvuldige wijze uit te oefenen, niet op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob kunnen worden geweigerd. De uitspraak van de rechtbank leidt ertoe dat dergelijke documenten voor intern gebruik altijd geheel openbaargemaakt moeten worden. Uit de verwijzing van de rechtbank naar de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2408, kan niet worden afgeleid dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob niet van toepassing kan zijn op documenten zoals het Vademecum of de Handleiding. Zo blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1356, dat werkinstructies over de postverwerking bij de Belastingdienst niet openbaar hoefden te worden gemaakt.

Wettelijk kader

5. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob luidt: "Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...]

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.”

Beoordeling van het hoger beroep

6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de door het Kapittel genoemde uitspraak van 18 juli 2018, is artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob - blijkens de geschiedenis van de totstandkoming ervan (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 36 en 37) - de meest algemene uitzonderingsgrond die kan worden toegepast als door het verstrekken van informatie andere belangen dan de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a tot en met f, van de Wob genoemde belangen te zeer worden geschaad. Deze bepaling voorziet daarmee in de behoefte om de Wob te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties. Het karakter van deze bepaling brengt mee dat onder bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden ook publiekrechtelijke lichamen worden begrepen. Een dergelijk belang kan zijn het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam.

Verder moet in het kader van een beoordeling op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob het belang van openbaarheid worden afgewogen tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

6.1. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van de door het Kapittel overgelegde vertrouwelijke stukken.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat het Kapittel terecht betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het Vademecum en de Handleiding volledig openbaargemaakt moeten worden. De Afdeling legt hierna uit waarom zij dat vindt.

6.3. De Afdeling stelt voorop dat openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering dient. Het verzoek van Van Put heeft betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid, namelijk de voorbereiding en uitvoering van de wijze waarop een lintje wordt uitgereikt. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het uitgangspunt is dat de wijze waarop bestuursorganen uitvoering geven aan de wet, openbaar moet zijn. Dat is anders als één van de uitzonderingsgronden genoemd in de artikelen 10 en 11 van de Wob aan de orde is.

6.4. De Afdeling is van oordeel dat het Vademecum en de Handleiding niet volledig openbaargemaakt hoeven te worden. Daarvoor is de bijzondere aard van de besluitvorming en van de procedure van belang. De uitgifte van een lintje is een blijk van waardering om bijzondere maatschappelijke verdiensten van inwoners te honoreren. Het besluit tot uitgifte van een lintje heeft daarmee het karakter van een eerbetoon. Ook de procedure onderscheidt zich van een gebruikelijke procedure op aanvraag. Het decoratievoorstel wordt als regel buiten medeweten en zonder toestemming van de potentiële decorandus gedaan.

6.5. Het Kapittel betoogt in dat verband terecht dat het de vrijheid en ruimte moet hebben om adviezen te geven over decoratievoorstellen met behulp van deels vertrouwelijke richtlijnen. Als alle criteria openbaar worden gemaakt neemt de kans toe dat een (potentiële) decorandus onderwerp wordt van een onderzoek naar zijn volledige staat van dienst, zonder dat hij daar invloed op heeft. De decorandus wordt immers vaak voorgedragen door derden. Ter zitting heeft het Kapittel toegelicht dat in het Vademecum en de Handleiding weliswaar veel criteria zijn opgenomen, maar dat een decorandus niet aan alle criteria hoeft te voldoen. In de regel zijn op een voordracht maar een beperkt aantal criteria van toepassing. Verder is algemeen bekend dat de decorandus van onbesproken gedrag moet zijn om in aanmerking te komen voor een lintje. Het Kapittel betoogt dan ook terecht dat bij volledige openbaarmaking van de criteria om in aanmerking te komen voor een lintje, in het geval van afwijzing van het decoratievoorstel, de mogelijkheid bestaat dat over de decorandus een negatief beeld ontstaat zonder dat hij hier invloed op heeft gehad. De openbaarmaking van de criteria kan derden immers concrete aanknopingspunten geven voor de veronderstelling dat de redenen voor het niet toekennen van een onderscheiding geen verband houden met de verdiensten van de betrokkene, maar met gedragingen (in de privésfeer) die in de (directe) omgeving van de decorandus (mogelijk) niet bekend zijn. Dat is onwenselijk en een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de potentiële decorandus die zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

6.6. Als er publiekelijk discussie ontstaat over individuele gevallen, doet dit bovendien afbreuk aan de noodzakelijke vertrouwelijkheid in het besluitvormingsproces. Dat maakt dat als het Vademecum en de Handleiding volledig openbaar worden gemaakt het goed functioneren van het Kapittel en het decoratiestelsel in het geding komt. Het belang van openbaarheid weegt niet zwaarder dan het voorkomen van onevenredige benadeling van het Kapittel.

6.7. In dit bijzondere geval is dan ook gerechtvaardigd dat het Vademecum en de Handleiding niet volledig openbaargemaakt hoeven te worden. De rechtbank is ten onrechte tot een andere conclusie gekomen.

6.8. Het betoog slaagt.

Conclusie over het hoger beroep

6.9. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling zal de uitspraak van de rechtbank vernietigen, voor zover daarbij is geoordeeld dat het Vademecum en de Handleiding volledig openbaar moeten worden gemaakt en dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 17 maart 2020.

6.10. De uitspraak van de rechtbank heeft het Kapittel aanleiding gegeven om het besluit van 17 maart 2020 te heroverwegen. Bij besluit van 9 december 2021 heeft het Kapittel daarom het besluit van 17 maart 2020 heroverwogen en vervangen, waarbij meer passages uit het Vademecum en de Handleiding openbaar zijn gemaakt. Daarmee erkent het Kapittel dat het bij het besluit van 17 maart 2020 meer passages openbaar had moeten maken dan het heeft gedaan. De rechtbank heeft dan ook terecht het beroep

van Van Put gegrond verklaard en het besluit van 17 maart 2020 vernietigd. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank dan ook in zoverre. Hierna zal de Afdeling een oordeel geven over het besluit van 9 december 2021.

Beoordeling van het besluit van 9 december 2021

7. Bij besluit van 9 december 2021 heeft het Kapittel meer passages uit het Vademecum en de Handleiding openbaargemaakt. Aan de passages die het Kapittel niet openbaar heeft gemaakt, is artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob ten grondslag gelegd. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

7.1. Van Put is het niet eens met het besluit van 9 december 2021 en betoogt dat het Vademecum en de Handleiding volledig openbaargemaakt moeten worden.

7.2. De Afdeling heeft hiervoor in overweging 6.4 en verder geoordeeld dat het Vademecum en de Handleiding niet volledig openbaargemaakt hoeven te worden. Dat neemt echter niet weg dat ook na het besluit van 9 december 2021 er nog niet openbaar gemaakte passages van deze documenten zijn waarvan de Afdeling van oordeel is dat bij openbaarmaking daarvan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet in het geding komt en dat ook geen sprake is van onevenredige benadeling van het Kapittel of (potentiële) decorandi. De Afdeling zal hierna uiteenzetten welke passages dat zijn.

7.3. Van het Vademecum is de Afdeling van oordeel dat de volgende passages openbaar moeten worden gemaakt. In paragraaf 5.3.2 staat slechts beschreven hoe naar openbare informatie moet worden gezocht. Dit betreft openbare informatie waarvan de Afdeling niet inziet op welke wijze de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding is of op welke wijze het Kapittel dan wel potentiële decorandi hier onevenredig nadeel van ondervinden. Deze paragraaf moet volledig openbaar worden gemaakt. Paragraaf 5.6 gaat over de verklaring van geen bezwaar van een werkgever. Die verklaring is nodig om te kunnen vaststellen dat de beoogd decorandus van onbesproken gedrag is. Het voorbeeld dat daarna wordt gegeven is inherent aan het wel of niet verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar. In het laatste stuk wordt beschreven hoe het Kapittel omgaat met verklaringen van geen bezwaar. Aangezien dit geen criterium is om voor een lintje in aanmerking te komen, is de Afdeling van oordeel dat dit deel openbaar moet worden gemaakt, behalve de laatste zin van de eerste alinea. De op-één-na laatste alinea van paragraaf 5.6 moet naar het oordeel van de Afdeling ook openbaar worden gemaakt, omdat daarin ook wordt beschreven wanneer een verklaring van geen bezwaar nodig is, evenals aan het begin van de paragraaf. De laatste alinea van paragraaf 5.6 heeft het Kapittel terecht geweigerd openbaar te maken, omdat daarin staat beschreven hoe het Kapittel een verklaring van geen bezwaar weegt.

7.4. Van de Handleiding is de Afdeling van oordeel dat de volgende passages openbaar moeten worden gemaakt. In paragraaf 2.5 is beschreven hoe naar openbare informatie moet worden gezocht. Zoals hiervoor uiteengezet, betreft dit openbare informatie waarvan de Afdeling niet inziet op welke wijze de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding is of op welke wijze het Kapittel dan wel decorandi hier onevenredig nadeel van ondervinden. Paragraaf 2.5 moet dan ook volledig openbaar worden gemaakt. Van paragraaf 4.1 is de Afdeling van oordeel dat de laatste alinea volledig openbaar gemaakt moet worden. Uit de zin, die is weggelakt, volgt een logische conclusie uit het raadplegen van de daarvoor genoemde bronnen. Hoe de informatie wordt gewogen die wordt verkregen uit de genoemde bronnen wordt niet prijsgegeven.

7.5. Voor het overige is de Afdeling van oordeel dat het Kapittel passages terecht zwart heeft gelakt. De Afdeling verwijst daarvoor naar hetgeen in 6.4 en verder is overwogen. In aanvulling daarop wijst de Afdeling erop dat uit de inhoudsopgave duidelijk wordt welke soorten criteria gelden om voor een lintje in aanmerking te komen. De exacte invulling daarvan en welke termijnen worden gehanteerd hoeven niet openbaar te worden gemaakt, zodat de goede werking van het decoratiestelsel gewaarborgd blijft en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet in het geding komt. Die exacte invulling laat namelijk zien welke beletselen er bestaan om de decorandus een lintje toe te kennen.

Conclusie over het beroep van rechtswege

7.6. Het van rechtswege ontstane beroep tegen het besluit van 9 december 2021 is gegrond. De Afdeling zal dit besluit vernietigen, voor zover het Kapittel daarbij niet meer passages uit het Vademecum en de Handleiding openbaar heeft gemaakt. De Afdeling zal bepalen dat het Kapittel de in overweging 7.3 en 7.4 genoemde passages openbaar moet maken. Ook zal de Afdeling bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten van 17 maart 2020 en 9 december 2021.

Slot

8. Het Kapittel hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 mei 2021 in zaak nr. 20/2449 voor zover de rechtbank heeft geoordeeld dat het Kapittel voor de civiele orden het Vademecum Decoratiestelsel en de Handleiding Decoratiestelsel volledig openbaar moet maken, het Vademecum Decoratiestelsel en de Handleiding Decoratiestelsel binnen zes weken na verzending van de uitspraak aan J.H. van Put moeten worden verstrekt en de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 17 maart 2020;
- III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- IV. verklaart het beroep van J.H. van Put tegen het besluit van het Kapittel voor de civiele orden van 9 december 2021, kenmerk: KNO/2021/24670, gegrond;
- V. vernietigt dat besluit, voor zover het Kapittel voor de civiele orden niet meer passages openbaar uit het Vademecum Decoratiestelsel en de Handleiding Decoratiestelsel heeft gemaakt;
- VI. bepaalt dat het Kapittel voor de civiele orden de passages uit het Vademecum Decoratiestelsel en de Handleiding Decoratiestelsel, genoemd in overwegingen 7.3 en 7.4 van deze uitspraak, openbaar maakt;
- VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten van 17 maart 2020 en 9 december 2021.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.R. Renkema, griffier.

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. Renkema
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 december 2023

1071
Verzonden: 20 december 2023

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 20/2449

uitspraak van de meervoudige kamer van 6 mei 2021 in de zaak tussen:

mr. drs. J.H. van Pui, te Delft, eiser

en

Kapittel voor de civiele orden, verweerder
(genachtigde: mr. F.J.H. van Tienen).

Procesverloop

Bij besluit van 20 november 2019 heeft verweerder het verzoek van eiser op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk toegewezen.

Bij besluit van 17 maart 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar daartegen van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Eiser heeft de rechtbank toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Eiser heeft een nader stuk ingediend.

Geen van de partijen heeft verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de rechtbank het onderzoek met toepassing van artikel 8:57 van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

Waar gaat deze zaak over?

1. Verweerder is een zelfstandig bestuursorgaan, ingesteld bij wet. Hij brengt aan de minister die het aangaat een eindadvies uit over voordrachten voor een Koninklijke onderscheiding (een zogeheten lijnfe). Bij zijn advisering maakt verweerder gebruik van informatie uit het Vademecum Decoratiestelsel (Vademecum). Verder is er de Handleiding Decoratiestelsel (Handleiding). Beide documenten zijn bedoeld voor gebruik binnen de overheid en bieden handvatten aan bestuursorganen die bij voordrachten voor een onderscheiding betrokken zijn.

zaaknummer: SGR 20/2449

2

2. Eiser heeft verweerder met een beroep op de Wob onder meer verzocht om informatie openbaar te maken over onderscheidingen in de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau. Verweerder is gedeeltelijk aan dit verzoek tegemoetgekomen. Hij heeft informatie uit het Vademecum en de Handleiding openbaar gemaakt. De passages die gaan over de criteria voor een onderscheiding heeft verweerder echter weggelakt.

3. Deze zaak gaat over de vraag of verweerder zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat openbaarmaking van de weggelakte passages niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling van de voordrachtprocedure, het decoratiestelsel en de hierbij betrokken (rechts)personen.

Wat vinden partijen in beroep?

4. Eiser stelt zich onder meer op het standpunt dat verweerder de criteria voor een onderscheiding ten onrechte niet openbaar heeft gemaakt. Volgens eiser is er bij openbaarmaking geen sprake van onevenredige benadeling.

5. Verweerder heeft gemotiveerd op het beroep gereageerd.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

6. Verweerder heeft passages uit het Vademecum en de Handleiding weggelakt met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. In die bepaling staat dat het verstrekken van informatie anderszins blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling of bevoordeling van de bij de aan gelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Volgens de hoogste bestuursrechter valt hieronder ook het voorkomen van onevenredige benadeling van de overheid.¹ De bepaling mag er echter niet toe leiden dat bestuursorganen gegevens zouden mogen achterhouden omdat publicatie daarvan mogelijk een gunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kans op aanvaarding van het door hen voorgedragen beleid zou verkleinen.²

7. De rechtbank heeft kennisgenomen van de weggelakte passages uit het Vademecum en de Handleiding. Die passages gaan over de wijze waarop verweerder het decoratiestelsel interpreteert en toepast. Meer in het bijzonder betreffen zij een nadere uitwerking van de criteria voor een onderscheiding die in het Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau staan. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob is naar zijn aard niet bedoeld om openbaarmaking van zo'n nadere uitwerking te weigeren. Een ander oordeel zou erop neerkomen dat bestuursorganen hun uitleg van wet- en regelgeving onder omstandigheden geheim kunnen houden. Dat kan niet.

8. Los van het voorgaande volgt de rechtbank verweerder niet in zijn standpunt dat openbaarmaking tot onevenredige benadeling zal leiden. Zo kan onevenredige benadeling van de voordrachtprocedure en het decoratiestelsel zelf geen reden zijn om informatie uit het Vademecum en de Handleiding weg te lakken. Het moet immers gaan om 'bij de

¹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:666.

² Uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2408.

zaaknummer: SGR 20/2449

3

sangelegenhed betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden'. Daarnaast ziet de rechtbank niet in dat openbaarmaking de bij de voordrachtprocedure betrokken (rechts)personen onevenredig zal benadelen. De enkele stelling van verweerder dat een publiek debat over al dan niet gedecoreerde personen een ernstige inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer maakt, is in dit geval onvoldoende. Verder vraest verweerder ten onrechte dat na openbaarmaking naar de criteria voor een onderscheiding kan worden toegeschreven. Dit geldt immers niet voor alle criteria. Bovendien leidt het voldoen aan de criteria niet automatisch tot de voordracht voor een onderscheiding. Verweerder heeft hierbij te allen tijde beoordelingsruimte.

9. Al met al heeft verweerder de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob niet mogen toepassen. De beroepsgrond slaagt. De rechtbank hoeft daarom niet in te gaan op wat eiser verder heeft aangevoerd.

Conclusies

10. Het beroep is gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Zij voorziet zelf in de zaak en bepaalt dat verweerder de weggelakte passages uit het *Vademecum* en de *Handleiding* openbaar maakt. Verder draagt de rechtbank verweerder op om een afschrift van de aldus openbaar gemaakte documenten aan eiser te verstrekken.

11. Verweerder moet het griffierecht vergoeden. Er zijn geen proceskosten die vergoed moeten worden.

zaaknummer: SOR 20/2449

4

Bestlissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de weggelakte passages uit het Vademecum Decoratiestelsel en de Handleiding Decoratiestelsel openbaar worden gemaakt;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- draagt verweerder op om afschriften van de aldus openbaar gemaakte documenten binnen zes weken na verzending van deze uitspraak aan eiser te verstekelen;
- gelast dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht van € 178,- vergoedt.

Dit is de uitspraak van mr. J.R.K.A.M. Waasdorp, voorzitter, en mr. G.P. Kleijn en mr. D. Bever, leden, in aanwezigheid van mr. B.M. van der Meldt, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 6 mei 2021.

griffier

voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

11 MEI 2021

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een hogerberoepschrift. U moet dit hogerberoepschrift indienen binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.

- II. Handleiding Decoratiestelsel na uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 december 2023



Kanselarij
DER NEDERLANDSE ORDEN

Handleiding Decoratiestelsel

Voor kabinetmedewerkers van gemeenten, versie feb. 2019

1 | Grondwet der Nederlandse Orden



Niets uit deze uitgave mag worden gekopieerd, vervoelvoudigd ent/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Kanselarij der Nederlandse Orden.

Inhoud

1.	Inleiding	8
1.1.	Totstandkoming van de handleiding	8
1.2.	Hoe kan de handleiding worden gebruikt?	8
2.	Aanvraagprocedure	10
2.1.	Algemeen	10
2.2.	Tijdpad en termijnen	10
2.3.	Contacten met de voorsteller	10
2.3.1	Eerste contact	10
2.3.2	Gesprek met de voorsteller	11
2.4.	De inhoud van het voorstel	11
2.5.	Kwaliteit van het voorstel	12
2.6.	Controle van het voorstel	13
2.6.1	Onvolledig voorstel	14
2.6.2	Grensgevallen	14
2.6.3	Acties na de controle	15
2.7.	Doorzendplicht	15
3.	Soorten aanvragen – stroomschema	16
4.	Onbesproken gedrag	17
4.1.	Algemeen	17
4.2.	Justitiële Documentatie	17
4.2.1	Achtergrond	17
4.2.2	Misdrijf of overtreding	18
4.2.3	Pleegdatum- of periode	18
4.2.4	Terugkijktermijn	18
4.2.5	Verjaringstermijnen	19

4.2.6	De aard van het besluit	19
4.3.	Politieregister	23
4.4.	Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR)	23
4.5.	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	23
4.6.	Bestuurlijke boete	24
4.7.	Verklaring van geen bezwaar van de werkgever	25
4.8.	Internet/gemeentelijke afdelingen	26
4.9.	Bijzondere gevallen	26
5.	Verdiensten in de hoofdfunctie	28
5.1.	Algemeen	28
5.2.	Karaktervolle en voorbeeldige plichtsvulling	28
5.3.	Wetenschappers en hoogleraren	30
5.4.	Wethouders en gedeputeerden	30
5.5.	Burgemeesters	31
5.6.	Geestelijken	31
5.7.	Militairen	32
5.8.	Sporters	33
6.	Volksvertegenwoordiging	35
7.	Vrijwilligersactiviteiten	38
7.1.	Algemeen	38
7.2.	Vrijwillige brandweer	40
7.3.	Reservisten	41
7.4.	Kerkorganisten	42
7.5.	Dirigenten	43
7.6.	Pleegzorg	43
7.7.	Mantelzorg	45

8.	Bepalen van de orde en graad	48
8.1.	Welke orden en graden zijn er?	48
8.2.	Verschillen tussen de orden	48
8.3.	Verschillen tussen de graden	49
8.4.	Voorbeelden orden en graden	50
8.5.	Bevordering	50
8.6.	Voorbeelden bevordering	51
9.	Algemene of Bijzondere Gelegenheid	52
10.	Burgemeestersadvies	54
11.	Verdere procedure	56
11.1.	Algemeen	56
11.2.	Advies commissaris van de Koning	56
11.3.	Advies Kapittel voor de Civiele Orden	56
11.4.	Heroverweging na advies Kapittel	57
11.5.	Besluit minister en Koninklijk Besluit	57
11.6.	Toezending versierselen	57
12.	Inlichten voorsteller en organisatie uitreiking	58
12.1.	Inlichten voorsteller	58
12.2.	Organisatie uitreiking	58
13.	Bijzondere onderwerpen en situaties	59
13.1.	Twee of meer voorstellen	59
13.2.	Weigeringen	59
13.3.	Niet aanwezig kunnen zijn op de dag van uitreiking	60
13.4.	Overlijden voor de uitreiking	60