

# Pas op, een lintje...

Het Nederlandse decoratiestelsel is in de negentiger jaren van de vorige eeuw gewijzigd. Deze verhandeling gaat voornamelijk in op de toekenningscriteria van de Orde van Oranje Nassau en de toepassing ervan door het Kapittel voor de Civiele Orden. Het Kapittel hanteert bij de advisering aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Vademecum decoratiestelsel (editie 2019). De burgemeester gebruikt bij advisering aan de Commissaris van de Koning de Handleiding decoratiestelsel (editie 2019). Deze Handleiding is uitgegeven door de Kanselarij der Nederlandse Orden. Eind september 2019 heb ik een WOB verzoek bij de Kanselarij ingediend voor volledige openbaarmaking van deze documenten.

Mr.drs. J.H. van Put

April 2024



	<b>Blz.</b>
<b>Inhoud</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 1 Toekenningscriteria voor het in aanmerking komen voor een Koninklijke Onderscheiding op grond van de Orde van Oranje-Nassau</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 2 WOB procedure (September 2019 tot Januari 2024)</b>	<b>35</b>
<b>Hoofdstuk 3 Reactie op het arrest van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 december 2023</b>	<b>605</b>
<b>Hoofdstuk 4 Wat is niet geheim?</b>	<b>617</b>
<b>Hoofdstuk 5 Commentaar op de huidige versies van de Handleiding Decoratiestelsel en het Vademecum decoratiestelsel</b>	<b>619</b>
<b>Hoofdstuk 6 Is de Orde van Oranje-Nassau een strooiorde?</b>	<b>619</b>
<b>Hoofdstuk 7 Persoonlijke opvattingen</b>	<b>620</b>
<b>Hoofdstuk 8 Beroep op artikel 10, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden</b>	<b>620</b>
<b>Nawoord</b>	<b>624</b>
<b>Bijlage 1 Besluit draagvolgorde onderscheidingen</b>	<b>626</b>
<b>Bijlage 2 Voorstelformulier</b>	<b>633</b>
<b>Lieratuur</b>	<b>643</b>

## Voorwoord

Op de dag dat Desi Bouterse voor de derde keer tot 20 jaar gevangenisstraf is veroordeeld voor zijn betrokkenheid bij de December moorden in de voormalige Nederlandse Kolonie Suriname, heeft de Raad van State uitspraak gedaan in een WOB zaak die ik vier jaar geleden heb aangespannen inzake volledige openbaarmaking van het Vademecum decoratiestelsel en de Handleiding Decoratiestelsel. Het Kapittel der Civiele Orden heeft er alles aan gedaan om openbaarmaking te voorkomen, maar heeft uiteindelijk gelijk gekregen van de Raad van State, de hoogste Nederlandse bestuursrechter, in die zin dat genoemde documenten niet volledig openbaar behoeven te worden gemaakt. Omdat er in Nederland geen verdere juridische procedures mogelijk zijn heb ik een beroep gedaan op art. 10, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en heb ik het geschil voor gelegd aan het Europese Hof voor de rechten van de mens.

Mijn interesse voor het Nederlandse decoratiestelsel is gewekt toen mijn vader Willem Emile van Put op 30 april 1956 de versierselen behorende bij het Ridderschap in de Orde van Oranje Nassau opgespeld kreeg van de toenmalige Directeur Energie en Verkeer, Dr. Schregardus, van het toenmalige Gouvernement van Nederlands Nieuw-Guinea. Ik herinner mij dat mijn moeder, mijn tweelingbroer en ik toen zijn opgehaald met een Jeep. Toen wij aankwamen op het kantoor van genoemde directie, zag ik dat mijn vader achteraan in een groep van collega's in zijn 'kloffie' stond. Hij werd als laatste bij de directeur geroepen en was volkomen verrast dat hij werd onderscheiden voor zijn gedrag als directeur van het Postkantoor van de Riau Archipel in het voormalig Nederlands-Indië.

Zelf ben ik koninklijk onderscheiden op 30 april 2009 in Zoetermeer. Op die dag vond er ook een aanslag plaats op de bus van het Koninklijk Huis in Apeldoorn en heeft de burgemeester de bijeenkomst voor de gedecoreerden afgebroken.

In de jaren na 2009 heb ik diverse aanvragen voor een koninklijke onderscheiding op grond van de Orde van Oranje-Nassau ingediend. Omdat die werden afgewezen heb ik mij verdiept in de criteria om voor een dergelijke onderscheiding in aanmerking te kunnen komen. Ik ontdekte toen dat er bij de gemeente Zoetermeer gebruik werd gemaakt van een handleiding en bij de Provincie Zuid-Holland van een vademecum. Ik heb vervolgens contact opgenomen met het Kapittel der Civiele Orden en per e-mail verzocht om exemplaren van genoemde documenten. De reactie van de betreffende medewerkster was: 'Als deze documenten openbaar worden, kunnen we de tent wel opheffen.'

Op 6 mei 2021 kreeg ik juridisch gelijk van de Rechtbank Den Haag, bestuursrechter in eerste aanleg. Het Kapittel ging in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met als resultaat de uitspraak van de Raad van State van 20 december 2023, te vinden op de website De Rechtspraak.nl, onder ECLI:NL:RVS:2023:4756.

In dit boek ga ik in op de consequenties van de uitspraak van de Raad van State. Alvorens ik dat doe ga ik in op de wet- en regelgeving, de procedures en de toekomst van de Orde van Oranje-Nassau.

## **Inleiding**

Het Nederlands decoratiestelsel gaat over veel meer dan alleen de Orde van Oranje Nassau. En de inhoud ervan, d.w.z. welke onderscheidingen het precies betreft, hangt af van welk jaar wordt uitgegaan. Ik ben uitgegaan van de Troonswisseling in 1948. Toen is er min of meer besloten de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau aan te passen aan de 'nieuwe' tijd. Hoofdstuk 14, getiteld 'DE ORDE VAN DE NEDERLANDSE LEEUW EN DE ORDE VAN ORANJE-NASSAU NAAR VERANDERING' uit het boek 'MOED EN DEUGD, RIDDERORDEN IN NEDERLAND' van J.A. VAN ZELDIK<sup>1</sup>, beschrijft die verandering en de gevolgen ervan.

Het Besluit Draagvolgorde onderscheidingen geeft een overzicht van bestaande koninklijke en niet koninklijke onderscheidingen. Zie bijlage 1.

## **Hoofdstuk 1 Toekenningscriteria voor het in aanmerking kunnen komen voor een Koninklijke Onderscheiding op grond van de Orde van Oranje-Nassau**

### **Samenvatting**

Onderstaand zijn de resultaten neergelegd van een onderzoek op basis van bestudering van de parlementaire documentatie inzake de inhoud en betekenis van de wettelijke toekenningscriteria om in aanmerking te kunnen komen voor een Koninklijke onderscheiding op grond van de Orde van Oranje-Nassau. Deze criteria zijn tot op heden niet door de wetgever uitgewerkt of nader toegelicht. Het ontbreekt in de betreffende wet- en regelgeving aan heldere voorbeelden. Na de stelselwijziging van 1996 is wel een 'gezaghebbend' boekwerk<sup>2</sup> verschenen met daarin een uitwerking van bedoelde toekenningscriteria aan de hand van voorbeelden. Deze voorbeelden zijn echter niet aan de wetgever voorgelegd. Vermoedelijk bestaan er wel een handleidingen en instructies die door de betrokken adviesorganen bij de beoordeling en advisering worden gebruikt, maar die zijn nooit openbaar gemaakt.

### **Inleiding**

Het belangrijkste doel van het onderstaande is absolute duidelijkheid te krijgen over de wettelijke criteria om in Nederland in aanmerking te komen voor een Koninklijke onderscheiding in de Orde van Oranje-Nassau. Dit naar aanleiding van opmerkingen die ik van een behandelend ambtenaar heb gekregen in verband met een aanvraag voor een Koninklijke onderscheiding.

Ik kwam voor het eerst in aanraking met het verschijnsel Koninklijke onderscheidingen toen mijn vader Willem Emile van Put op Koninginnedag van 1956 werd onderscheiden.

Mijn vader werkte toen voor de Directie Verkeer en Energie van het Gouvernement van toen nog Nederlands Nieuw-Guinea.

---

<sup>1</sup> In 2003 uitgegeven door Uitgeversmaatschappij Pers, Zutphen, ISBN 90.57320.213.6. Van dit boek zijn 750 genummerde exemplaren uitgegeven. Ik heb via BOL beslag weten te leggen op nr. 82. De destijdse koper van dit boek, dhr. D. Koets, heeft die ontvangen met brief van 26 februari 2003 van de uitgever.

<sup>2</sup> 'Van Herkenning tot erkenning', Een praktijkhandboek over het Decoratiestelsel, Den Haag 2012. Eveneens van uitgeverij Aspect te Soesterberg.

Zelf ben ik Koninklijk onderscheiden op Koninginnedag van 2009, een dag met een zwart randje vanwege de aanslag op de koninklijke familie in Apeldoorn.

Om bedoelde helderheid te krijgen heb ik diverse parlementaire documenten verzameld en geraadpleegd, alsmede andere relevante literatuur.

Onder relevante literatuur versta ik literatuur die na de laatste stelselwijziging is verschenen. Deze literatuur heb ik vermeld in de bijlage bij dit artikel.

De nadruk ligt op hetgeen de wetgever (Kabinet, Raad van State en Tweede Kamer en Eerste Kamer) heeft gezegd en geschreven over het verlenen van een onderscheiding op basis van de Orde van Oranje-Nassau.

### **Wijziging van het decoratiestelsel**

Op 15 april 1994 is de Rijkswet tot wijziging van de wet van 4 april 1892<sup>3</sup>, houdende instelling van de Orde van Oranje-Nassau in werking getreden. De Koninklijke Boodschap<sup>4</sup> waarmee het wetsontwerp voor deze Rijkswet is aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dateert van 26 augustus 1988. Het wetsontwerp is op 2 december 1985 door het Kabinet voor advies aangeboden aan de Raad van State. Die heeft op 25 augustus 1988 advies<sup>5</sup> uitgebracht aan de Koningin<sup>6</sup>. Dit advies is door het Kabinet aan genoemde Koninklijke Boodschap gehecht.

De Raad van State plaatste de volgende opmerkingen:

*‘ 1. Blijkens onderdeel II van de toelichting hebben de bewindslieden niet het advies van de Adviescommissie herziening decoratiestelsel (hierna de Adviescommissie te noemen) in haar rapport van 7 juni 1984 gevolgd om de **Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau in één wet** onder te brengen. De bewindslieden hebben op grond van praktische overwegingen en ter wille van de overzichtelijkheid besloten om te volstaan met de bestaande wetten, daar waar nodig, aan te passen. Overwegingen van historische aard hebben bij deze beslissing mede een rol gespeeld. In de toelichting worden deze argumenten slechts summier vermeld, maar niet uitgewerkt en onderbouwd. De Raad van State van het Koninkrijk is door de gegeven argumentatie niet overtuigd van de juistheid van de beslissing om op dit punt van het advies van de Adviescommissie af te wijken. Indien wordt vastgehouden aan deze opzet ware in de memorie van toelichting het in stand houden van de twee orden in twee afzonderlijke wetten te voorzien van een duidelijker en overtuigender motivering.*

*2. Blijkens de toelichting zijn beide orden weliswaar te onderscheiden, maar is in de loop der jaren een **vervlechting** van beide orden ontstaan door het zogenaamde «overspringen» van de ene orde naar de andere. **Met de onderwerpelijke wetswijziging wordt beoogd beide orden te ontvlechten.** De Orde van de Nederlandse Leeuw zal bestemd zijn voor het onderscheiden van uitzonderlijke verdiensten, terwijl de **Orde van Oranje-Nassau bestemd zal zijn voor het onderscheiden van bijzondere verdiensten. Het staat voor het college niet op voorhand vast dat het onderscheid tussen «uitzonderlijke» en «bijzondere» verdiensten in de praktijk voldoende houvast biedt. Gelet op de in de toelichting voorkomende verwijzing naar het vergelijkbare onderscheid tussen de Franse***

---

<sup>3</sup> Zie Stb. 1994, no. 350. Bij de inwerkingtreding van deze Rijkswet werd ook de wet van 29 september 1815, houdende instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw gecontinueerd en werd ook het Kapittel voor de civiele orden ingesteld.

<sup>4</sup> Zie TK 1987-1988, 20668 (R 1354), nr. 1.

<sup>5</sup> Zie TK 1987-1988, 20668 (R154), nr. 2.

<sup>6</sup> Onze Grondwet kent geen Koningin, maar een Koning. Dat is de formele staatsrechtelijke aanduiding van het staatshoofd van het Koninkrijk der Nederlanden.

*nationale orden acht het college het daarom van belang in de toelichting uiteen te zetten hoe in dat land dit onderscheid in de praktijk wordt gehanteerd. Indien het onderscheid tussen de twee soorten verdiensten wordt gehandhaafd, ware in de toelichting een duidelijke omschrijving van de toekenningscriteria op te nemen, opdat bij de uitvoering voldoende helderheid bestaat welke gedragingen moeten worden aangemerkt als bijzondere verdiensten en welke als uitzonderlijke verdiensten. De Raad vraagt zich voorts af of een orde sui generis voor degenen, die hun dagelijks werk op bijzondere wijze hebben verricht, zoals ook de Adviescommissie heeft voorgesteld, niet de voorkeur verdient boven het streven een nieuwe graad toe te voegen aan de Orde van Oranje-Nassau. Ook is bij het college de vraag gerezen op welke wijze daden van uitzonderlijke dapperheid onder uiterst moeilijke omstandigheden door middel van een onderscheiding kunnen worden erkend. De toelichting ware op vorengenoemde punten aan te vullen.*

3. Op zichzelf lijkt een zekere beperking van het aantal graden geboden. ....

4. De Raad moge er op wijzen dat invoering van het **lidmaatschap in de Orde van Oranje-Nassau** een aantal vragen doet rijzen, waaraan in de toelichting nadere aandacht ware te besteden. Allereerst rijst de vraag of artikel 1 van de Wet op de **Orde van Oranje-Nassau** dient te worden aangepast aan het in te stellen lidmaatschap. Uit artikel 1 blijkt dat de Orde **een verdienste-orde is. Het lidmaatschap daarentegen wordt ingesteld voor langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling.** Dit ware tot uitdrukking te brengen in de redactie van artikel 1.

**Vervolgens ware aan te duiden hoe gehandeld dient te worden, indien iemand reeds op grond van bijzondere verdiensten in de Orde van Oranje-Nassau is benoemd en later wordt voorgedragen voor de graad van langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling, te weten het lidmaatschap. De Raad vraagt zich af of onder zodanige omstandigheden zal moeten worden afgeweken van het bestaande gebruik iemand niet te benoemen in een lagere graad dan de graad, waarin betrokkene reeds benoemd is. De Raad merkt voorts op, dat het thans gebruikelijk is te spreken van ordeleden en het lidmaatschap der orde, daarbij doelend op alle ridderlijke graden. Tegen deze achtergrond heeft het de Raad bevreemd dat thans in artikel 4 naast Ridders het instituut van leden wordt geïntroduceerd. De Raad vreest dat hierdoor verwarring zal ontstaan. Indien het lidmaatschap in de door de bewindslieden bedoelde zin wordt gehandhaafd, ware daaraan naar het oordeel van het college een benaming te verbinden, zodat deze nieuwe graad hiërarchisch wordt toegevoegd aan de bestaande graden.** .....

5. Voorgesteld wordt de rang van Broeder in de Orde van de Nederlandse Leeuw op te heffen .....

6. Artikel 13 van de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw handelt over het kapittel der Orde.

7.

8. De vraag kan worden gesteld of instelling van een Decoratieraad noodzakelijk is, nu reeds de Kanselarij der Nederlandse Orden bestaat. ....

9. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

*De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de vertegenwoordigende lichamen van de Nederlandse Antillen en van Aruba dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk, W. Scholten*

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W04.85.0642/06.6.11 van de Raad van State van het Koninkrijk van 24 maart 1986.

- Geconstateerd kan worden dat er geen consistente terminologie bestaat om de indeling van het stelsel aan te geven. Artikel 4 en artikel 6a van het onderhavige wijzigingsvoorstel spreken van «klasse», terwijl op diverse plaatsen in de toelichting wordt gesproken van «graad» of «rang». In het rapport van de adviescommissie Herziening decoratiestelsel wordt in de artikelen 7 en 10 van de bijgevoegde Proeve van een wetsontwerp ook gewerkt met de begrippen «graad» en «rang». De geconstateerde inconsistentie ware op te heffen. - In de voorgestelde artikelen 4 en 7 wordt respectievelijk gesproken van «leden» en «lidmaatschap». Ook deze inconsistentie ware op te heffen. - Zowel in de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw als in de Wet op de Orde van Oranje-Nassau ware «goud(en)» te wijzigen in: verguld zilver(en). - De woorden «geborduurd op den rok», welke twee keer voorkomen in artikel 8 van de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw, kunnen vervallen. - Het ware te overwegen de in artikel 8 van de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw voorkomende Franse termen («en écharpe», «en sautoir») te vervangen door een Nederlands woord of een omschrijving. Bij de keuze van het nieuwe woord of de omschrijving ware zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het normale spraakgebruik (punt 1 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT)). Goede voorbeelden van een eigentijdse redactie zouden in dit verband kunnen zijn de artikelen 9 en 12 van de Proeve van een wetsontwerp, zoals opgesteld door de Adviescommissie herziening decoratiestelsel. - Op bladzijde 4 van de memorie van toelichting ware het woord «knoopgatversiersel» te vervangen door: draagteken (zie in dit verband ook de voetnoot op bladzijde 5 van de toelichting). - In de memorie van toelichting wordt het woord «Decoratieraad» geschreven zowel met als zonder hoofdletter. Overeenkomstig het slot van punt 6 van de AWT ware het woord steeds te schrijven met een hoofdletter. - Het verdient aanbeveling de tekst van beide wetten over te brengen in de thans geldende spelling (punt 140 van de AWT). Gezien de geringe omvang van beide wetten zou het handhaven van de negentiende-eeuwse spelling opvallen tussen de vele voorgestelde wijzigingen die zijn gesteld in een eigentijdse spelling. '

### **Kortom de Raad van State heeft het Kabinet geadviseerd het wetsontwerp niet naar de Tweede Kamer te zenden voor behandeling.**

Dat heeft het Kabinet echter toch gedaan met de volgende opmerkingen op de vragen en opmerkingen van de Raad van State (zie het Nader Rapport<sup>7</sup>):

*'1. De proeve van een wetsontwerp die door de Adviescommissie is opgesteld, bevat naar ons oordeel verschillende elementen die tezamen een voldoende rechtvaardiging zouden kunnen vormen om niet met een aanpassing van de Wet op de Orde van Oranje-Nassau en de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw te volstaan, doch tot invoering van een geheel nieuwe wet op de civiele orden over te gaan.*

**Het eerste element uit de proeve houdt in dat voor de beide bestaande orden in de wet nieuwe, moderne, toekenningscriteria worden vastgelegd. In onze voorstellen worden de huidige wettelijke toekenningscriteria echter gehandhaafd. Wel zal aan deze criteria in een nog vast te stellen Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau (hierna te noemen: Reglement) een moderne uitwerking worden gegeven (zie nader § 2.2.1 en § 2.2.2.1 van de toelichting).**

**Het tweede element uit de proeve bestaat uit het voorstel om voor de onderscheiding van personen wegens langdurige, loyale en voorbeeldige plichtsvervulling een nieuwe orde, te weten de Koningin Juliana-orde, in te stellen. Dit voorstel hebben wij niet overgenomen. Volgens onze voorstellen zal**

<sup>7</sup> TK 1987-1988, 20668, B.

**de onderscheiding van deze personen binnen het bestaande stelsel, namelijk binnen de Orde van Oranje-Nassau, plaatsvinden. Daarmee zal rekening worden gehouden bij de uitwerking van de toekenningscriteria in het Reglement (zie nader § 2.2.2.3).**

**Het derde element uit de proeve behelst de opnemng van de procedure voor het verlenen van onderscheidingen in de wet zelf.** In onze voorstellen zal deze procedure echter niet in de wet, maar in het Reglement worden opgenomen (zie nader § 3.2). Het vierde en laatste element uit de proeve wordt gevormd door het voorstel om voor de civiele orden een Kapittel en een Raad van advies in te stellen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt volstaan met de instelling van één nieuw orgaan, te weten de Raad voor de civiele orden (zie nader § 3.1). Uit het voorgaande blijkt dat van de vier elementen in onze voorstellen alleen het laatste element - in gewijzigde vorm - overblijft om in de wet vast te leggen. Ons standpunt ten aanzien van de overige drie elementen heeft alleen consequenties voor het Reglement. **Tegen deze achtergrond bestaat er naar ons oordeel onvoldoende aanleiding om een geheel nieuwe wet op de civiele orden in te voeren.** De regeling inzake de Raad voor de civiele orden kan zonder bezwaar in een afzonderlijk artikel buiten de Wet op de Orde van Oranje-Nassau en de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw worden opgenomen (zie artikel III van dit wetsvoorstel). Bij de herziening van het decoratiestelsel zal, voor zover deze tot wetgeving leidt, voor het overige met aanpassingen van deze twee wetten kunnen worden volstaan. De toelichting is, overeenkomstig het advies van de Raad van State, met voorgaande overwegingen aangevuld. Daartoe is in de toelichting een nieuwe §2.1 opgenomen.

**2. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State zijn wij tot de conclusie gekomen dat het door ons aanvankelijk voorgestelde onderscheid tussen de toekenningscriteria voor de Orde van de Nederlandse Leeuw en voor de Orde van Oranje-Nassau minder bruikbaar is. Wij stellen om die reden thans een ander onderscheid voor. De Orde van de Nederlandse Leeuw zal worden bestemd voor de onderscheiding van bijzondere verdiensten van waarlijk exceptionele aard. De Orde van Oranje-Nassau zal worden aangewend voor de onderscheiding van verdiensten bestaande uit langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling en verdiensten van vergelijkbaar niveau (zie nader § 2.2.2, 2.2.3 en 2.4 van de toelichting).** Uit deze opzet moge blijken dat wij vasthouden aan ons standpunt, dat het niet opportuun is om voor de onderscheiding van verdiensten, bestaande uit langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling, een geheel nieuwe orde in te stellen. Daarbij speelt mee dat het in de praktijk soms moeilijk zal zijn om dergelijke verdiensten te onderscheiden van bepaalde verdiensten die door de Adviescommissie tot de bijzondere verdiensten worden gerekend, zoals het uitstekend verrichten van werkzaamheden waarbij de samenleving belangrijk is gebaat, doch waarvoor een bijzondere maatschappelijke waardering ontbreekt. De toelichting is op dit punt aangevuld (zie § 2.2.2.3). **Volgens ons oorspronkelijke voorstel zou alleen de nieuwe graad van Lid in de Oranje-Nassau voor de onderscheiding van langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling worden gebruikt. Bij nader inzien lijkt het beter de Orde van Oranje-Nassau als geheel mede daarvoor aan te wenden. Daardoor zal het mogelijk zijn de mate waarin men zich in die zin verdienstelijk heeft gemaakt, in de graad van onderscheiding tot uitdrukking te laten komen.** Naar aanleiding van de vraag van de Raad van State op welke wijze daden van uitzonderlijke dapperheid onder uiterst moeilijke omstandigheden kunnen worden onderscheiden merken wij op, dat er naar onze mening behoefte bestaat aan een aparte onderscheiding voor moedig en beleidvol optreden in vredesstijd. De praktijk wijst uit dat de twee civiele ridderorden zich in het algemeen minder goed ervoor lenen om daarin personen te benoemen die zich op een dergelijke wijze verdienstelijk hebben gemaakt. De

toelichting is op dit punt aangevuld (zie § 2.2.2.2) in die zin dat de spoedige voorbereiding van een voorstel ter zake in het vooruitzicht is gesteld<sup>8</sup>.

3. Onze voorstellen zijn op dit onderdeel gebaseerd op het rapport van de Adviescommissie.

.....V  
oorts hebben wij gevolg gegeven aan de suggestie van de Raad van State het desbetreffende onderscheid bij de verlening van onderscheidingen aan Nederlanders en buitenlanders niet in de wet, maar in het Reglement op te nemen (zie § 2.3.1 en 2.3.2 van de toelichting).

4. **Naar ons oordeel zijn de wettelijke toekenningscriteria voor de Orde van Oranje-Nassau voldoende ruim om daaronder ook verdiensten, bestaande uit het langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten, te kunnen rangschikken.** Wij achten het om die reden onnodig artikel 1 van de Wet op de Orde van Oranje-Nassau op dit punt aan te passen. **Het criterium dat iemand wegens langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling in de Orde van Oranje-Nassau kan worden benoemd, zal wel tot uitdrukking worden gebracht in het Reglement (zie § 2.2.2.3 van de toelichting).** Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over het onderscheiden van iemand wegens bijzondere verdiensten en later wegens langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling, valt erop te wijzen dat **de door ons voorgestane opzet niet uitsluit dat iemand die wegens bijzondere verdiensten een bepaalde graad in de Orde van Oranje-Nassau heeft verkregen, later wegens langdurige, loyale en voorbeeldige plichtsvervulling in een hogere graad van die orde wordt benoemd.** De toelichting is met dit standpunt aangevuld (zie § 2.4). De opmerkingen van de Raad van State over de naam van de nieuwe graad in de Orde van Oranje-Nassau hebben ons niet kunnen overtuigen van de noodzaak voor die graad een andere naam dan «Lid» te kiezen. Om mogelijke verwarring ten aanzien van de nieuwe graad te vermijden, is in de toelichting (§ 2.3.2) vermeld dat het wenselijk lijkt allen die in enige graad van de Orde van Oranje-Nassau zijn benoemd, voortaan niet met «leden» maar met «orde-leden» aan te duiden. In de oorspronkelijke toelichting werd opgemerkt dat de **financiële gevolgen** van de invoering van de nieuwe graad niet zijn in te schatten, omdat moeilijk kan worden voorzien hoeveel aanvragen ter zake zullen worden ingediend. Wel kan worden vermeld dat de kosten van het versiersel van deze nieuwe graad ongeveer f 360 zullen bedragen. Ter vergelijking: de kosten van het versiersel voor de Ridder in de Orde van Oranje-Nassau bedragen ruwweg f 440, voor de eremedaille in goud f 85, de eremedaille in zilver f 75 en die in brons f 70. Zou van de veronderstelling worden uitgegaan meer dan een veronderstelling is dit niet - dat er in de toekomst jaarlijks eenzelfde aantal personen tot Lid in de Orde van Oranje-Nassau zal worden benoemd als het aantal eremedailles dat gemiddeld in de afgelopen zes jaren is uitgereikt, te weten 4000, dan zouden de meerkosten circa 1,1 miljoen gulden bedragen. De toelichting is met deze gegevens aangevuld (zie § 5.3). Het voornemen om voor de huidige eremedailledragers alsnog eenzelfde draagteken als voor de nieuwe graad in de Orde van Oranje-Nassau in te stellen, leidt - anders dan de Raad van State veronderstelt - niet tot enige vervangingsoperatie. De huidige eremedailledragers hebben immers geen draagteken. In het Reglement zullen regels omtrent de verschillende draagtekens worden opgenomen. Daarbij zal ook worden geregeld dat de huidige eremedailledragers een draagteken kunnen verkrijgen. Moeilijk kan worden aangegeven hoe hoog de kosten daarvan zullen zijn. Het is immers niet te voorspellen hoeveel personen gebruik zullen maken van de mogelijkheid daartoe een aanvraag in te dienen. Wel kan nog worden vermeld dat de **kosten per draagteken slechts enkele guldens** zullen bedragen. Een en ander heeft tot een aanvulling van de toelichting geleid (zie §2.3.2 en 5.3). 5. **De beschrijvingen van de tekens van onderscheiding zullen naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State**

<sup>8</sup> Er bestaat geen aparte onderscheiding voor moedig en beleidvol optreden in vredesstijd. Tot op heden heeft het kabinet geen wetsvoorstel daartoe ingediend bij het parlement.

**worden overgebracht naar de Richtlijnen.** Daarin zullen voor de draagwijze van de onderscheidingen formuleringen worden gekozen die ten aanzien van zowel mannen als vrouwen kunnen gelden.

6. ....

**7. Het voorstel om de bevoegdheid tot het aanvragen en het uitreiken van onderscheidingen primair bij de burgemeester van de woonplaats van de decorandus te leggen, is ingegeven door de gedachte dat hij in het algemeen het best in staat is informatie te verzamelen over de verdiensten van de inwoners van zijn gemeente en een eerste oordeel te geven over de graad van onderscheiding.** .....

8. Alvorens op de opmerkingen ter zake van de Raad van State in te gaan, delen wij mee dat in onze voorstellen de naam «Decoratieraad» **vervangen is door «Raad voor de civiele orden»,** omdat de term «Decoratieraad» teveel gelijkenis zou vertonen met de naam «Decoratiecommissie» die de thans bestaande ministeriële commissie voor het verlenen van onderscheidingen draagt. Als alternatief voor instelling van de Raad voor de civiele orden is overwogen de taken die deze Raad zal moeten gaan uitvoeren, aan de Kanselier der Nederlandse Orde toe te bedelen. Deze zou in dat geval het adviseren over decoratievoorstellen als taak erbij krijgen. **Instelling van de Raad voor de civiele orden heeft onze voorkeur, omdat deze door zijn bredere samenstelling beter in staat zal zijn met betrekking tot het verlenen van onderscheidingen een gelijke behandeling en spreiding over de gehele samenleving te bevorderen.** ..... Omdat de onderhavige herziening alleen de civiele orden betreft, behoudt de Kanselier uiteraard de taak die hij op grond van de Wet op de Militaire Willems Orde heeft. Verder zal de Raad voor de civiele orden hem in voorkomende gevallen als deskundige kunnen raadplegen. **De suggestie van de Raad van State om de Raad voor die civiele orden niet bij koninklijk besluit, maar bij wet in te stellen, hebben wij opgevolgd (zie artikel III van het wetsvoorstel).** Daarvoor is thans meer reden, nu de Raad voor de civiele orden volgens onze voorstellen ook een algemene adviestaak zal krijgen. De toelichting is op basis van het voorgaande aangepast (zie § 3.1). .....

9. Met de redactionele kanttekeningen is, voor zover dit in het licht van de hiervoor vermelde aanpassingen nog nodig is, rekening gehouden. Naar aanleiding van de kanttekening over de terminologie inzake de indeling van het stelsel wordt opgemerkt dat thans **overall in de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting de term «graad» wordt gehanteerd.**

*Ik veroorloof mij U in overweging te geven het gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba te zenden.*

*De Minister van Binnenlandse Zaken, C. P. van Dijk'*

**Bij Koninklijke Boodschap van 26 augustus 1988 is voormeld wetsontwerp plus memorie aan de Tweede Kamer toegezonden.**

In het kader van dit artikel is het van belang na te lopen wat de wetgever (i.c. regering en parlement) over de toekenningscriteria om in aanmerking te kunnen komen voor een Koninklijke onderscheiding op grond van de Orde van Oranje-Nassau, heeft opgemerkt. Die opmerkingen zijn te vinden in de parlementaire documenten ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)) in zake het decoratiestelsel<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Zie de bij dit boek gevoegde literatuurlijst. Het betreft Staatsbladen, Nederlandse Staatscouranten, Kamerstukken (Eerste en Tweede Kamer), Handelingen (Eerste en Tweede Kamer).

In de Memorie van Toelichting<sup>10</sup> op het wetsontwerp is een aparte paragraaf gewijd aan de toekenningscriteria voor zowel de Orde van de Nederlandse Leeuw als de Orde van Oranje-Nassau.

## ‘2.2. De toekenningscriteria

### 2.2.1. Handhaving van de huidige wettelijke criteria

*De wet op de Orde van Oranje-Nassau en de wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw kennen elk hun eigen toekenningscriteria. Voor benoeming in de Orde van Oranje-Nassau komen diegenen in aanmerking «die zich jegens Ons en den Staat of jegens de Maatschappij op bijzondere wijze hebben verdienstelijk gemaakt». Voor benoeming in de Orde van de Nederlandse Leeuw komen personen in aanmerking «die bewijzen geven van beproefde vaderlandsliefde, bijzondere ijver en trouw in het volbrengen hunner burgerplichten of buitengewone bekwaamheid in wetenschap en kunsten». De Adviescommissie is van oordeel dat deze wettelijke toekenningscriteria ruim genoeg zijn. Zij meent dat niet deze criteria, maar de Richtlijnen tot verstarring en daardoor tot ongewenste situaties hebben geleid. Op zichzelf zou het intrekken van de Richtlijnen al tot een aanmerkelijke verbetering kunnen leiden, maar toch vreest zij dat daarmee een positieve instelling ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen die zich met name de laatste decennia hebben voorgedaan, niet automatisch haar intrede doet. De Wet op de Orde van Oranje-Nassau en de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw, alsmede de filosofie die ten grondslag ligt aan het daarin begrepen systeem stammen - aldus de commissie - uit zulke andere tijden dat de dynamiek die op zich in de wetten ligt besloten, toch uitgeblust zal blijken te zijn. Om deze reden is de commissie van oordeel dat er nieuwe wettelijke criteria moeten worden ontwikkeld. Wij menen dat het evenwel beter is de huidige wettelijke toekenningscriteria te handhaven. Zij vormen het historisch fundament van de twee orden. De argumenten van de Adviescommissie om in de wet zelf nieuwe criteria vast te leggen, kunnen ons niet overtuigen. Naar ons oordeel laten de huidige criteria voldoende ruimte om ze in het Reglement op een zodanige wijze uit te werken dat de verlening van onderscheidingen aan de geldende maatschappelijke opvattingen op dit terrein zal kunnen beantwoorden.*

### 2.2.2. Uitwerking van de toekenningscriteria in het Reglement

#### 2.2.2.1. Inleiding

*De Adviescommissie is van oordeel dat verdiensen een heel persoonlijke inbreng veronderstellen ten opzichte van de samenleving. Zij acht het niet met deze persoonlijke toets in overeenstemming, indien - zoals nu al te zeer gebruik is - geobjectiveerde toetsingsnormen als duur van het dienstverband, rang en leeftijd te zeer doorslaggevend blijven bij de beslissing of ervan bijzondere verdiensten sprake is. Om te bereiken dat deze scheiding tussen persoonlijke en geobjectiveerde toetsing ook in de praktijk wordt geëerbiedigd, stelt de commissie voor enerzijds te spreken van «bijzondere verdiensten» en anderzijds van «verdiensen bestaande uit het langdurig, loyaal en voorbeeldig vervullen van plichten». Bij deze laatste categorie verdiensten kan volgens de commissie, gegeven de omschrijving, iets meer met geobjectiveerde criteria te werk worden gegaan.*

#### 2.2.2.2. Bijzondere verdiensten

*Voor het verlenen van een onderscheiding wegens bijzondere verdiensten heeft de Adviescommissie de volgende criteria ontwikkeld:*

*a. iemand heeft geruime tijd een verantwoordelijkheid gedragen of een vakbekwaamheid aan de dag*

<sup>10</sup> Zie TK 1987-1988, 20 668 (R1354), nr. 3.

- gelegd die gelet op zijn of haar capaciteiten of ontwikkelingsniveau groter is dan de samenleving in het algemeen van hem of haar mag verwachten;
- b. iemand heeft zichzelf geruime tijd opgeofferd ten bate van de samenleving of heeft anderen in de samenleving gestimuleerd waardoor dezen tot ontwikkeling konden komen;
- c. iemand heeft alleen of samen met anderen, al dan niet in opdracht, een unieke prestatie verricht of zijn of haar maatschappelijke positie ten dienste van de samenleving in de waagschaal gesteld;
- d. iemand heeft op uitstekende wijze werkzaamheden verricht waarbij de samenleving belangrijk is gebaat en met name indien de maatschappelijke waardering daarvoor niet tot uitdrukking is gekomen in de vorm van een hoge geldelijke beloning, aanzien of gunstige werkomstandigheden.

**De hierboven geformuleerde criteria zullen naar ons oordeel in belangrijke mate kunnen bijdragen aan een decoratiestelsel dat recht doet aan de huidige opvattingen omtrent democratisering en emancipatie.** De toepassing van criteria als deze zal kunnen bevorderen dat personen uit groepen die thans bij het verlenen van onderscheidingen onderbedeeld zijn, eerder voor een onderscheiding in aanmerking zullen komen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan personen die in de particuliere sector werkzaam zijn, aan vrouwen, aan etnische en culturele minderheden en aan personen die onbetaald werk verrichten. Tegen deze achtergrond menen wij dat **het wenselijk is de criteria van de Adviescommissie te betrekken bij het formuleren van toekenningscriteria in het Reglement.** De Adviescommissie stelt bij de ontwikkeling van de weergegeven criteria bewust te hebben gekozen voor het uitgangspunt dat **in beginsel iedereen, zonder aanzien des persoons, voor de toekenning van welke koninklijke onderscheiding dan ook in aanmerking moet kunnen komen.** Naar haar overtuiging moet het accent komen te liggen op de relatie tussen de capaciteiten van betrokkene en de verdiensten die hij of zij aan de samenleving heeft bewezen. Volgens de commissie mag de hoogte van de onderscheiding dientengevolge niet bij voorbaat bepaald worden op grond van de maatschappelijke positie die iemand inneemt. Dit uitgangspunt spreekt ons aan, al verwachten wij dat bij de toekenning van een onderscheiding de maatschappelijke positie ogenwaarschijnlijk wel een rol zal blijven spelen. Ook de commissie beseft dat. **De maatschappelijke positie die iemand heeft verworven, kan immers nauw samenhangen met de wijze waarop betrokkene zijn of haar capaciteiten voor de samenleving heeft aangewend. Die positie zal echter niet de doorslag mogen geven.** Tot slot wordt opgemerkt dat er naar onze mening behoefte bestaat aan een aparte onderscheiding voor moedig en beleidvol optreden in vreedstijd. De praktijk wijst uit dat de twee civiele ridderorden zich in het algemeen minder goed ervoor lenen om daarin personen te benoemen die zich op een dergelijke wijze verdienstelijk hebben gemaakt. Een aparte onderscheiding kan worden toegekend aan hen, «die een menslievende daad hebben verricht, welke kenmerken draagt van moed, beleid en zelfopoffering» (koninklijk besluit van 2 augustus 1946, Stb. G199). De regering zal spoedig een voorstel ter zake doen.

2.2.2.3. Verdiensten bestaande uit het langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten

**De Adviescommissie doet in haar rapport het voorstel voor de onderscheiding wegens verdiensten bestaande uit het langdurig, loyaal en voorbeeldig vervullen van plichten een afzonderlijke decoratie in te stellen. Zij heeft hierbij bewust gekozen voor de term «vervulling van plichten».** Hieronder vallen namelijk ook activiteiten die niet in dienstverband worden verricht. Hiermee wil de commissie bereiken dat het onderscheid bij de decoratieverlening tussen werknemers-werkgeversactiviteiten, tussen betaald en onbetaald werk en tussen full time en deeltijdactiviteiten vervalft. Zij stelt voor de nieuwe onderscheiding de Koningin Juliana-orde te noemen. Deze nieuwe orde zou één graad moeten kennen, te weten het lidmaatschap van de Koningin Juliana-orde. Met de Adviescommissie zijn wij van oordeel dat er een mogelijkheid dient te zijn om iemand voor het langdurig, loyaal en voorbeeldig vervullen van plichten te onderscheiden, met dien verstande dat wij

in dit verband aan gebruik van de term «karaktervol» de voorkeur geven boven «loyaal». Naar ons oordeel vormt het begrip «karaktervol» een betere aanduiding voor het verdienstelijke gedrag waarvoor de onderscheiding verleend wordt. Wij twijfelen evenwel aan de opportuniteit van een geheel nieuwe orde naast de bestaande orden. Daarbij speelt mee dat het in de praktijk soms moeilijk zal zijn om verdiensten bestaande uit het langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten, te onderscheiden van bijzondere verdiensten. Dit geldt met name in relatie tot verdiensten wegens het uitstekend verrichten van werkzaamheden waarbij de samenleving belangrijk is gebaat, doch waarvoor een bijzondere maatschappelijke waardering ontbreekt (criterium d). **Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de onderscheiding van langdurige, karaktervolle, voorbeeldige plichtsvervulling te laten plaatsvinden binnen het bestaande stelsel en wel binnen de Orde van Oranje-Nassau.** Dat heeft bovendien het voordeel dat er meer dan één graad beschikbaar komt voor de onderscheiding van personen die zich op deze wijze verdienstelijk hebben gemaakt. Daardoor wordt het mogelijk de mate waarin men zich verdienstelijk heeft gemaakt, in de graad van onderscheiding tot uitdrukking te laten komen. Wij tekenen daarbij aan dat - zoals hierna zal blijken - in het stelsel dat door ons wordt voorgestaan, voor de onderscheiding van Nederlanders in de Orde van Oranje-Nassau alleen nog de graden van Ridder, Officier en Commandeur gebruikt zullen worden en onder de graad van Ridder nog slechts één graad - de nieuwe graad van Lid in de Orde van Oranje-Nassau beschikbaar zal zijn. Overigens impliceert ons voorstel uiteraard dat in het Reglement bij de toekenningscriteria voor de Orde van Oranje-Nassau ook het criterium van langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling zal moeten worden opgenomen. '.

**In de verdere Parlementaire stukken m.b.t. de Orde van Oranje-Nassau wordt ten aanzien van de toetsingscriteria nog het volgende opgemerkt.**

#### <sup>41</sup>2.2. De toekenningscriteria

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden, dat de **eigenstandige toekenningscriteria van de Orde van Oranje-Nassau** (waarvoor personen in aanmerking komen «die zich jegens Ons en den Staat of jegens de Maatschappij op bijzondere wijze hebben verdienstelijk gemaakt») en van de Orden van de Nederlandse Leeuw (voor personen «die bewijzen geven van beproefde vaderlandsliefde, bijzondere ijver en trouw in het volbrengen hunner burgerplichten of buitengewone bekwaamheid in wetenschap en kunsten») nog nauwelijks sporen met de huidige benoemingenpraktijk. Ze troffen deze opvatting trouwens ook aan in de memorie van toelichting («In de loop der jaren is ook het eigen karakter van twee orden op de achtergrond geraakt»). Zij achtten bovendien het streven van de regering om in de toekomst de verschillen tussen de twee orden weer te accentueren, illusoir. Zij hadden dan ook veel meer begrip voor het oordeel van de Adviescommissie, dat «de filosofie die ten grondslag ligt aan het daarin begrepen systeem (...) uit zulke andere tijden (stamt) dat de dynamiek die op zichzelf in de wetten ligt besloten, toch uitgeblust zal blijken te zijn». De leden van de **P.v.d.A.-fractie** waren het ook eens met de opvatting van de Adviescommissie dat automatismen in de vorm van geobjectiveerde toetsingsnormen, als duur van het dienstverband, rang en leeftijd, geen doorslaggevende rol meer mogen spelen bij de vraag of iemand voor een onderscheiding in aanmerking komt. Zij meenden dat er inderdaad onderscheid moet worden gemaakt tussen «bijzondere verdiensten» enerzijds en anderzijds «verdiensten bestaande uit het langdurig, loyaal en voorbeeldig vervullen van plichten». Nu de regering ervan heeft afgezien het advies van de commissie te volgen om voor deze laatste categorie een afzonderlijke onderscheiding in het leven te roepen, de Koningin Juliana-orde, dringt de vraag zich op of voortgezet moet worden dat binnen het bestaande

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20 668 (R 1354), nr. 10 (Voorlopig verslag).

stelsel, op basis van geobjectiveerde criteria, decoraties worden toegekend. Zij constateerden dat de regering enerzijds uitspreekt, dat het element «persoonlijke verdiensten» meer op de voorgrond dient te komen, maar anderzijds op een praktijk aanstuurt die het vigerende stelsel van min of meer automatische toekenningen nog kan versterken. Zij zouden het juist vinden in de toekomst nog louter de criteria toe te passen die de commissie heeft ontwikkeld voor het verlenen van een decoratie wegens bijzondere verdiensten: «a. iemand heeft geruime tijd een verantwoordelijkheid gedragen of een vakbekwaamheid aan de dag gelegd die gelet op zijn of haar capaciteiten of ontwikkelingsniveau groter is dan de samenleving in het algemeen van hem of haar mag verwachten. b. iemand heeft zichzelf geruime tijd opgeofferd ten bate van de samenleving of heeft anderen in de samenleving gestimuleerd waardoor dezen tot ontwikkeling konden komen. c. iemand heeft alleen of samen met anderen, al dan niet in opdracht, een unieke prestatie verricht of zijn of haar maatschappelijke positie ten dienste van de samenleving in de waagschaal gesteld. d. iemand heeft op uitstekende wijze werkzaamheden verricht waarbij de samenleving belangrijk is gebaat en met name indien de maatschappelijke waardering daarvoor niet tot uitdrukking is gekomen in de vorm van een hoge geldelijke beloning, aanzien of gunstige werkomstandig- heden». Om misverstanden te voorkomen, voegden deze leden hieraan toe dat een ambtsjubileum op zich aangegrepen kan worden om tot het onder- scheiden van de betreffende persoon over te gaan, zij het echter wel op voorwaarde dat hij of zij aan de genoemde criteria voldoet. Met de regering waren deze leden van mening, dat bij consequente toepassing van deze criteria het beginsel dat «iedereen, zonder aanzien des persoons, voor de toekenning van welke koninklijke onderscheiding dan ook in aanmerking moet kunnen komen» in praktijk kan worden gebracht en dat personen uit groepen die bij het verlenen van decoraties nog steeds onderbedeeld zijn - vrouwen, personen die onbetaald werk verrichten, mensen uit etnische en culturele minderheden, en in het algemeen personen werkzaam in de particuliere sector- in principe op gelijke wijze als de anderen ervoor in aanmerking zullen komen. Het was deze leden overigens niet duidelijk, waarom de regering nog een afzonderlijke onderscheiding wil instellen «voor moedig en beleidvol optreden in vreedstijd» en waarom de bestaande civiele orden zich hiervoor minder goed zouden lenen. Ze verwezen daarbij naar een der verleningscriteria van de Orde van de Nederlandse Leeuw: «iemand (die) alleen of samen met anderen, al dan niet in opdracht, een uitzonderlijke prestatie heeft verricht» (concept-besluit Reglement, artikel 1, tweede lid onder c). Zij achtten het bovendien curieus dat de regering een dergelijk voorstel aankondigt op het moment dat het decoratiestelsel enigszins wordt vereenvoudigd en afgeslankt. De leden van de P.v.d.A.-fractie betwijfelden overigens of het zal lukken de bestaande praktijk met een overvloed aan geobjectiveerde decoraties sterk terug te dringen, nu de regering het voornemen heeft voor «het langdurig, loyaal en voorbeeldig vervullen van plichten» (formulering Adviescommissie-Portheine) onderscheidingen te blijven uitreiken, al stelt zij wel voor in het Reglement het woord «loyaal» te vervangen door «karaktervol». Deze leden vreesden dat hierdoor de overbedeling van de ambtelijke wereld en personen in hogere functies zal worden gecontinueerd. Opmerkingen die in de memorie van toelichting worden gemaakt over het stelsel van graden sterkten hen in die overtuiging. Zij herinnerden eraan, dat deze kwestie ook in het verleden voorwerp van discussie is geweest. Uit de studie van Van Zelm van Eldik blijkt, dat de commissie-Houben het liefst helemaal geen decoraties voor lange, trouwe dienst meer wilde verlenen. Men verwees daarbij naar het buitenland: «Er zijn(...) weinig landen bekend waar langdurige en trouwe dienst van regeringswege wordt gehonoreerd op de vrij onbeperkte wijze waarop dit ten onzen geschiedt. »Alleen omdat er op dit gebied een maatschappelijke behoefte was geschapen, wilde de commissie niet aanbevelen «plotseling geheel met dit gebruik te breken». Om te voorkomen dat er op het terrein van de langdurige, trouwe dienst «per stand» gedecoreerd zou worden, adviseerde de commissie-Houben hiervoor niet meer dan één rang in te stellen. Volgens J.A. van Zelm van Eldik heeft deze commissie ook overwogen het voorstel te doen «dat elke Nederlander bij het decoreren op de laagste trede in de orden zou beginnen». Deze

leden achtten dit een dermate waardevol idee dat zij daarover graag het oordeel van de regering vernamen. In zijn dissertatie wijst Bruin er op, dat het bij dit alles in concreto gaat «om de oplossing van twee nauw verbonden kwesties: de waardevermindering van «lange, trouwe dienst» en het democratie- monopolie van de «hc,je heren». «Hij voegt daaraan nog toe: «net zo min als het probleem van het klasse-onderscheid en dat van de te geringe spreiding, lijken deze kwesties onoplosbaar». Deze leden wezen vervolgens op de opvatting van de kanselier der Nederlandse Orden dat het benadrukken van de «langdurige, karakter- volle en voorbeeldige plichtsvervulling» moeilijk te verenigen is met het benoemingscriterium in artikel 1 van de Wet op de Orde van Oranje- Nassau («Er wordt eene Orde ingesteld, strekkende tot vereerende onderscheiding van Onze onderdanen of vreemdelingen, die zich jegens Ons en den Staat of jegens de Maatschappij op bijzondere wijze hebben verdienstelijk gemaakt»), waaruit immers blijkt dat het om een verdienste-orde gaat. Zij sloten zich aan bij de vraag van de Raad van State of bij invoering van het lidmaatschap artikel 1 niet moet worden aangepast. De andere mogelijkheid is uiteraard, dat analoog aan het voorstel van de Adviescommissie voor langdurige plichtsvervulling een orde sui generis wordt ingesteld. Ook de Raad van State liet blijken hier de voorkeur aan te geven.

In het algemene deel hadden de leden van de V.V.D.-fractie om een beschouwing gevraagd over de essentie van de bestaande orden en over de mogelijkheden van het aanbrengen van wijzigingen daarin. Er waren nog andere redenen waarom zij aan een dergelijke uiteenzetting behoefte hadden. De criteria van de Wet op de Orde van Oranje-Nassau en de Wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw zijn verschillend. Mensen «die zich jegens Ons en den Staat of jegens de Maatschappij op bijzondere wijze verdienstelijk hebben gemaakt», kunnen in aanmerking komen voor benoeming in de Orde van Oranje-Nassau, terwijl burgers «die bewijzen geven van beproefde vaderlandsliefde, bijzondere ijver en trouw in het volbrengen hunner burgerplichten of buitengewone bekwaamheid in wetenschap en kunsten» benoemd kunnen worden in de Orde van de Nederlandse Leeuw. In de praktijk komt dit verschil het duidelijkst tot uiting in het gegeven dat de meeste mensen uitsluitend of aanvankelijk in de Orde van Oranje-Nassau worden benoemd, dan wel worden onderscheiden met aan die orde verbonden Eremedailles en dat benoeming in de Orde van de Nederlandse Leeuw alleen is weggelegd voor in de samenleving hoger geplaatsten die dadelijk of bij bevordering in die orde kunnen worden benoemd. Voor dezen kan later, door te «verspringen», ook weer een benoeming in een hogere graad in de Orde van Oranje-Nassau volgen. De vraag of de benoeming in één van beide orden stoelt op het hebben voldaan aan de criteria van één van beide orden nog daargelaten, de vraag of daarbij sprake is geweest van «persoonlijke verdienste» is steeds onduidelijker te beantwoorden geworden. Het is zeer de vraag of, met het introduceren van een nieuwe onderscheiding wegens «verdiensten bestaande uit het langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten», zonder dat de criteria om voor benoeming in de Orde van Oranje-Nassau en in de Orde van de Nederlandse Leeuw in aanmerking te komen scherper worden geëxpliciteerd en ten opzichte van elkaar worden onderscheiden, echt veel verder wordt gekomen. Daarom hadden de leden van de V.V.D.-fractie de volgende vragen. Wil men benoemd kunnen worden in de Orde van Oranje-Nassau, dan moet men zich jegens Ons en de Staat of jegens de Maatschappij op bijzondere wijze verdienstelijk hebben gemaakt. Hoe verhoudt zich deze aanduiding tot de onbepaalde omschrijving van «het bewijzen geven van», in de toekenningscriteria van de Orde van de Nederlandse Leeuw? Jegens wie of wat moet men die bewijzen dan hebben gegeven? Hoe moet het - in de toekenningscriteria bij de Orde van Oranje-Nassau - voorkomen van de aanduiding «jegens Ons» worden begrepen in relatie tot de criteria die gelden voor het in aanmerking komen voor benoeming in één van de Orden van het Huis van Oranje-Nassau? Wat is het onderscheid tussen «het langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten» en het «zich op een bijzondere wijze verdienstelijk hebben gemaakt»? Wat is het onder- scheid, zowel inhoudelijk als naar de groepen van voor

decoratie in aanmerking komenden, tussen «het zich op bijzondere wijze verdienstelijk hebben gemaakt» (Oranje-Nassau) en «het bewijzen geven van beproefde vaderlandsliefde, bijzondere ijver en trouw in het volbrengen hunner burgerplichten» (Nederlandse Leeuw). Is het bewijzen geven van buitengewone bekwaamheid in wetenschap en kunsten» een onderscheidend criterium gebleken om voor benoeming in de Orde van de Nederlandse Leeuw in aanmerking te komen of zijn zij die hiervan blij hebben gegeven in het verleden ook in de Orde van Oranje-Nassau benoemd? Kortom: de leden van de V.V.D.-fractie wilden een veel scherper beeld hebben van de werkelijke en praktische betekenis van de criteria om voor benoeming in de onderscheiden Orden in aanmerking te komen, zeker nu de regering aan de vervlechting een einde zegt te willen maken en het verspringen wil tegengaan. De leden van de V.V.D.-fractie stelden deze vragen ook tegen de achtergrond van hun twijfel over de vraag of de opgetreden vervlechting kan worden beëindigd en of ook het verspringen zou moeten worden tegengegaan. Vooralsnog waren zij door de regering nog geenszins overtuigd van de mogelijkheden daartoe. Daarom stelden deze leden, hier aan het woord, een diepgaande beschouwing dienaangaande ten zeerste op prijs. De wenselijkheid daarvan wordt alleen maar sterker, nu de regelgeving in de memorie van toelichting feitelijk een nieuw criterium introduceert om voor benoeming in de Orde van de Nederlandse Leeuw in aanmerking te komen, namelijk bijzondere verdiensten van waarlijk exceptionele aard. Waaraan wordt dan expliciet gedacht, zo vroegen deze leden, ook in onderscheidende zin van de huidige criteria bij de Orde van de Nederlandse Leeuw? Zij hadden daar ook nog de volgende redengeving voor. Hoewel zij zich in beginsel konden vinden in regelgeving, te onderscheiden in regels in wetgeving in formele zin en in regels te geven bij algemene maatregel van bestuur, hadden zij twijfels over de vraag of in de voorgestelde afbakening tussen de regels, voorgesteld bij wet in formele zin en die voorgesteld bij algemene maatregel van bestuur, wel voldoende evenwicht is aangebracht. Vooralsnog hadden de leden van de V.V.D.-fractie voorkeur voor het opnemen van de toekenningscriteria in de wet. De bezwaren daartegen hadden hen nog niet overtuigd. Wil de regering dit aspect nog eens goed overwegen, zo vroegen deze leden?

Met de Adviescommissie zeiden de leden van de D66-fractie te vrezen dat een positieve opstelling ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen onvoldoende tot uitdrukking zal komen bij een ongewijzigd laten van de wetten. Hoewel ook deze leden de historische waarde van deze wetten niet ontkenden, vroegen zij toch met klem of dit argument wel toereikend moet worden geacht om een aanpassing van de wet aan gewijzigde omstandigheden af te wijzen. Indien zo duidelijk voor een andere dan de tot nu toe gehanteerde gedragslijn wordt gekozen, dan behoort deze, althans in grote lijnen, in de wet zelf tot uitdrukking te komen, zo meenden de leden van de D66-fractie. Met de Adviescommissie waren de leden van de D66-fractie van mening dat door het gebruik van geobjectiveerde toetsingsnormen, als de duur van het dienstverband en dergelijke, te weinig recht kan worden gedaan aan het element van persoonlijke verdiensten bij het toekennen van een onderscheiding. Dit element, in combinatie met de gehanteerde procedure voor het toekennen van een onderscheiding, heeft er naar het oordeel van de leden van de D66-fractie toe geleid dat vooral bij de overheid een te groot automatisme is geslopen in het toekennen van onderscheidingen. Daardoor is een scheefgroei tussen onderscheidingen in de overheidssector en andere sectoren ontstaan. De door de Adviescommissie ontwikkelde criteria voor het verlenen van een onderscheiding wegens bijzondere verdiensten zullen ook in de ogen van de leden van de D66-fractie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de democratisering van het decoratiestelsel. Zoals zij hiervoor reeds te kennen gaven, vroegen deze leden wel of het niet wenselijk zou zijn de criteria, of althans de belangrijkste, in de wetten op te nemen. De weigering van de regering om dit te doen is in de ogen van deze leden onvoldoende gemotiveerd. Het gebruik van de term «ogenwaarschijnlijk» (memorie van toelichting, blz. 5) riep bij de leden van de D66-fractie wel vragen op. Moeten zij deze term interpreteren als «ogenschijnlijk» of juist als «waarschijnlijk»? Blijkens de memorie van toelichting (blz. 5) is de regering

voornemens een afzonderlijke onderscheiding in te stellen voor moedig en beleidvol optreden in vreedstijd. Wanneer kan de Kamer daaromtrent een voorstel tegemoet zien? Evenals de Adviescommissie waren de leden van de D66-fractie van mening dat er een mogelijkheid moet zijn om voor langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten een onderscheiding toe te kennen. Zij waren er echter niet van overtuigd dat het daarvoor noodzakelijk is om een nieuwe orde in het leven te roepen, zoals de Adviescommissie voorstelt. Evenmin achtten zij het noodzakelijk om, zoals de regering voorstelt, een nieuwe graad binnen de Orde van Oranje-Nassau te introduceren. Juist omdat het streven er tevens op is gericht te komen tot een vermindering van het aantal graden, wordt een nieuwe graad voor deze leden als een vreemde eend in de bijt ervaren. Waarom kan niet worden volstaan met een uitbreiding van het ridderschap in de Orde van Oranje-Nassau?

De leden van de S.G.P.-fractie hadden begrepen dat nog een afzonderlijke onderscheiding zal worden ingesteld voor «moedig en beleidvol optreden in vreedstijd». Deze leden waren er niet op voorhand van overtuigd dat onderscheiding wegens een dergelijke bijzondere verdienste niet binnen de beide bestaande orden kan plaatsvinden. Zij vroegen dan ook een nadere motivering van het standpunt van de regering terzake.

Het was de leden van de G.P.V.-fractie opgevallen, dat enerzijds de eigen toekenningscriteria van de wet op de Orde van Oranje Nassau en van de wet op de Orde van de Nederlandse Leeuw worden gehandhaafd, terwijl anderzijds nauwelijks onderscheid lijkt te worden gemaakt tussen de feitelijke criteria. Hoe zal worden getoetst of sprake is van bijzondere verdiensten van waarlijk exceptionele aard dan wel van verdiensten bestaande uit langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling en bijzondere verdiensten van vergelijkbaar niveau? Wat is in de praktijk het verschil tussen de bijzondere verdiensten van de ene categorie en die van de andere categorie? Zal de Orde van Oranje-Nassau zich op grond hiervan niet blijven ontwikkelen als een onderscheiding welke vooral als gevolg van langdurige dienstvervulling zal worden verleend?

Het viel het lid van de R.P.F.-fractie op dat in het wetsvoorstel wordt gesproken over een afzonderlijke onderscheiding voor moedig en beleidvol optreden in vreedstijd en de regering spoedig met een voorstel terzake zal komen. Hij informeerde naar de termijn, waarin dit voorstel kan worden tegemoet gezien.

In de Memorie van Antwoord<sup>12</sup> gaat het Kabinet o.a. kort in op de kernbegrippen in de 'decoratiepraktijk'. Het Kabinet repliceert als volgt onder het kopje 'Kernbegrippen'.

*'De regering wil erop wijzen dat de voorliggende wetgeving het kader vormt voor een modern functionerende, binnen de huidige maatschappelijke verhoudingen en opvattingen passende decoratiepraktijk. Veel hangt voorts af van degenen die in de toekomst een vernieuwde decoratiepraktijk gestalte zullen geven en daarbij de nadruk weten te leggen op het decoreren van personen die zich ten opzichte van de staat en de maatschappij in bijzondere mate verdienstelijk hebben betoond. Bij de beoordeling van die verdiensten zal men zich niet in overwegende mate kunnen laten leiden door maatschappelijke rang of status. **Met het begrip «verdiensten» wordt de kern van het decoreren gemaakt. Het moet gaan over handelingen, gedragingen, prestaties van personen, welke in bijzondere mate uitstijgen boven hetgeen in het maatschappelijk verkeer, de maatschappelijke positie van de gedecoreerde mede in aanmerking nemend, als «normaal» is te achten. In de praktijk van het onderscheiden zijn gaandeweg niet alleen meer criteria gebruikt die een indruk gaven van bijzondere persoonlijke verdiensten, maar kregen afgeleide criteria als maatschappelijke***

---

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 20 668 (R 1453), nr. 12.

**status of de opvatting dat personen in overheidsdienst het algemeen belang dienden en derhalve voor een onderscheiding in aanmerking dienden te komen, meer - vaak zelfs teveel - gewicht.**

*De in de loop der jaren beschreven knelpunten in het functioneren van het decoratiestelsel verschillen onderling niet veel van elkaar. Niettemin heeft de betrekkelijke eensgezindheid in opvatting over het bestaan van deze knelpunten in die jaren niet kunnen bevorderen dat aanvaardbare alternatieven tot ontwikkeling dan wel tot uitvoering werden gebracht. Wellicht ligt de aarzeling in de appreciatie van een aantal kernbegrippen die naar het oordeel van de regering ook het vernieuwde decoratiestelsel zullen kenmerken. Het zijn de begrippen exclusiviteit, differentiatie en objectieve criteria.*

*Ridderorden die hun exclusiviteit ontleen aan de mate waarin de te decoreren personen zich een bijzondere maatschappelijke status hadden verworven, doen in feite niet veel meer dan het bevestigen van de onderlinge maatschappelijke verschillen en sorteren vanuit een oogpunt van waardering van persoonlijke verdiensten geen effect. In het herziene stelsel zal de exclusiviteit blijven bestaan, maar deze zal haar basis moeten vinden in de bijzonderheid van de persoonlijke verdiensten, ongeacht maatschappelijke status.*

*De leden van de PvdA-fractie wezen in dit verband op het door C. J. M. Bruin in zijn proefschrift beschreven dilemma tussen de «strooiorde» en een «exclusieve orde». Zij vroegen welke keuze de regering hierin maakt. Het antwoord zal moeten zijn: exclusief in de goede zin van het woord. **Ridderorden die zonder onderscheid van verdiensten op grote schaal worden toegekend, verliezen hun legitimiteit. Maar ook ridderorden, die exclusief zijn in de zin van exclusief voorbehouden aan een beperkte, primair maatschappelijk bepaalde, doelgroep binnen de samenleving, zullen niet op een algemeen maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen en daarmee hun legitimiteit verliezen. «Strooiorde» en «exclusieve orde» zijn uitersten op een continuüm, waartussen het evenwicht moet worden gevonden: een beperkte verlening van onderscheidingen om de bijzonderheid van de verdiensten te accentueren en, binnen het criterium van bijzondere verdiensten, een zo ruim mogelijk toepassingsgebied, om daarmee tot uitdrukking te brengen dat het ordestelsel open staat voor een ieder die zich in bijzondere mate verdienstelijk heeft gemaakt. Met de begrippen «standing» van de onderscheidingen en «ruimhartige» toekenning is het niet anders gesteld. Als dat ook een dilemma is, zou de regering voor het begrip «ruimhartig» willen kiezen, omdat «standing» teveel associaties oproept met de maatschappelijke positie van personen. **Ruimhartig** is het ordestelsel, wanneer aanvaard wordt dat verdiensten niet beperkt blijven tot groeperingen die beperkt van omvang zijn of moeten zijn.***

*De leden van de fractie van de VVD vroegen de regering nader te onderbouwen dat de bestaande toepassing «een neerslag is van verouderde normen en waarden». De regering meent de kern van de kritiek op het huidige functioneren van het decoratiestelsel hierboven nog eens te hebben weergegeven, erop neerkomende dat het decoratiestelsel naar de huidige maatstaven gemeten te weinig het verdienstelement centraal stelt in de beoordeling van personen die voor een onderscheiding in aanmerking komen. De regering gebruikt met opzet de uitdrukking «te weinig», want het zou naar haar gevoel onjuist zijn daarmee de indruk te wekken dat degenen die in de afgelopen jaren zijn gedecoreerd niet verdienstelijk waren. In antwoord op een opmerking van de zijde van de VVD-fractie merken wij op, dat naar het oordeel van de regering de omstandigheid dat de vernieuwing wordt ingezet met behoud van de beide civiele ridderorden en dat de benaming ervan uit de vorige eeuw stamt, daaraan niet afdoet. Men kan zelfs zeggen dat de oorsprong en de historische betekenis van de beide ridderorden medebepalend zijn voor de waardering die voor deze orden bestaat. Het is wel de taak om aan deze Orden een eigentijdse toepassing te geven.*

*Ook zouden wij de vraag van de leden van de GPV-fractie of de nieuwe procedure een wezenlijke breuk met het verleden betreft en de vraag van het lid van de RPF-fractie of met het wetsvoorstel het begin van grotere veranderingen wordt ingeluid, ontkenkend willen beantwoorden. Het gaat om, weliswaar zeer belangrijke, accentverschuivingen in het toepassingsbereik van de beide ridderorden die waarborgen dat in beginsel alle groeperingen binnen de samenleving kunnen worden bereikt.*

*Dat geldt ook voor het tweede kernbegrip: differentiatie. Met inbegrip van de aan de beide Orden verbonden eretekenen is thans een grote naar onze opvatting: te grote - verscheidenheid aan niveaus beschikbaar om verdiensten tot uitdrukking te brengen. Geconstateerd moet worden dat in de praktijk van het decoreren naast «verdienste» elementen functiekarakteristieken mede een rol gingen vervullen om de differentiatie «in te vullen». Hierboven is reeds geconstateerd dat functies bij de overheid (algemeen belang) in vergelijking tot functies in het bedrijfsleven veel aandacht kregen. Onderscheid tussen functies werden en worden - gemaakt naar bezoldigingsniveau. Er is geen verschil van mening over de noodzaak om de betekenis van deze afgeleide criteria in de praktijk van het decoreren terug te dringen. Het terugdringen van deze criteria behoeft daarmee niet te leiden tot het terugdringen van het verschijnsel differentiatie; het leidt wel tot een andere invulling ervan. In welke mate dat het geval zal moeten of kunnen zijn, zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.*

*Het derde kernbegrip dat bij de vernieuwing van het decoratiestelsel een andere invulling zal moeten krijgen, is het begrip «objectieve criteria». «Objectief» heeft in de praktijk van het decoreren tevens de inhoud gekregen van «los van de persoon van de gedecoreerde» staande criteria. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of de duur van een dienst- verband onder alle omstandigheden zo maatgevend moet zijn. Zeer wel denkbaar is dat de duur van het dienstverband slechts als aanvullend criterium van invloed kan zijn, nadat primair is vastgesteld dat de persoonlijke verdiensten binnen en buiten de functievervulling aanleiding geven tot een decoratievoorstel. Ten aanzien van persoonlijke verdiensten is een zekere mate van ordening noodzakelijk om deze onderling vergelijkbaar te doen zijn en uitspraken te kunnen doen over de decoratiegraad. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de nieuwe Raad voor de civiele orden die in zijn brede maatschappelijke samen- stelling en op basis van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel en met name de accentuering van het element «persoonlijke verdiensten», een belangrijke bijdrage zal leveren aan democratisering van de bestaande decoratiepraktijk.*

*Samengevat kan men stellen dat het vernieuwingsproces zich langs de kernbegrippen exclusiviteit, differentiatie en «objectieve» criteria zal kunnen bewegen en dat het daarbij niet gaat om een eliminatie van deze kenmerken in het vernieuwde stelsel, maar om een andere, eigentijdse invulling ervan.*

*In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie bevestigt de regering, dat de uitwerking in criteria er zeker toe moeten kunnen leiden dat de waardering voor het vrijwillig, belangeloos, verrichten van maatschappelijke diensten, afgezien van de vervulling van eigen werkkring, in een koninklijke onderscheiding tot uitdrukking wordt gebracht.'*

**Voor de context van dit artikel is van belang te vermelden wat de toenmalige regering heeft opgemerkt over de voorgeschiedenis van het betreffende wetsvoorstel, naar aanleiding van vragen van de fracties van Groen Links en de RPF.**

*'Een aanzet tot een kritische beschouwing over de opzet en de wijze van functioneren van het decoratiestelsel is in 1961 gegeven door de toenmalige secretaris van de Kanselarij der Nederlandse Orden, J.A. van Zelm van Eldik. Hij vestigde de aandacht op punten, die ook in adviezen van latere datum als knelpunten geformuleerd zouden worden. De heer Van Zelm van Eldik wees op de*

vervaging van het verschil tussen bijzondere en normale verdiensten, op de grote betekenis van de maatschappelijke positie van de te decoreren persoon ter vaststelling van de decoratiegraad, op het gebruik van de eremedailles in goud, zilver en brons als zesde, zevende en achtste klasse van de Orde van Oranje– Nassau, zonder echter lid van deze Orde te zijn. Daarnaast wijdde hij een beschouwing over het decoreren ter gelegenheid van staatsbezoeken en bracht hij de organisatie van de decoratiepraktijk onder de aandacht. Het kabinet-De Quay zag aanleiding om alle opgeworpen vraagpunten met betrekking tot het decoratiestelsel ter bestudering voor te leggen aan een «Commissie ter advisering van de Regering van het Koninkrijk over het decoratiestelsel». De opdracht was om de regering te adviseren over de mogelijkheden welke er zijn om in het decoratiestelsel verbeteringen aan te brengen. Bovendien werd aan de commissie verzocht advies uit te brengen omtrent een eventueel in te stellen «derde orde», alsmede over de rechten en de plichten welke het lidmaatschap van deze orde met zich zal brengen. Deze commissie, naar haar voorzitter wel de Commissie-Houben genaamd, bracht op 12 maart 1965 advies uit. In juli 1966 ging de ministerraad akkoord met een wetsvoorstel, waarin, voor een goed deel op basis van het advies van de commissie Houben, het broederschap, verbonden aan de Orde van de Nederlandse Leeuw en de eremedailles, verbonden aan de Orde van Oranje-Nassau werden afgeschaft, een Orde van Verdienste werd ingesteld, een kapittel der civiele orden werd ingesteld onder gelijktijdige opheffing van de decoratiecommissie uit de ministerraad, alsmede de toekenningsgronden van de Orde van de Nederlandse Leeuw en van de Orde van Oranje– Nassau werden herzien. De Orde van de Nederlandse Leeuw diende te worden bestemd voor degenen die zich op uitzonderlijke wijze jegens de Staat en de maatschappij verdienstelijk hadden gemaakt en de Orde van Oranje-Nassau voor degenen die zich jegens de Staat en de maatschappij op bijzondere wijze verdienstelijk hadden gemaakt. De Raad van State betwijfelde in zijn advies van 28 september 1966 of het verschil tussen «uitzonderlijk» en «bijzonder» zou moeten leiden tot handhaving van twee orden, die hetzelfde object van verdiensten (het Koninkrijk en de maatschappij) kennen. De Raad noemde als mogelijk– heden: 1. de Orde van de Nederlandse Leeuw is een hogere orde dan de Orde van Oranje-Nassau; 2. de twee orden krijgen een duidelijk verschillende doelstelling, bijvoorbeeld de Orde van de Nederlandse Leeuw ter onderscheiding van degenen, die zich jegens de Staat verdienstelijk hebben gemaakt en de Orde van Oranje-Nassau voor hen, die zich in de wetenschap, de cultuur of het bedrijfsleven hebben onderscheiden; 3. de twee orden smelten samen. De Raad sloot zich aan bij de door de commissie Houben voorgestelde orde van Verdienste, alleen al omdat door de instelling van deze orde het instituut van de eremedailles kon vervallen. Maar, zo ging het advies verder, indien de regering zou kiezen voor samenvoeging van de orde van de Nederlandse Leeuw en van de orde van Oranje-Nassau, ware aan deze gecombineerde orde de naam van de Nederlandse Leeuw te verbinden en zou de nieuw in te stellen orde in plaats van de orde van Verdienste orde van Oranje-Nassau kunnen heten.

**De discussie naar aanleiding van het advies van de Raad van State leidde tot een ander wetsvoorstel, waarin werd volstaan met een herziening welke de meest klemmende bezwaren zou wegnemen. In dit wetsvoorstel vervielen het broederschap (Nederlandse Leeuw) en de eremedailles (Oranje-Nassau) en werd de mogelijkheid geopend van benoeming tot «lid» in de Orde van Oranje-Nassau. Na de totstandkoming van deze herziening, zo was de gedachte, zouden aanpassingen van meer ondergeschikte aard vervolgens onder ogen kunnen worden gezien. Ook dit wetsvoorstel leidde tot een afwijzend advies van de Raad van State. De Raad van State sprak daarbij een voorkeur uit voor de derde mogelijkheid uit het advies van 1966 (zie hierboven). Sedertdien zijn pogingen ondernomen om overeenstemming te verkrijgen over een wetsvoorstel, dat een compromis inhield tussen het advies van de commissie Houben, de opmerkingen van de Raad van State en de wensen welke van de zijde van de departementen waren geuit. Dat lukte niet, zodat het daartoe in 1975 opgestelde wetsvoorstel niet verder in behandeling werd genomen. In 1978 is nog getracht in ieder**

geval de eremedailles verbonden aan de Orde van Oranje-Nassau af te schaffen en de mogelijkheid om te worden benoemd tot Ridder in de Orde van Oranje-Nassau aanzienlijk te verruimen. Een optie om de wijziging tot stand te brengen middels aanpassing van de decoratie– praktijk, werd bij nader inzien eveneens onbenut gelaten op grond van het oordeel dat een dergelijke wijziging van de decoratiepraktijk niet buiten de wetgever om zou moeten gaan. Een voorlopig eindpunt in de discussie was het besluit van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, drs. E. van Thijn, om een commissie van externe deskundigen haar visie op de problematiek te laten geven. De commissie, naar haar tweede voorzitter de commissie Portheine genoemd, kreeg tot taak te adviseren over mogelijkheden tot herziening van het bestaande stelsel voor de toekenning van koninklijke onderscheidingen en bij haar werkzaamheden met name de gevolgen van de toegenomen democratisering, de eisen van emancipatie en de wenselijkheid van een grotere gelijkstelling tussen verschillende beroeps– groepen te betrekken. Twee jaar later, op 7 juni 1984, bracht de commissie Portheine (hierna aangeduid als de Adviescommissie) advies uit. Voor de overwegingen welke hebben geleid tot het, al dan niet, overnemen van adviezen van deze commissie, alsmede voor de varianten welke zijn overwogen, moge worden verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Voor verdere bijzonderheden over de historische achtergrond van de pogingen tot herziening van het decoratiestelsel verwijzen wij ook naar de genoemde publicatie van J.A. van Zelm van Eldik, *Ons grondwetsartikel regelende de instelling van ridderorden en de ontwikkelingsgang van de Nederlandse orden in de negentiende en twintigste eeuw ('s-Gravenhage 1985).*'

**Ter zake van de toekenningscriteria heeft het toenmalige kabinet het volgende opgemerkt.<sup>13</sup>**

*'2.2. en 2.4. De toekenningscriteria; de relatie tussen de Orde van Oranje-Nassau en de Orde van de Nederlandse Leeuw*

*Gezien de nauwe samenhang van de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties over de onderwerpen «toekenningscriteria» en «relatie Orde van Oranje-Nassau en de Orde van de Nederlandse Leeuw» menen wij dat de duidelijkheid ermee gediend is de beantwoording van deze vragen en opmerkingen samen te nemen.*

*Relatie tussen de Orde van Oranje-Nassau en de Orde van de Nederlandse Leeuw*

*Verschillende fracties hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij het uitgangspunt van het wetsvoorstel om de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau hun eigen karakter te laten behouden. Deze kritiek wordt mede in verband gebracht met de verhouding tussen de toekenningscriteria van beide orden enerzijds en de bestaande praktijk van de «vervlechting» anderzijds, waardoor het onderscheid tussen beide orden op de achtergrond is geraakt. De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering duidelijk te maken waarop de verwachting is gebaseerd dat het verschil tussen beide orden weer geaccentueerd kan worden en op welke wijze zij dit verschil in de praktijk ziet ontstaan. Daarbij verzochten zij tevens om commentaar op het advies van de Raad van State over het onderscheid tussen de toekenningscriteria van de orden. Ook de leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de verhouding tussen de toekenningscriteria van beide orden en wilden een scherper beeld hebben van de werkelijke en praktische betekenis van de criteria. Zij stelden deze vragen tegen de achtergrond van hun twijfel omtrent de mogelijkheden om «vervlechting» en «verspringen» tegen te gaan. De leden van de GPV-fractie hebben eveneens gevraagd hoe zal worden getoetst of voldaan is aan de criteria van de orden en wat in de praktijk het verschil zal zijn. Tenslotte achtten de leden van de SGP-fractie, waarvan wij met instemming vernamen dat zij kunnen*

---

<sup>13</sup> Zie Memorie van Antwoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 20 668 (R 1453), nr. 12, blz. 9 t/m 12.

*instemmen met het uitgangspunt het eigen karakter van beiden orden weer duidelijker tot uiting te laten komen, een scherpere afbakening wenselijk.*

*De regering heeft als uitgangspunt gekozen voor het behoud van de historische betekenis en traditionele waarde van de beide ridderorden. Historisch gezien moet de Orde van de Nederlandse Leeuw van 1815 worden aangemerkt als een ridderorde van hoger rang dan de Orde van Oranje-Nassau van 1892. In de toepassingspraktijk is evenwel een vervlechting opgetreden waarbij versprongen werd tussen beide orden. Deze praktijk kon ingang vinden tegen de achtergrond van het feit dat de verleningscriteria van beide orden zodanig zijn dat benoeming in de ene orde een benoeming in de andere orde niet uitsluit, al is het duidelijk dat de specifiekere geformuleerde verleningscriteria van de Orde van de Nederlandse Leeuw zich in beginsel beter lenen voor een meer exclusieve toepassing dan de criteria van de Orde van Oranje-Nassau. Waar er geen formele beletsels voor een vervlechting bestonden - de latere Wet op de Orde van Oranje-Nassau van 1892 gaf immers niet exact aan waarin deze nieuwe Orde verschilde van de oudere Orde van de Nederlandse Leeuw van 1815 - , werden de in de toepassingspraktijk ontstane automatismen en het gebruik daarbij van objectiverende criteria voor benoeming en bevordering als beleidsregels, zowel ten aanzien van de Orde van de Nederlandse Leeuw als ten aanzien van de Orde van Oranje-Nassau, steeds belangrijker. Van deze combinatie van factoren waren vervlechting en verspringing het welhaast natuurlijke gevolg.*

*Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie geven wij onderstaand een overzicht van het aantal keren dat de huidige graden in de afgelopen 10 jaar aan buitenlanders zijn toegekend. Voor wat betreft het aantal aan Nederlanders verleende Koninklijke onderscheidingen in de periode 1982-1990, ruim 50000, verwijzen wij naar het overzicht in paragraaf 1. Daarnaast zijn ca. 1 850 Koninklijke onderscheidingen verleend aan niet-Nederlanders in het kader van inkomende en uitgaande staatsbezoeken, alsmede aan vertrekkende diplomaten. Inclusief ca. 250 tussen- tijdens aan buitenlanders verstrekte Koninklijke onderscheidingen bedraagt het totale aantal, op de voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, verleende Koninklijke onderscheidingen in de periode 1982-1990: 2 100. Met uitzondering van een aantal, eerste, onderscheidingen in de riddergraad Grootkruis van de Nederlandse Leeuw, zijn alle onderscheidingen verleend in de Orde van Oranje-Nassau. Wij merken hierbij op dat het ook mogelijk kan zijn geweest dat in Nederland woonachtige en werkzame niet-Nederlanders op voordracht van een ander bewindspersoon dan de minister van Buitenlandse Zaken zijn gedecoreerd. Hierover zijn evenwel geen nadere gegevens beschikbaar.*

*Het wetsvoorstel beoogt het oorspronkelijke karakter van de orden weer naar voren te brengen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de Orde van de Nederlandse Leeuw een exclusiever toepassingsbereik heeft dan de Orde van Oranje-Nassau. Dit betekent dat er een einde komt aan de in de praktijk ontstane verschijnselen van vervlechting en verspringing tussen beide orden. Deze accentuering van het eigen karakter van de orden zal in de vernieuwde opzet ook een belangrijk uitgangspunt vormen voor de beoordeling van decoratievoorstellen door de Raad voor de civiele orden. Het is in beginsel natuurlijk mogelijk dat een decorandus op grond van zijn bijzondere verdiensten in aanmerking komt voor een onderscheiding in zowel de Orde van de Nederlandse Leeuw als in de Orde van Oranje-Nassau. Gelet op het eigen karakter van de beide orden zal het evenwel slechts bij wijze van uitzondering kunnen voorkomen dat een bepaalde persoon deze verschillende soorten bijzondere verdiensten in zich verenigt. Juist tegen de achtergrond van de traditionele praktijk van vervlechting en verspringing en in het licht van de wens om dat tegen te gaan, zal in dat noodzakelijkerwijs beperkte aantal gevallen zeer zorgvuldig moeten worden afgewogen of aan de decorandus ook een onderscheiding in de andere civiele ridderorde moet worden verleend. Van*

*automatismen of objectieve criteria, waardoor de graden van de beide Orden thans onderling met elkaar zijn verweven, kan immers geen sprake meer zijn.*

*Het criterium «langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling»*

*Naast het verschil in formulering van de bijzondere verdiensten tussen beide orden, is een tweede verschil, zoals ook de leden van de PvdA-fractie opmerkten, gelegen in het criterium van de «langdurige, karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling» dat wel van toepassing is bij de toepassing van de Orde van Oranje-Nassau maar niet van toepassing is op de Orde van de Nederlandse Leeuw. De leden van deze fractie vreesden dat hierdoor de Orde van Oranje-Nassau hierdoor vooral tot een «plichtsvervullingsorde» zou worden. Ook de leden van de GPV-fractie vroegen hiernaar. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar het onderscheid tussen «het langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten» en «het zich op een bijzondere wijze verdienstelijk hebben gemaakt». De leden van de D66-fractie meenden dat er een mogelijkheid moet zijn om voor langdurig, karaktervol en voorbeeldig vervullen van plichten een onderscheiding toe te kennen, doch waren er met ons niet van overtuigd dat het noodzakelijk is een aparte orde in te stellen voor langdurige plichtsvervulling.*

*Vervolg:<sup>14</sup>*

*Strikt genomen is uitstekende plichtsvervulling op zichzelf geen bijzondere verdienste in de zin van de beide ridderorden. Wij menen evenwel dat de uitstekende plichtsvervulling als element tezamen met andere elementen zoals bijvoorbeeld een belangenloze inzet ten bate van de samenleving, van belang is om te bepalen of er aanleiding bestaat tot de verlening van een onderscheiding in deze ridderorde. Daarbij is het duidelijk dat de uitstekende plichtsvervulling als zodanig, hoe lof en navolgenswaardig ook, op zichzelf in het algemeen onvoldoende is de verlening van een onderscheiding te kunnen rechtvaardigen, maar dat daarbij ook andere factoren die wijzen op meer dan gewone verdiensten, in de overwegingen worden betrokken. Dit uitgangspunt is ook reeds geruime tijd van toepassing bij de verlening van onderscheidingen. Het ligt niet in de bedoeling dat het criterium «plichtsvervulling» een aangrijpingspunt gaat vormen voor automatismen en objectieve criteria in de toekenningspraktijk, maar uitsluitend als één van de verschillende criteria fungeert bij de besluitvorming. Wel kan het zo zijn dat de verhouding tussen de elementen «plichtsvervulling» en «bijzondere verdiensten» mede bepalend is voor de rangorde van de te verlenen onderscheiding bij benoeming of bij bevordering. Daarbij ligt het, gelet op het standpunt om bij de verlening van onderscheidingen vooral de persoonlijke verdiensten van de decorandus te beklemtonen, in de rede dat het aspect van de «bijzondere verdienste», naast dat van de «plichts- vervulling», zwaarder weegt bij de verlening van de hogere onderscheidingen in de Orde van Oranje-Nassau. Een aparte orde voor «uitstekende plichtsvervulling» doet naar onze opvatting onvoldoende recht aan het element van de verdienste dat daarin gelegen is. Wij achten dit element, mede op historische gronden, van zodanig belang dat het ook als een der criteria betrokken dient te worden bij de verlening van onderscheidingen in een ridderorde. Aanpassing van artikel 1 van de Wet op de Orde van Oranje-Nassau, zoals naar voren gebracht door de Raad van State en de Kanselier, is daarom, dit in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, naar onze opvatting niet aangewezen.ʹ*

**Onder het kopje 'Criteria; uitwerking in het Reglement' stelt de MvA het volgende<sup>15</sup>.**

*ʹDe leden van de VVD-fractie hadden een voorkeur voor het opnemen van de toekenningscriteria in de wet. De bezwaren daartegen hadden hen niet overtuigd. Ook de leden van de D66-fractie vroegen of*

<sup>14</sup> Zie TK, vergaderjaar 1991-1992, 20668(R 1354), nr. 12 11.

<sup>15</sup> Zie TK, vergaderjaar 1991-1992, 20 688 (R 1354), nr. 12, blz. 19.

*het niet wenselijk zou zijn de criteria, of althans de belangrijkste, in de wetten op te nemen. De toekenningscriteria voor de beide ridderorden die zijn vastgelegd in de wet vormen het historisch fundament van de beide orden. Zij bepalen mede het onderscheid tussen de beide orden. De criteria die zijn opgenomen in het Reglement geven een nadere uitwerking en precisering van deze wettelijke criteria ter vervanging en actualisering van de Richtlijnen voor het verlenen van koninklijke onderscheidingen van 1948. Dit is mede van belang voor de nieuwe decoratiepraktijk en daarom acht de regering het gewenst om op dit punt ook de opvatting van de Raad voor de Civiele Orden te vernemen alvorens te komen tot vaststelling van het Reglement. Het opnemen van deze nader uitgewerkte criteria in de wet zou niet alleen afbreuk doen aan het historische karakter van de bestaande wetten maar ook een onevenwichtigheid in die wetten introduceren door naast de algemene wettelijke criteria op gelijke voet de meer specifieke uitwerkingen daarvan te plaatsen. Naar ons oordeel biedt de voorgestelde verdeling van algemene criteria in de wet en de uitwerking daarvan in het Reglement meer duidelijkheid over de verhouding tussen de algemene criteria en de uitwerking daarvan en sluit deze benadering ook beter aan bij het uitgangspunt om het historische karakter te handhaven.'*

Op grond van het vorenstaande is het van belang het reglement op de Orde van Oranje-Nassau aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

**Reglement op de Orde van Oranje-Nassau<sup>16</sup>**

**In het kader van dit artikel is artikel 2 van bedoeld Reglement van belang. Dit luidt als volgt.**

*'1. De Orde van Oranje-Nassau strekt tot onderscheiding van personen wegens **bijzondere verdiensten jegens de samenleving.***

*2. Van verdiensten als bedoeld in het eerste lid is sprake, indien: 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.***

*3. Bij de vaststelling van de bijzondere verdiensten, bedoeld in het tweede lid, kan in aanmerking worden genomen dat iemand geruime tijd werkzaamheden heeft verricht op een wijze die betrokkene onderscheidt van anderen en die getuigt van een karaktervolle en voorbeeldige plichtsvervulling.'*

**De Nota van Toelichting op bedoeld Reglement stelt onder de kop 'ARTIKELSGEWIJS' het volgende met betrekking tot de Artikelen 1 en 2.**

*'In deze bepalingen zijn opgenomen de criteria op grond waarvan een onderscheiding kan worden verleend. In artikel 1 betreft het de criteria voor de Orde van de Nederlandse Leeuw. Hierbij gaat het om verdiensten van zeer exceptionele aard jegens de samenleving. Criteria voor zodanige zeer exceptionele verdiensten worden in de onderdelen a, b en c van het tweede lid gegeven. Het kan voorkomen dat bepaalde prestaties onder meerdere criteria kunnen vallen. In dat geval dient bedacht te worden dat deze criteria accenten aangeven op grond waarvan de beoordeling plaatsvindt. De praktijk zal uiteindelijk uitwijzen of de criteria voldoende handvatten bieden voor de democratisering van het decoratiestelsel. Bij onderdeel a ligt het accent op de uitzonderlijke prestatie op het vakgebied van betrokkene. Onderdeel b benadrukt de mate waarin de samenleving door de verdienste is gebaat, waarbij als aanvullend criterium betrokken kan worden dat de samenleving haar waardering niet op*

---

<sup>16</sup> Stb. 1995, nr. 264; Besluit van 10 mei 1995, houdende nadere regels met betrekking tot de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau (Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau).