

Toespraak van de vice-president van de Raad van State tijdens de Buitengewone Vergadering op woensdag 31 oktober 2018 ter gelegenheid van zijn afscheid

Voorzitter, Majesteit,

Mag ik beginnen u, Majesteit, te danken dat u deze vergadering vandaag voor wilt zitten. Majesteit, mag ik u danken dat u daarbij aanwezig wilt zijn. De laatste maal dat u beiden hier aanwezig waart, was bij gelegenheid van uw afscheid uit ons midden in verband met de aanvaarding, korte tijd nadien, van de Kroon. Ik zei toen dat wij niet wisten wanneer u in uw nieuwe ambt hier weer terug zou zijn, maar dat ik de stoel vast klaar had gezet. Ik ben blij dat u hier weer terug bent, ook al is dat ditmaal vanwege mijn vertrek uit deze Raad. In onderling overleg hebben wij wel geconcludeerd dat een eigentijdse stoel toch wellicht betrouwbaarder is dan de oude zetel. Dat heet modern koningschap.

Er zijn veel lovende en waarderende woorden aan mijn adres gesproken, niet alleen hier in deze vergadering door de waarnemend vice-president en de minister-president, maar ook in de afgelopen weken. Aan de vooravond van Allerheiligen word je de hemel in geprezen; en dat op Hervormingsdag. Veel dank daarvoor en voor alle inspanning die in mijn afscheid is gaan zitten. Maar het is te mooi om allemaal waar te zijn. Ik heb gedaan wat ik als mijn verantwoordelijkheid zag, wat geboden was en wat mijn hand vond om te doen. Ik ben blij dat ik daarbij dienstbaar heb kunnen zijn aan staat en Raad van State; maar ik heb niet anders gedaan dan ieder die zijn werk naar behoren verricht. *'We prijzen veel meer wat geprezen wordt, dan wat prijzenswaardig is'* is er gezegd. Ik kan u zo een groot aantal punten noemen waarin ik tekort ben geschoten; dank dat u daar niet te lang bij stil bent blijven staan.

Het is goed dat het afscheid vandaag teneinde komt, anders zou ik in mijzelf gaan geloven en naast mijn schoenen gaan lopen. Polen zeggen: *'Lofprijzing en kool smaken goed, maar je zwelt ervan op'*. Op Allerheiligen volgt echter Allerzielen; de Heer heeft mij een vrouw gegeven – en zes zusters – die snel korte metten weten te maken met iedere resterende geur van heiligheid. Het zou ook juister zijn mijn vrouw te loven en te prijzen voor veel van wat u aan mij toeschrijft, want als ik het deed, maakte zij het mogelijk; waar ik werk zag, zag zij mensen, waar ik eenzijdig was, bracht zij evenwicht, en waar ik mijn (groot)ouderlijke en sociale plichten verzaakte, ving zij dat op; en bij dat alles, ik werd er voor betaald maar zij deed het om niet. Dus met uw welnemen leid ik de lof en dank graag door aan haar.

Ik ben vereerd en dankbaar voor de aanwezigheid hier van de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal en van de bewindslieden van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De advisering van de Raad van State dient beide, regering en volksvertegenwoordiging, en ik stel met vreugde vast dat het instrument van voorlichting en van wat heet het artikel 24-overleg – het overleg met bewindslieden – in de afgelopen periode vaak zijn gebruikt.

De aanwezigheid hier van de president van de Hoge Raad en de voorzitters van de Centrale Raad en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – zij het in de hoedanigheid van staatsraad in buitengewone dienst – maakt dit tot een zeer uitzonderlijke bijeenkomst. De onderscheiden staatsmachten zijn zo verenigd rond de Kroon. Nu is dat ter gelegenheid van het afscheid van de vice-president en je kunt niet

regelmatig een vice-president wegsturen enkel om elkaar te ontmoeten; de benoeming van een vice-president geeft tegenwoordig zo'n gedoe.

Ik ben echter verheugd dat de Raad van State op deze wijze schakel kan zijn tussen de onderscheiden staatsmachten. Want die zijn geroepen om, zij het ieder met een onderscheiden functie, gezamenlijk vrijheid, veiligheid en welvaart te bevorderen en behoeden van wie in dit land wonen of hier een toevlucht zoeken. De staatsmachten; het is als met de vingers van een hand, zij zijn onderscheiden maar behoren tot dezelfde hand en zijn alleen doelmatig als zij in onderlinge afstemming functioneren. De theorie legt vooral nadruk op het onderscheid in functies en de scheiding daarvan. Dat is verweven met ons westerse denken, dat berust op onderscheiden en het benoemen van verschil, contrast en tegenstelling. Zo ontstaat een zwart-wit beeld van een werkelijkheid die uit vele tinten grijs bestaat en uit overgangen, aanvulling en complementariteit. Oosters denken weet daar beter mee om te gaan, maar dat ziet fundamentele verschillen weer makkelijker over het hoofd. Zo heeft ieder denken eigen nadelen en beperkingen. Dat hoeft geen bezwaar te zijn, als we ons er maar bewust van zijn.

U hoort mij echt niet pleiten voor afschaffing van de trias politica. Maar het ware wenselijk dat de onderscheiden staatsmachten op meer regelmatige wijze rond de tafel zouden zitten om vanuit hun onderscheiden functies de vraagstukken te bespreken waar overheid en samenleving voor staan. Het zou op z'n minst kunnen leiden tot meer begrip en respect over en weer voor ieders rol daarbij, maar mogelijk ook tot een beter begrip van de mogelijkheden en beperkingen van staat en overheid. Vanouds vormt de Raad van State daarbij een schakel vanwege de beide functies. Ook heb ik de rol van vice-president steeds begrepen als die van het 'oliamannetje', die – waar mogelijk – fricties tussen staatsmachten of ook tussen delen van het Koninkrijk moet voorkomen of helpen oplossen.

Majesteit, in de afgelopen bijna zeven jaar heb ik als vice-president van uw Raad mogen functioneren. De Raad van State is in die jaren geen rustig bezit geweest. De taken van de Afdelingen werden uitgebreid en de werkwijze moest worden aangepast aan nieuwe eisen en behoeften. Veel tijd en inspanning zijn gaan zitten in de discussie over plannen van het vorige kabinet om de bestuursrechtspraak te reorganiseren. Op het onjuiste uitgangspunt daarvan heb ik al gewezen; de gedachte dat wat onderscheiden kan worden, ook gescheiden moet zijn. Advisering is meer verwant met rechtspraak dan met bestuur. Dat zou alleen anders worden indien kabinetten de adviezen van de Raad zonder meer zouden overnemen, enkel omdat de Raad het zegt; vooralsnog ziet het daar helaas nog niet naar uit. Gelukkig is inmiddels de strijd rond de institutionele hervorming overgegaan in nauwe inhoudelijke samenwerking tussen de hoogste rechters.

Iets meer dan een jaar voor ik aantrad, waren met de wijziging van de Wet op de Raad van State van 2010 de advisering en bestuursrechtspraak al wezenlijk op afstand van elkaar geplaatst. De Volle Raad verdween, de advisering kreeg een eigen Afdeling en het aantal dubbelbenoemingen werd beperkt. Pas in de afgelopen jaren zijn de implicaties daarvan ten volle zichtbaar geworden. Bij het adviseren en rechtspreken zijn de werkzaamheden wat personen betreft thans vrijwel gescheiden. Dat betekent echter niet dat de aanwezige kennis en ervaring niet met vrucht gemeenschappelijk kunnen worden benut voor andere activiteiten. Ik heb mij de afgelopen jaren ingezet om vooral die meerwaarde te ontwikkelen. Dit zal echter ook in de toekomst aanhoudende

aandacht vergen, anders zullen de Afdelingen geleidelijk uit elkaar drijven en hun gemeenschappelijke functie minder goed kunnen vervullen.

De Afdeling advisering heeft zich de afgelopen jaren indringend beziggehouden met de eigen werkwijze en de invulling van de taak van de Afdeling, in het licht van het verschijnsel dat de inhoud en vormgeving van wetgeving en beleid steeds vroeger bij de voorbereiding al tussen coalitiepartijen wordt overeengekomen of in een regeerakkoord vastgelegd. Juridische bezwaren en beperkingen of praktische knelpunten dreigen zo een restpost te worden. De advisering van de Afdeling dreigt daardoor te geschieden op een moment dat de elementen van het voorstel al in politiek beton gegoten zijn waar bezwaren, hoe steekhoudend ook, op afketsen. Tegen die achtergrond heeft de Afdeling geconcludeerd dat het zinvol kan zijn om, waar daar behoefte aan bestaat, eerder in het proces van voorbereiding beschikbaar te zijn als gesprekspartner. Ook zal vaker ongevraagd advies worden uitgebracht over ontwikkelingen in de rechtsorde die aandacht behoeven. Inmiddels is een begin gemaakt met deze aanpak.

In de afgelopen periode is de rol van de Afdeling advisering uitgebreid. In het kader van de Europese afspraken over het begrotingsbeleid is zij belast met het onafhankelijk toezicht op de begroting. Een taak die in het verlengde ligt van de advisering over de Miljoenennota welke de Raad al veel langer verzorgt. Thans ligt bij de Tweede Kamer een ontwerp-Klimaatwet ingevolge hetwelk de Afdeling op vergelijkbare wijze zou worden belast met advisering over de klimaatplannen van de regering met betrekking tot de vraag of deze stroken met de afspraken daaromtrent in de Klimaatwet en de langetermijndoelstellingen.

Ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak zijn taak en werkzaamheden in de afgelopen periode veranderd. De samenwerking tussen de hoogste rechters op het punt van de rechtseenheid is geïntensiveerd. De banden zijn versterkt door de benoeming over en weer van raadsheren en staatsraden. In een grote kamer, met leden uit verschillende colleges, kunnen uitspraken worden gedaan die tot gemeenschappelijke jurisprudentie leiden. Voor de rechtsontwikkeling is de mogelijkheid om ook in bestuurlijke zaken conclusies te doen nemen door een advocaat-generaal van wezenlijk nut. Thans oefent de Afdeling voorzichtig met de mogelijkheid om via de zogenoemde *amicus curiae* andere hulpbronnen bij de rechtsontwikkeling aan te boren. Ook de werkwijze ter zitting is ingrijpend aangepast om deze doelmatiger te doen verlopen. Bezien wordt nog hoe uitspraken door opzet en taalgebruik toegankelijker kunnen worden gemaakt. De Afdeling werkt inmiddels met digitale dossiers en digitaal procederen is beperkt mogelijk. Daarbij wordt, waar mogelijk, gelijk opgegaan en samengewerkt met de Hoge Raad.

Op deze wijze zijn de Afdelingen in afgelopen zeven jaar doende geweest om zichzelf en hun werkwijze te vernieuwen. Zo kan de Raad over dertien jaar gedenken dat hij 500 jaar jong is. Maar moderniseren is niet een doel op zichzelf; inzet is te zorgen dat wat we hebben goed functioneert. Institutioneel heeft de Raad veeleer de rol van pleitbezorger voor behoud van wat we hebben aan orde, continuïteit, en instituties die zich bewezen hebben, tegenover de onbewezen claims voor vernieuwing die alom gedaan worden.

De democratische rechtsstaat en het idee van een grensoverschrijdende rechtsorde, zoals die in de jaren sinds de Tweede Wereldoorlog zijn ontstaan, bevinden zich in zwaar weer; in Europa en elders. Voedingsbodem daarvoor zijn angsten van groeiende

groepen mensen die in een veranderende samenleving niet meer mee kunnen komen en permanent achterop dreigen te raken in een wereld die ze niet begrijpen en niet meer vertrouwen. Die angsten neem je niet weg met nog weer nieuwe staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing, welke bedoeld zijn om maatschappelijke verscheidenheid nog beter tot uitdrukking brengen en geluiden die we al horen nog duidelijker doen klinken. Wat nodig is, zijn instituties die verscheidenheid tot eendracht weten om te vormen; die de noden van mensen die we niet meer horen zichtbaar maken en adresseren; die groeiende sociale verschillen verminderen; die mensen hoop en uitzicht hergeven op verbetering in hun positie; die tot samenwerking nopen – in het Koninkrijk en in Europa. Hoe? Dat is een vraag waar ik graag ook na vandaag mijn tijd aan wil besteden.

In tijden van zwaar weer moet men niet onnodig wijzigen in institutionele kaders, want zij bieden houvast bij alle verandering. Men moet zich ook niet verliezen in maatregelen die hier en daar misschien een verfraaiing opleveren, maar het huis waarin we samen moeten wonen niet verstevigen. Ten tijde van de bouw van kathedralen zei men de bouwers te kunnen onderscheiden met de vraag naar waar men mee bezig was. De werkman zei bezig te zijn zijn brood te verdienen; de ambachtsman dat hij een beeld, een boog of een raam maakte. Slechts een enkeling wist: ik bouw een kathedraal. Ambachtslieden hebben we genoeg, maar die laatste kwaliteit is ook nu nog schaars. Het is de rol van de Raad van State, in diverse functies, om bestuur en wetgever steeds voor te houden dat besluiten, voorstellen en plannen niet op zichzelf staan, maar onderdeel moeten zijn van 'de kathedraal' die we bouwen; 'de kathedraal' van een vreedzame, rechtvaardige, vrije en democratische samenleving, waarin ieder een plaats kan vinden en tot recht kan komen. Die is nooit af. Aan dat idee van de Raad heb ik geprobeerd mij dienstbaar te maken in de afgelopen zeven jaar.

Majesteit, ik neem vandaag afscheid als vice-president van de Raad van State. En wat voor een afscheid; niemand heeft zo veel verdiensten dat hij zo een geweldig afscheid mag verwachten als mij ten deel is gevallen. Ik zal het dus moeten crediteren onder de onverdiende zaligheden, waarvan wij in de kerk zingen.

Met het neerleggen van het ambt van vice-president komt ook een einde aan tweeënveertig jaar en tien maanden in Rijksdienst. Ik trad in dienst ten tijde van Hare Majesteit Koningin Juliana. Ik werd eenentwintig jaar geleden als lid van de Raad van State beëdigd door Hare Majesteit Koningin Beatrix. Nadien beëdigde zij mij nog in enkele andere functies. Aan dat alles komt vandaag een einde. Het was een voorrecht u en het land in al die jaren te hebben mogen dienen. Het was een bijzonder voorrecht de Raad van State te hebben mogen dienen; ik dank u voor uw vertrouwen in de afgelopen jaren.

Majesteit, bij uw binnentreden in de Raad op 3 juli 1985 zei u '*dat mensen in hun leven verschillende keren in een nieuwe periode terecht komen waarin zij opnieuw jong zijn, of in ieder geval onervaren*'. Nu is het aan mij om dit inzicht te ondergaan als jong en onervaren oudere. Het is natuurlijk een ergerlijke leeftijdsdiscriminatie dat ik moet gaan enkel vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd. Maar het was mijn grootvader die deze regel invoerde voor wie voor het leven benoemd zijn, dus ik moet deze voor wijs houden. Ik heb mij daarom gehaast de wet voor te zijn en bij u een verzoek in te dienen om mij te ontslaan; een ontslag op eigen verzoek kan nooit discriminerend zijn.

U hebt dit verzoek ingewilligd. Ik neem afscheid van de Raad van State met grote dank voor de tijd die achter mij ligt, grote verwachting voor de tijd die voor mij ligt en vertrouwen in de toekomst van de Raad van State en het Koninkrijk. Het ga u allen wel.