

‘Laatste woord’ van mr. Thom de Graaf tijdens het symposium ‘Realisme in de rechtsstaat: wantrouwen of vertrouwen?’ ter gelegenheid van zijn afscheid als vice-president in Pulchri Studio aan het Lange Voorhout in Den Haag op 30 juni 2026.

Wat een fantastische middag is dit. Ik ben er stil van, terwijl het toch de bedoeling is dat ik een laatste woord spreek. Zo staat het in het programma van dit afscheidssymposium. Ik hoop niet dat bedoeld is dat ik daarna voor altijd geacht word te zwijgen. Maar wel een woord om dit symposium af te sluiten en daarmee mijn tijd als vice-president van de Raad van State.

Die kleine acht jaar in dit prachtige ambt vormden de apotheose van een werkzaam leven dat meer dan vijfenveertig jaar geleden begon met een aanstelling aan de toen nog Katholieke Universiteit Nijmegen als parttime onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, daarna als wetenschappelijk medewerker staatsrecht. Mijn omzwervingen leidden mij vervolgens naar de ambtenarij op wat toen nog BiZa, Binnenlandse Zaken, was, de Tweede Kamer, de Trêveszaal in Den Haag, die andere Trêveszaal in Nijmegen waar het college van burgemeester en wethouders vergadert, de Eerste Kamer, de hoger onderwijssector en tal van zijpaden in de werelden van publieke taken, consumentenbelangen, bedrijfsleven, geschiedenis en cultuur. Om vervolgens uit te komen bij de Raad van State. Ik kan wel zeggen: al mijn wegen voerden naar de Kneuterdijk. Want van al mijn ontmoetingen in al die jaren, van alle ervaringen en inzichten, van alle teleurstellingen en kleine overwinningen, van alle intellectuele, politieke en bestuurlijke inspanningen en vooral van al mijn leermeesters - en dat waren er velen - heb ik de bagage meegenomen om hier, op letterlijk een steenworp afstand, het boegbeeld te mogen zijn van de Raad van State. En ja, soms het aambeeld. Ik kijk er met veel dankbaarheid op terug.

Wat fijn dat jullie hier allemaal vanmiddag zijn, mijn familie, oude en nieuwere vrienden van dichtbij en van ver, waaronder het mij zo dierbare Caribisch deel van het Koninkrijk, goede collegae binnen maar zeker ook buiten de Raad, zoveel mensen die ik in deze jaren, en lang daarvoor, ben tegengekomen, met wie ik, om met de Franse dichter René Char te spreken, het pad ben meegelopen, samen dat pad heb gemaakt: *faire du chemin avec...*

Ik ben ontzettend veel dank verschuldigd aan alle mensen die de Raad van State bevolken, een hechte gemeenschap waarmee ik de afgelopen jaren mocht verkeren. Ik wil in het bijzonder Bonny Lelieveld noemen, die mijn Haagse leven organiseerde en ondersteunde. En Eric Helder, de waarnemend vice-president die in zijn eigen laatste maanden als lid van de Raad de procedure voor mijn opvolging uiterst zorgvuldig begeleidde, maar ook de verantwoordelijkheid op zich nam om mij naar de uitgang te begeleiden. Het moet jou vandaag vreemd te moede zijn dat, nadat ik jou vorige week al mocht uitluiden, jij mij nu zelf uitzwaait op wat ook jouw laatste werkdag is. Dat ontheemde gevoel dat wij beiden hebben, moeten we straks op de receptie vooral met een biertje van ons afdrinken.

Ik bedank ook onze secretaris, Marja Horstman, en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, Rosa Uylenburg, voor de tijd en energie die zij in alle voorbereidingen hebben gestoken. En voor de mooie jaren van onze intensieve samenwerking, zoals dat ook gold voor hun voorgangers Rob Visser en Bart Jan van Ettehoven.

Rosa, wat een mooie en wijze woorden sprak je over vertrouwen en de rechtspraak, dank je wel. Ik heb genoten van de fraaie poëzie en de muziek vanmiddag, voor beide – maar vooral voor de poëzie – komt na vandaag gelukkig weer meer ruimte. En natuurlijk

bedank ik Richard en Kathalijne, en in jullie ook iedereen die de afgelopen maanden zo ontzettend veel tijd heeft gestoken in wat je wel een afscheidstournee kan noemen.

Dat er een heus boek is gemaakt bij mijn afscheid beschouw ik als een eerbewijs van alle goede samenwerking en uitwisseling van ideeën en gedachten binnen de Raad en ver daarbuiten. Ik heb een lange zomer voor de boeg om het te lezen. En mocht ik mij daarna gaan vervelen, hoop ik dat de Radboud Universiteit mij toestaat af en toe een college bij te wonen van de bijzondere hoogleraar die benoemd wordt op de leerstoel die zojuist is aangekondigd. Een prachtig initiatief en een fraai cadeau.

Beste Beatrice, dank je wel voor jouw prachtige en prikkelende lezing. Mij ontbreekt natuurlijk de tijd om daar nu op te reflecteren, maar ik kom zo meteen wel op het thema terug. Wij zijn, om elk misverstand uit de weg te ruimen, geen familie van elkaar en ook geen politieke familie. Maar wij delen wel de liefde voor de geschiedschrijving en de lessen die we uit de geschiedenis hopen te trekken voor de toekomst van onze kinderen en kleinkinderen. Wij delen ook het diepe besef van de waarde van de democratische rechtsstaat, juist in het licht van de geschiedenis. En van de noodzaak van zorgvuldigheid in het publieke bestel en in het publieke debat, zeker in de politiek. Harry Mulisch schreef ooit: *'Iedere mening sleept onmiddellijk haar tegendeel met zich mee'*. Vandaag de dag is dat, vrees ik, eerder haar *tegenschréeuw*.

Ik heb vanochtend in de Buitengewone Vergadering van de Raad van State teruggekeken op de acht jaren die voorbijgingen sinds ik eind juni 2018 werd benoemd. Enkele maanden later trad ik daadwerkelijk aan en volgde ik Piet Hein Donner op zoals ik op mijn beurt morgen wordt opgevolgd door Sybrand Buma. Het was, zeg maar, een wat meer liberaal gekleurd intermezzo.

Ik keek terug op de ontwikkeling van de Raad, de sprong vooruit die de Afdeling advisering heeft gemaakt in een meer open manier van adviseren met een transparant beoordelingskader, meer nadruk op de constitutionele toetsing en de uitvoerbaarheid, meer voorlichtingen aan regering en parlement en spontane adviezen, zelfs briefadviezen, en handreikingen op belangrijke wetgevingsthema's. Meer *outreaching*, ook in de hoedanigheid van Raad van State van het Koninkrijk, een soms onderschatte maar belangrijke taak.

Ik noemde ook de grote opdracht van de Afdeling bestuursrechtspraak om, bij steeds grotere aantallen en vaak complexere geschillen, tijdigheid te combineren met meer responsiviteit en eenheid in de hoogste bestuursrechtspraak. En ja, ook de weinig vruchtbare discussie van de laatste jaren over een mogelijke splitsing van de Raad. De in de interne regelingen al lang geborgde onafhankelijkheid van de bestuursrechters binnen de Raad kan natuurlijk een betere wettelijke verankering krijgen, ik zou dat toejuichen. De eenheid van de Raad als Hoog College van Staat kan en moet echter bewaard blijven. Zoveel stevige pijlers van de democratische rechtsstaat zijn er ook weer niet om juist daarmee te gaan experimenteren. Rosa hield zojuist vanuit de bestuursrechtspraak een overtuigend pleidooi voor die eenheid. Wat we nog beter kunnen doen, is de kennisfunctie van de Raad uitbouwen om zo meer inzicht te geven in de werking van de overheid, de democratie en de rechtsstaat.

Voor nu is daar genoeg over gezegd. Ik wil bij wijze van slotakkoord nog kort iets zeggen de democratische rechtsstaat en het vertrouwen in de overheid en de instituties.

Mijn stadsgenoot, zelfs straatgenoot in Nijmegen, Ybo Buruma, werd enkele weken geleden in *De Volkskrant* gedwongen een keuze te maken tussen democratie en rechtsstaat. Hij koos, zoals een goed voormalig hoogste rechter betaamt,

onvoorwaardelijk voor de rechtsstaat. Columnist Kustaw Bessems koos in een reactie een week later in dezelfde krant even gepassioneerd voor de democratie, om zo het rechts-extremisme de wind uit de zeilen te halen. Keuzes die voortvloeien uit legitieme zorgen. Maar geen van beide keuzes zou ik zelf maken, zelfs niet, om een frase van een oude leermeester te gebruiken, met het pistool op de borst. Een rechtsstaat zonder een goed functionerende democratie is een heilstaat zonder burgerlijke betrokkenheid, zonder burgers in de klassieke zin van het woord. Een fundamenteel vereiste van een rechtsstaat is nu eenmaal dat bindende regels voor burgers niet tot stand komen zonder betrokkenheid van de vertegenwoordigers van die burgers. *No taxation without representation* drukt dat mooi uit.

En omgekeerd: wat heb je aan een democratie die niet verbonden is aan de fundamentele principes van de rechtsstaat? Dat wordt een dictatuur van de meerderheid. En die meerderheid wordt al snel gegijzeld door autocraten, zoals nu in de Verenigde Staten. De *rule of majority* die de *rule of law* ondermijnt en terzijde schuift. In een democratie zonder rechtsstaat zou ik niet willen wonen. Een democratie die niet doordesemd is van de principes van de rechtsstaat is het woord niet waard.

Dit is geen theoretische exercitie, integendeel. We zien ook in ons land elke dag ondermijnende uitspraken en acties met een beroep op wat de bevolking wil. We zien ook elke dag dat gezagsdragers die de wet uitvoeren en minderheden beschermen, beschimpt en bedreigd worden. En we horen volksvertegenwoordigers die een loopje nemen met het recht en de rechters en die instituties beschimpen als zij tegenwicht bieden bij onzorgvuldige wetgeving en onmachtig bestuur.

Hoe trekt de democratische rechtsstaat zich als een nieuwe baron Von Münchhausen aan zijn eigen haren uit het moeras waarin wij terecht lijken te komen? Die wijsheid heb ik niet in pacht, hooguit de wetenschap dat dit moed vraagt, standvastigheid en een brede *coalition of the willing*, in en buiten het parlement, media, maatschappelijke organisaties, wetenschap, onderwijs en ook statelijke instituties.

Een randvoorwaarde zal altijd zijn een realistische overheid die slagvaardig kan zijn in wat zij zich heeft voorgenomen, duidelijke doelen stelt en niet meer belooft dan zij kan waarmaken.

Een andere en even essentiële voorwaarde is het vertrouwen in de instituties. Ik bedoel niet in de politici zelf. Al meer dan een eeuw geleden zei de Britse premier Lloyd George al dat politici meestal alle mogelijke gevoelens oproepen, behalve vertrouwen. En ook niet het overheidsbeleid van de dag, dat mag en dat moet worden beoordeeld, bekritiseerd en waar nodig gewantrouwd.

Mij gaat het om de rol van de instituties en hun onderlinge balans, om de onmisbare balans tussen staatsmachten en tegenkrachten. Mij gaat het om het vertrouwen dat mensen hebben in het stelsel dat ragfijne draden spant tussen macht en controle op de macht. Dat weefsel zullen we moeten beschermen en waar het vertrouwen wegvalt, dat zien te herwinnen. Ik beseft dat dit veel vraagt: van de slagkracht, consistentie en voorspelbaarheid van de overheid, van het vertrouwen dat we in burgers zelf moeten durven stellen zónder naïef te zijn, van de wijze waarop mensen door de overheid worden bejegend. En van de kennis en het inzicht dat we van mensen verwachten wanneer zij als burgers zich in de democratische rechtsstaat bewegen.

En tot slot: het vraagt om verantwoordelijkheidsgevoel, respect en zorgvuldigheid van alle actoren in de democratische rechtsstaat. Het gesprek over wat goed is en waarom dat zo is, lijkt soms uit het publieke debat te zijn weggesijpeld. Net zoals de rede en de

feiten het niet altijd meer winnen van de primaire emoties. Verantwoordelijkheid wordt vooral gevoeld voor de eigen achterban, zelden meer voor het geheel, het algemeen belang, voor de lange termijnkoers van de samenleving. Zorgvuldigheid in woordkeuze en bejegening lijkt een *rare commodity* te zijn geworden. Dat alles kan én moet echt beter.

Er is veel te doen, voor iedereen die bij wil dragen aan het publieke belang. Ooit voerde een Amerikaanse president het motto '*public office is public trust*'. Klinkt toch beter dan *private profit*...

Public trust: een mooie leidraad voor de toekomst, ook al leert het verleden dat vertrouwen maar een dun draadje is. Ik heb geprobeerd aan dat vertrouwen in dit prachtige ambt bij te dragen en ga daar, op een bescheidener manier als ambteloos burger morgen, mee door.

Ik eindig zoals ik in 2018 begon, met het mooie 17^{de} eeuwse gedichtje van Constantijn Huygens over de Raad van State, er is eigenlijk weinig veranderd. In de fraaie vertaling van Frans Blom en Ilja Leonard Pfeijffer klinkt het als volgt:

*Sinds Vrijheids eerste uur draag statig ik gezag
Hoog als mijn status nu en eeuwig blijven mag
Waar anderen veranderen, houd ik constant
Mijzelf in eer. Eén oogmerk past bij mijn hoge stand
En wie mijn Raad betreedt weet dat ik steeds verlang:
Als raad verraad uzelf en dien het landsbelang.*

Lieve Machteld, dank dat je dit alles voor mij mogelijk maakte!

En jullie allemaal, dank dat jullie hier waren, ik zou zeggen: op naar de Kneuterdijk, op naar de drank!