

Toespraak van vice-president mr. J.P.H. Donner tijdens de opening van de portretgalerij van de Raad van State in de Balzaal van Paleis Kneuterdijk op 17 november 2015

## Continuïteit en verandering

We hebben de laatste jaren de vorming van het Koninkrijk der Nederlanden tweehonderd jaar geleden herdacht. De Raad van State heeft daarin gedeeld, maar niet ook een eigen herdenking georganiseerd. Want tja, wij herdenken dat Prins Willem van Oranje vandaag vierhonderdzestig jaar geleden, op 17 november 1555, tot de Raad van State toetrad. En wat nu centrum en symbool van de regeringsmacht is, het Torentje, was eertijds de huisvesting van de kamerbewaarder van de Raad van State toen de Raad zelf nog in de Trêveszaal vergaderde. *Sic transit gloria mundi.*

We zijn hier echter niet om te reflecteren op het wel en wee van de Raad van State. Het gaat om continuïteit en verandering in het leven van de staat. Dat is de gedachte achter de portretgalerij die we vandaag onthullen. Een galerij met daarin de portretbustes van de dragers van de kroon in het Koninkrijk in de afgelopen tweehonderd jaar. Die worden met elkaar verbonden en omkaderd door een portret van de huidige drager van de Kroon die terugkijkt op zijn voorgangers en een portret van Prins Willem van Oranje die vooruit kijkt naar zijn verre navolgers. Dit alles onder de woorden waarmee Prins Willem in zijn tijd godsdienstige onverdraagzaamheid afwees; kan het passender na de aanslagen van afgelopen vrijdag?

Het is de verbeelding van de continuïteit van het constitutioneel Koningschap en van de continuïteit van de staat. Vandaar dat ze hier bij de Raad van State bijeen zijn gebracht; die vormt de institutionele verbinding: Willem de Zwijger was lid van de Raad en de Koning is er sinds tweehonderd jaar voorzitter van.

Continuïteit en verandering binnen één verband: dat is de essentie van de staat. Dat ligt ook besloten in de begrippen: staat en soevereiniteit. De staat is drager van beide: van continuïteit en van verandering. Zij is het bestendig kader van instituties, rechten, regels en organen waarbinnen overheidsmacht is georganiseerd en wordt uitgeoefend; daar ontleent zij haar naam aan: *status*, de staande orde. Dat bestendig kader is echter nodig om het proces van voortdurende maatschappelijke verandering te ordenen en te sturen. Want verandering, wil het vooruitgang zijn, heeft een bestendig kader nodig, anders wordt het chaos; net zoals men vaste grond onder de voet behoeft om bij het gaan vooruit te kunnen komen. De staat is evenwel niet alleen bestendig kader, maar ook drager van het vermogen om verandering te brengen in wat eerder is vastgesteld: drager van soevereiniteit. Want een bestendig kader om bestendig te kunnen zijn, moet veranderd kunnen worden, zoals recht om recht te zijn, veranderd moet kunnen worden opdat het niet door veranderende feiten en omstandigheden tot onrecht verwordt.

Het constitutioneel Koningschap is ontstaan uit de samenloop van behoefte aan eenheid, continuïteit, soevereiniteit en begrensdheid van overheidsmacht. Erfelijk Koningschap is geboren uit de behoefte aan continuïteit en stabiliteit; het was bedoeld om de voortdurende verzwakking van het oorspronkelijk electief koningschap tegen te gaan. Als bestendige macht is de Koning vervolgens focus geworden van de behoefte aan het vermogen om te veranderen – *rex legibus solutus* –: de interne en externe soevereiniteit van de staat. Daarmee is hij tevens drager geworden van de eenheid en van de integriteit van het staatsgebied. Het constitutioneel Koningschap is ten slotte voortgekomen uit de behoefte om die soevereiniteit grenzen te stellen, om machten te scheiden en aan regels te onderwerpen.

Nederland koos in 1814 bewust voor de constitutionele monarchie; voor eenheid en een begrensde centraal gezag bij één persoon. Na het vertrek van de Fransen was men er vóór alles op bedacht te voorkomen dat Nederland zou terugvallen in de lethargie en het handelingsonvermogen van de oude Republiek: de oligarchie van regenten en provinciale structuren die vooral gericht waren op bestendiging van de eigen positie en de onderlinge verhoudingen. De Koning zou de eenheid belichamen en de staat handelingsvermogen en besluitvaardigheid bieden ten behoeve van het nationaal belang. De Grondwetten van 1814 en 1815 gaven de Koning daartoe een centrale rol als motor van de staat, waarbij de Staten-Generaal vooral de wettelijke grenzen zouden moeten bepalen. Koning Willem I heeft die rol met veel energie en animo vervuld en op vrij persoonlijke wijze ingevuld.

Inmiddels zijn de rollen geheel omgedraaid. Handelen en veranderen roepen weerstand op, scheidt de geesten en vergt keuzen. Het is daarom onmogelijk om duurzaam enerzijds continuïteit en eenheid te symboliseren en tegelijk stuwende kracht te zijn van verandering en beleid. Verandering behoeft legitimatie. Erfelijk Koningschap verschaft dat niet langer. Sinds de Franse revolutie wordt de legitimatie van verandering vooral gezocht in betrokkenheid van burgers bij de keuzen die gemaakt moeten worden. In de Belgische opstand kwam het tot een krachtmeting tussen die beginselen. De eenheid van het Koninkrijk ging daarbij verloren. In 1840 en met name in 1848 aanvaardde Willem II vervolgens dat het zwaartepunt bij de besluitvorming en het handelen in de staat verschoof naar de verantwoordelijke ministers en dat legitimatie werd verkregen door verantwoording in de Staten-Generaal. Een zwaartepunt dat in ieder van de daaropvolgende regeringen nog weer verder verschoof richting Staten-Generaal.

Zo is de dynamisch handelende functie in de staat verschoven van de Koning naar de ministers en de Staten-Generaal. Maar, als gezegd, handelen en veranderen roepen weerstand op en scheiden de geesten. Daardoor zijn de Staten-Generaal steeds meer toonbeeld geworden van de samenleving in haar verscheidenheid. De functie om de eenheid van staat en samenleving te belichamen, is daardoor als het ware in omgekeerde richting verschoven, van de Staten-Generaal naar de drager van de Kroon. Veranderingen die zich hebben voltrokken binnen de continuïteit van de constitutionele monarchie. Een opvallende staatsrechtelijke stabiliteit die alleen al daarom een monument verdient; de Fransen versleten in dezelfde tijd twee keizerrijken, twee koninkrijken en drie republieken; de Duitsers twee keizerrijken, vele koninkrijken, twee republieken en een dictatoriaal regime.

Het zwaartepunt van de dynamisch handelende functie in de staat is geleidelijk verschoven van de Koning naar de Staten-Generaal. Soms lijkt zij doorgeschoten wanneer men politici in ernst hoort beweren: het volk beslist en wij zijn het volk. Dan wordt vergeten dat de constitutionele grenzen aan de soevereiniteit mee zijn verschoven; dat het in de staat niet alleen gaat om verandering, maar niet minder om eenheid, continuïteit en de grenzen aan de soevereiniteit, wie daar dan ook de drager van is. Aan het begin van onze staatsontwikkeling staan twee, in hun tijd revolutionaire, gedachten. De eerste was dat overheidsmacht beperkt is. Die werd verwoord door prins Willem van Oranje in de Raad van State afgelopen oudjaar vierhonderdvijftig jaar geleden: "dat vorsten niet moeten willen heersen over het geweten van mensen en hun de vrijheid van geloof en godsdienst ontnemen." De tweede was die van het Plakkaat van Verlatinghe: dat onderdanen er niet zijn voor de overheid, maar de overheid er is voor de onderdanen. Op basis van die ideeën hebben we in deze landen door de eeuwen heen eenheid in verscheidenheid weten te bewaren, continuïteit en tolerantie voor andersdenkenden. Niet de beslissing van een meerderheid, maar de aanvaarding door een pluriforme samenleving biedt echte legitimiteit aan verandering. Functie van de Raad van State is om daaraan, als het ware als lijnrechter, bij te dragen door de regering bij voortdurend te wijzen op het belang van continuïteit en eenheid, op de grenzen die de constitutie stelt, op de verplichtingen die de staat is aangegaan, op de eisen die ware vrijheid en verdraagzaamheid stellen en op de willekeur en wispelturigheid van ondoelmatige en steeds veranderende wetgeving en beleid. De constitutionele Koning is drager van die

waarden en een waarborg tegen aantasting daarvan; dat is de – zo men wil: symbolische – betekenis van het voorzitterschap van de Raad van State door de constitutionele Koning.

De portretgalerij die we vandaag onthullen, is bedoeld als monument voor de continuïteit en verandering en voor de eenheid in verscheidenheid die mogelijk zijn gebleken binnen de constitutionele monarchie. Vandaar de woorden van de Prins in de Raad van State als verbindende gedachte, met daaronder prins Willem van Oranje die vooruitblijkt naar zijn opvolgers, de constitutionele Koningen uit het huis Oranje, die ieder in hun tijd aan het hoofd hebben gestaan van fundamentele veranderingen in staat en samenleving, en het huidige staatshoofd, Koning Willem-Alexander, die terug kan blikken op zijn voorgangers – en daarop voort kan bouwen. Want vergis u niet, het blijft nodig ook in onze tijd voort te bouwen aan een vreedzame, rechtvaardige, vrije en democratische samenleving, waarin ieder een plaats kan vinden en tot recht kan komen; dat beseffen we na afgelopen vrijdag eens te meer.