

# De terugkeer van het staatsrecht



Jurgen Goossens

**Boom**

Met de inaugurale rede *De terugkeer van het staatsrecht* aanvaardde prof. mr. dr. Jurgen Goossens het ambt van hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Utrecht. In de rede wordt opgeroepen tot een terugkeer en gedaanteverandering van het staatsrecht in complexe tijden.

Goossens gaat op zoek naar de wortels van de huidige vertrouwenscrisis tussen burger en overheid, een crisis die voor een deel verklaard kan worden door evoluties in de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur. Eerst gaat hij in op de grootschalige overdracht van regelgevende bevoegdheden en het toekennen van aanzienlijke beslissingsruimte aan het bestuur, wat heeft geleid tot de opkomst van een *administrative state*. Ten tweede staat hij stil bij paradigmaverschuivingen in de organisatie van het openbaar bestuur en veranderingen in de relatie tussen het bestuur en het (staats)recht. Ten derde besteedt hij aandacht aan de impact van de sterk toegenomen digitalisering.

Deze rede schetst hoe het staatsrecht kan bijdragen aan het herwinnen van vertrouwen in het overheidsoptreden. Het staatsrecht moet meer aandacht besteden aan de versterking van *input-*, *throughput-* en *output-*legitimiteit, bijvoorbeeld door de uitwerking van een (grond)recht op toegang tot en zinvol contact met het bestuur. Goossens vraagt aldus meer aandacht voor de legitimerende functie van een relationeel staatsrecht dat bijdraagt aan een wederzijdse vertrouwensrelatie tussen burger en overheid.



Universiteit  
Utrecht

MONTAIGNE CENTRUM  
voor Rechtsstaat en Rechtspleging

ISBN 978-94-6212-995-5



9 789462 129955 >

Dit is een publicatie in de reeks  
van het Montaigne Centrum voor  
Rechtsstaat en Rechtspleging,  
Universiteit Utrecht.

# DE TERUGKEER VAN HET STAATSRECHT



# DE TERUGKEER VAN HET STAATSRECHT

Inaugurale rede van prof. mr. dr. Jurgen Goossens

uitgesproken op vrijdag 13 oktober 2023 te 16.15 uur in de Aula  
van het Academiegebouw, Domplein 29 te Utrecht

ter aanvaarding van het ambt hoogleraar staatsrecht bij  
de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie aan  
de Universiteit Utrecht

**Boom**

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2024 Jurgen Goossens | Boom (Den Haag)

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-uvo.nl](http://www.stichting-uvo.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6212-995-5

ISBN 978-94-0011-499-9 (e-book)

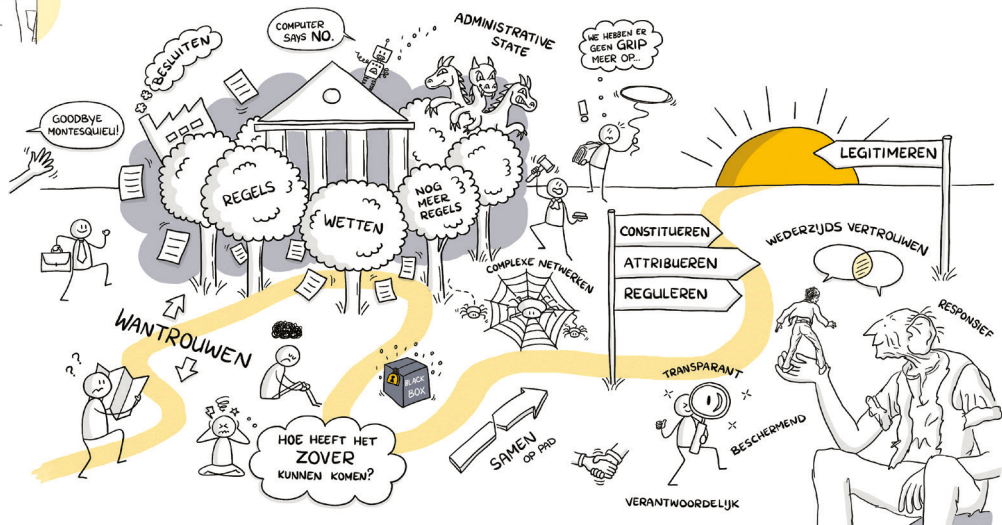
NUR 823

[www.boom.nl](http://www.boom.nl)

[www.boom.nl/juridisch](http://www.boom.nl/juridisch)

# INHOUD

1.	Inleiding: toelagenaffaire, vertrouwenscrisis en legitimiteit van overheidsoptreden	7
2.	De overheid is sterk geëvolueerd	13
2.1	De opkomst van de <i>administrative state</i>	13
2.2	Paradigmashifts in openbaar bestuur en relatie met (staats)recht	20
2.3	Digitalisering en de black box	25
3.	De terugkeer en gedaanteverandering van het staatsrecht	33
4.	Dankwoord	38
5.	Naar een wederkerige vertrouwensrelatie	40
	Literatuur	42





*Mijnheer de Rector Magnificus,  
'Hoe heeft het zover kunnen komen?'*

## **1. INLEIDING: TOESLAGENAFFAIRE, VERTROUWENS- CRISIS EN LEGITIMITEIT VAN OVERHEIDSOPTREDEN**

‘Hoe heeft het zover kunnen komen’<sup>1</sup> dat het ‘ongekend onrecht’<sup>2</sup> van de kinderopvangtoeslagenaffaire zich jarenlang heeft voltrokken onder het toeziend oog van het parlement, de regering, de Belastingdienst en de rechter? Het gaat hier om belangrijke overheidsactoren die een cruciale rol spelen in de organisatie en het functioneren van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Zij moeten zelf rechtmatig en behoorlijk optreden én hebben ten aanzien van elkaar controlerende taken in een systeem van *checks and balances*, van macht en tegenmacht.

Na het aftreden van de regering omwille van de toeslagenaffaire kwam Herman Tjeenk Willink in zijn eindverslag als informateur in 2021 tot de volgende vaststelling:

‘Het functioneren van de overheid zelf heeft de democratische rechtsorde aangetast. De overheid was een bedrijf dat goed “gemanaged” moest

---

1 ‘Toeslagenaffaire onder de loep: hoe kon het zó mis gaan?’, rtlnieuws.nl, 15 november 2020, ‘Gedupeerde ouder “Esther” weet nog wél heel goed te reconstrueren wat er fout ging in de toeslagenaffaire’, volkskrant.nl, 3 december 2020.

2 Commissie Kinderopvangtoeslag 2020.

worden met de burger als klant en kostenpost. Niet alleen Kamer en kabinet moeten zich die gevolgen aantrekken (...) maar ook instituties, zoals de Hoge Colleges van Staat, moeten zich afvragen of ze voldoende tegenwicht tegen de aantasting van de democratische rechtsorde hebben geboden.<sup>3</sup>

Verwondert het u in het licht van het voorgaande dat eind vorig jaar slechts 21% van de Nederlanders vanaf 15 jaar vertrouwen bleek te hebben in politici en maar 25% in de door hen rechtstreeks verkozen Tweede Kamer?<sup>4</sup> Het vertrouwen in rechters, politie en gezondheidszorg bleek – gelukkig – met bijna 80% aanzienlijk hoger te zijn.<sup>5</sup> Desondanks moet de terugval de voorbije jaren van het publieke vertrouwen in politieke instituties, zoals de Tweede Kamer en de regering,<sup>6</sup> ons zorgen baren gelet op hun cruciale rol in de democratische rechtsstaat.

Het is zinvol vertrouwen te benaderen als een relationeel concept,<sup>7</sup> in dit geval in de relatie tussen burger en overheid. In de democratische rechtsstaat vergt het vertrouwen van de burger in de overheid ook een overheid die zélf uitgaat van vertrouwen in de burger.<sup>8</sup> Met betrekking tot deze wederzijdse vertrouwensrelatie tussen burger en overheid waarschuwde

---

3 'Eindverslag informateur Tjeenk Willink', tweedekamer.nl, 30 april 2021, Bijlage bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 24; zie ook Tjeenk Willink 2021.

4 'Onderzoek Sociale samenhang en welzijn van het CBS', cbs.nl, 9 mei 2023.

5 'Onderzoek Sociale samenhang en welzijn van het CBS', cbs.nl, 9 mei 2023.

6 'Nederlanders hebben onverminderd vertrouwen in de rechtsstaat (Staat van het Recht I)', ioresearch.nl, 9 september 2023: een terugval van 52% in 2018 naar 29% in 2023 voor de Tweede Kamer en van 46% in 2018 naar 25% in 2023 voor de regering.

7 Zie Robbins 2016, p. 972-986.

8 'Eindverslag informateur Tjeenk Willink', tweedekamer.nl, *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 24, p. 3 en 7.

toenmalig Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer zo'n tien jaar geleden al:

'Met een uitdijend woud van soms tegenstrijdige regels wil de overheid grip krijgen op zo'n beetje alles. Wantrouwen is daarbij het uitgangspunt. Terwijl de meeste mensen deugen. (...) De goede verbinding tussen overheid en burger raakt zoek.'<sup>9</sup>

Doet al het voorgaande u wat als jurist, als student, als burger, als mens? Mij in elk geval wel, zeker met de verstrekkende gevolgen die publieke gezagsuitoefening op ons leven kan hebben en zeker ook nu, meer dan ooit, met de enorme maatschappelijke uitdagingen waar we samen voor staan.

In een rechtsstaat is er geen betrouwbaar overheidsoptreden mogelijk als burgers er niet op kunnen vertrouwen dat belangrijke rechtsstatelijke waarden zoals legaliteit, behoorlijk bestuur, rechtsbescherming en menselijke waardigheid steeds vooropstaan. In deze oratie zal ik daarom dieper ingaan op de wortels van de huidige vertrouwenscrisis tussen burger en overheid, een crisis die voor een deel verklaard kan worden door evoluties in de voorbije decennia in de organisatie en het functioneren van de overheid. Ik geloof daarbij dat vanuit het vakgebied van mijn leerstoel, het staatsrecht, een pad naar oplossingen met enkele relatief eenvoudige wegwijzers voorhanden is. Vooraleer we samen op pad gaan en daar hopelijk allen werk van kunnen maken, moeten we eerst en vooral het bos door de bomen proberen te zien.

---

<sup>9</sup> 'Ombudsman: De overheid wantrouwt haar burgers', trouw.nl, 25 april 2013.

Vooraleer we het woud van de complexe overheid induiken, is het nuttig om eerst nog even stil te staan bij de functies die het staatsrecht kan vervullen.

Aan het staatsrecht worden traditioneel drie functies toegedicht:<sup>10</sup> 1° de constituerende functie (het instellen van overheidsambten), 2° de attribuerende functie (het toekennen van bevoegdheden aan die ambten), en 3° de regulerende of waarborgende functie (de bescherming van burgers tegen machtsuitoefening door de overheid door het normeren van publiek gezag). Met betrekking tot deze laatste functie is uit de toeslagenaffaire op pijnlijke wijze gebleken dat de bescherming van burgers tegen ingrijpend overheidsoptreden geen automatisch gegeven is.

Geregeld wordt het staatsrecht ook nog een vierde functie toebedeeld: de legitimerende functie, namelijk het bijdragen aan de aanvaarding en het vertrouwen van burgers in de uitoefening van overheidsgezag; het bijdragen aan de legitimiteit van de overheid dus.<sup>11</sup> In zijn handboek *Constitutioneel recht* gaf Tijn Kortmann aan dat legitimatie geen juridisch, maar eerder een psychologisch verschijnsel is; het staatsrecht heeft, aldus Kortmann, geen legitimerende *functie* maar enkel een legitimerend *effect*, onder meer door de positivering van bepaalde 'waarden' in het recht.<sup>12</sup> Zelf treed ik graag Hansko Broeksteeg bij waar hij in 2020 in een preadvies aangeeft dat legitimeren misschien niet gaat om een zuiver *juridische*

---

10 Kortmann 2016, p. 8.

11 Zie o.a. de preadviezen van M.C. Burkens, H. Daudt, A.M. Donner, R.A.V. van Haersolte, H.Th.J.F. van Maarseveen, G.H. Scholten en K.G. de Vries voor de interdisciplinaire staatsrechtconferentie van 1974 in Burkens & Van Maarseveen 1974; Van der Pot e.a. 2006, p. 52 e.v.

12 Kortmann 2016, p. V.

functie van het staatsrecht, maar zeker wel een *maatschappelijk relevante functie*.<sup>13</sup> De inhoud van het recht, het staatsrecht, en de uitwerking ervan in de organisatie en werking van de overheid hebben immers een belangrijke invloed op het vertrouwen van burgers in dat recht en in de machtsuitoefening door de overheid die op dat recht is gebaseerd én die door dat recht wordt begrensd. De legitimerende functie van het staatsrecht hangt dus ook nauw samen met de regulerende functie.<sup>14</sup>

Maar door allerlei ontwikkelingen staat de legitimiteit van overheidsoptreden onder druk. Dit doet de vraag rijzen of het staatsrecht erin slaagt om in de complexe rechtsorde ook haar legitimerende functie afdoende te verwezenlijken door bij te dragen aan de vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid. De huidige vertrouwenscrisis is problematisch gezien de grote maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan, zoals de klimaatcrisis<sup>15</sup> en de groeiende vermogensongelijkheid.<sup>16</sup> Daarnaast is er afdoende legitimering nodig voor de machtsuitoefening door de overheid, die zeer ingrijpend kan zijn voor de individuele rechtspositie van de burger. De overheid bepaalt bijvoorbeeld wie toegang krijgt tot het land en kan een burger letterlijk van diens vrijheid beroven. De overheid kent u een kinderopvangtoeslag toe of kan onrechtmatig ontvangen toeslagen terugvorderen, zelfs als kinderen daardoor in een pleeggezin geplaatst dreigen te worden.<sup>17</sup>

---

13 Broeksteeg 2022, p. 7.

14 Broeksteeg 2022, p. 8.

15 Ripple e.a. 2020.

16 Van Bavel 2016; 'Groeierende vermogensongelijkheid versterkt door coronacrisis: "Bal ligt bij politiek"', [eenvandaag.avrotros.nl](http://eenvandaag.avrotros.nl), 17 april 2021.

17 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Uithuisplaatsingen onder gedupeerden toeslagenaffaire', [cbs.nl](http://cbs.nl), 18 oktober 2021; Binnenlands Bestuur, 'Minstens duizend uithuisplaatsingen bij toeslagenouders', [binnenlandsbestuur.nl](http://binnenlandsbestuur.nl), 19 oktober 2021.

Thom de Graaf, vice-president van de Raad van State, verwoordde het in 2023 tijdens de ‘Dag van het Beleid’ in Den Haag als volgt:<sup>18</sup>

‘De toeslagenaffaire is wellicht het meest sprekende, maar zeker niet het enige voorbeeld, waarbij de overheid er niet in slaagde voldoende betrouwbaar en burgergericht te zijn. Een pijnlijk voorbeeld van een overheid die faalde op alle fronten: in het beleid, in de wetgeving, in de uitvoering en zelfs in het rechterlijk oordeel.’ ‘We [moeten samen] zorgen voor een betrouwbare en slagvaardige overheid die oog heeft voor het algemeen belang én voor de belangen van de mensen die het aangaat.’

Er is een snelle opeenvolging van transformaties en crises die nopen tot betrouwbaar overheidsoptreden, terwijl er net nu een vertrouwenscrisis heerst. Daarom exploreer ik in deze oratie hoe de legitimering van overheidsoptreden onder druk is komen te staan en hoe het staatsrecht kan bijdragen aan het herwinnen van vertrouwen in het overheidsoptreden.

---

18 T. de Graaf, Keynote speech tijdens de ‘Dag van het Beleid’ – Raad van State, raadvanstate.nl, 29 maart 2023, Eigen nadruk toegevoegd.

## 2. DE OVERHEID IS STERK GEËVOLUEERD

De oorzaken van de huidige vertrouwenscrisis zijn veelzijdig. Ik focus mij in deze rede op drie fundamentele evoluties die de organisatie en het functioneren van de overheid de voorbije decennia hebben ondergaan. Hierbij focus ik op het openbaar bestuur, aangezien het bestuur in toenemende mate algemene regels maakt en in publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen algemene regels toepast op concrete situaties via het nemen van vele besluiten. Daarbij bepaalt het op directe wijze de rechtspositie van burgers en staat het zo in een nauwe relatie tot de burger. Het optreden van het bestuur heeft dan ook een impact op de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Vooreerst zal ik ingaan op de zogenoemde ‘terugtrek van de wetgever’ door het op grote schaal overdragen van regelgevende bevoegdheden en het toekennen van aanzienlijke beslissingsruimte aan het bestuur, wat heeft geleid tot de opkomst van een *administrative state*. Ten tweede zal ik stilstaan bij paradigmaverschuivingen in de organisatie van het openbaar bestuur en veranderingen in de relatie tussen het bestuur en het (staats)recht. Ten derde zal ik aandacht besteden aan de impact van de sterk toegenomen digitalisering op het bestuur en de werking van de democratische rechtsstaat.

‘Hoe heeft het zover kunnen komen?’

### 2.1 DE OPKOMST VAN DE ADMINISTRATIVE STATE

We beginnen met de opkomst van de *administrative state*. Ik laat nu eerst het staatsrecht aan het woord. Mijn analyse is hierbij gebaseerd op belangrijk werk dat al is verricht door verschillende aanwezigen in de zaal.

De democratische rechtsstaat kent enkele fundamentele beginselen: het democratiebeginsel, machtsverdeling, het legaliteitsbeginsel, onafhankelijke rechterlijke controle en het waarborgen van grondrechten.<sup>19</sup> Deze beginselen zorgen samen met de betrokken actoren van de overheid op basis van een democratisch proces voor de totstandkoming van wetgeving, beleid, behoorlijk bestuur en rechtsbescherming. Ik laat me hierbij graag inspireren door het door Ernst Hirsch Ballin gehanteerde beeld van een constitutionele levenscirkel.<sup>20</sup>

**Figuur 1 Constitutionele levenscirkel van de democratische rechtsstaat**



19 Burkens e.a. 2022.

20 Hirsch Ballin 2022.



Kiesgerechtigde burgers verkiezen hun volksvertegenwoordigers in het parlement. De Staten-Generaal doet vervolgens samen met de regering aan inhoudelijke normstelling via formele wetten. Zo kunnen burgers – op indirecte wijze – medezeggenschap uitoefenen op de normen die hun rechtspositie bepalen. Het bestuur oefent vervolgens de op basis van de Grondwet en formele wetten aan hem toegekende bevoegdheden uit. Er vindt door het bestuur een iteratief proces plaats van uitvoering en toepassing van algemene regels, dat een directe impact kan hebben op de concrete rechtspositie van burgers. De uitoefening van deze bestuurlijke functie wordt gecontroleerd door het democratisch verkozen parlement en aldus op onrechtstreekse wijze democratisch gelegitimeerd. Naast politieke verantwoording en democratische controle kan uiteindelijk ook rechtsbescherming worden ingeroepen door rechterlijke controle op de rechtmatigheid van overheidsoptreden. Ook rechterlijke uitspraken hebben een impact op de individuele rechtspositie.<sup>21</sup> En zo is de cirkel rond.

Het legaliteitsbeginsel schrijft voor dat overheidsoptreden een wettelijke grondslag moet hebben en moet worden uitgeoefend binnen de grenzen van het recht.<sup>22</sup> De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van deze wettelijke grondslag beoogt te garanderen dat de belangen van alle Nederlanders naar evenredigheid worden meegewogen.<sup>23</sup> Gelet op de democratische legitimatie van het parlement is er in de constitutionele levenscirkel dan ook traditioneel sprake van het door de

---

21 Zie Goossens & De Poorter 2022a (zie p. 54 voor de hier afgebeelde, licht aangepaste versie van de cirkel).

22 Zie Bovend'Eert 2019, p. 155.

23 Zie uitgebreid Van Vugt 2021.

Commissie wetgevingsvraagstukken (de commissie Polak) in 1985 genoemde concept 'het primaat van de wetgever'.<sup>24</sup> Het is daarbij de bedoeling dat de formele wetgever zelf de voornaamste keuzes maakt, niet de uitvoerende of rechterlijke macht.<sup>25</sup> Deze twee machten moeten de legitimiteit van hun optreden halen uit andere wegen dan het verkiezingsproces.

De toegenomen meergelaagdheid van de rechtsorde onder invloed van internationaal recht en EU-recht heeft druk gezet op de *checks and balances* binnen de traditionele kaders van de Trias Politica. Bovendien is de democratische legitimering van internationale en supranationale regels en de democratische controle op het bestuurlijk optreden dat daarop is gebaseerd, relatief zwak. Een andere belangrijke evolutie die de legitimering van de werking van de constitutionele levenscirkel de voorbije decennia onder druk heeft gezet en een voedingsbodem is geworden voor een falende overheid en gedaald vertrouwen, is de opkomst van de zogenaamde *administrative state*.

---

24 Commissie Wetgevingsvraagstukken 1985.

25 Commissie Wetgevingsvraagstukken 1985, p. 43.

**Figuur 2 Administrative state**



Door de uitbouw van de sociale verzorgingsstaat is er de voorbije decennia een 'administrative state' ontstaan: een veelkoppig bestuur met uitgebreide bevoegdheden dat zelf vele regels maakt en veel individuele besluiten neemt, wat onder meer ook heeft geleid tot verschillende 'besluitenfabrieken'.

Hoe is dat in zijn werk gegaan? Wel, de formele wetgever heeft op basis van kaderwetten en delegatie veelvuldig regelgevende bevoegdheden overgedragen aan het bestuur en heeft via open normstelling aanzienlijke beleidsruimte voor het bestuur gecreëerd om de rechtspositie van burgers te bepalen. Een vaak aangehaalde reden daarvoor is het gebrek aan expertise in het parlement als medewetgever op de talrijke beleidsdomeinen

waarin de overheid normerend optreedt.<sup>26</sup> Het primaat van de wetgever is daardoor onder druk komen te staan, en niet alleen in Nederland.<sup>27</sup> In de praktijk lijkt dit primaat in talrijke domeinen zelfs nagenoeg achterhaald te zijn.<sup>28</sup> In 2019 gaf de Raad van State een algemene beschouwing over het ‘evenwicht in de rechtsstaat’, waarbij hij vaststelde dat de wezenlijke functiescheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht verdwijnt.<sup>29</sup> De ‘Trias Politica’ verwordt stilaan tot een ‘Duas Politica’, waarbij volgens Brenninkmeijer ‘regering en de regeringsmeerderheid in het parlement in een symbiotische relatie opereren’.<sup>30</sup> Mijn promovendus Koen Haex gaat in dit opzicht de komende jaren naar de kabinetsformatie en het sluiten van regeerakkoorden kijken.

Bruce Ackerman schreef in een bijdrage getiteld ‘Good-bye, Montesquieu’ het volgende:

‘Almost three centuries later, it is past time to rethink Montesquieu’s holy trinity. (...) it is blinding us to the world-wide rise of new institutional forms that cannot be neatly categorized as legislative, judicial, or executive. (...) A “new separation of powers” is emerging.’<sup>31</sup>

Een veelgebruikte benaming in Nederland is ‘de terugtred van de wetgever’. Dit is volgens mij niet de meest gelukkige benaming, aangezien de wetgever niet minder optreedt dan vroeger maar anders opereert, namelijk kaderstellend eerder

---

26 Lindseth 2010; Hirsch Ballin 2015a, par. 4; Hirsch Ballin 2019.

27 Van Gestel & Vleugel 2013, p. 5.

28 Goossens & De Poorter 2022b, p. 9.

29 Raad van State 2020, p. 14.

30 Brenninkmeijer 2021, p. 12. Zie ook Alkema 2000, p. 1053-1058.

31 Ackerman 2017, p. 38-43.

dan inhoudelijk normerend. Het is echter wel duidelijk dat de terugtred van het ene ambt, in dit geval het parlement, druk zet op een ander om het onevenwicht te compenseren, in dit geval de rechter.<sup>32</sup> In de *administrative state* speelt de rechter een cruciale, maar tegelijkertijd kwetsbare rol als tegenmacht ten aanzien van de politieke instituties en het bestuur, des te meer in een tijdperk waarin niet alleen de normerende taak van het parlement onder druk staat maar ook haar controlerende taak. Voldoende grip van het parlement op het talrijke optreden van het veelkoppige bestuur lijkt in toenemende mate een utopie.<sup>33</sup> Pogingen tot ‘herijking van het primaat van de wetgever’ zijn allerminst evident gebleken.<sup>34</sup>

Het is echter de aanname dat de vele individuele belangenafwegingen van het bestuur niet van dergelijk politieke aard zijn dat enkel het democratisch gelegitimeerde parlement deze zou kunnen verrichten. Deze aanname geldt echter enkel wanneer het parlement zijn controlerende taak ten aanzien van het bestuur effectief en afdoende uitvoert.<sup>35</sup> Als het uitoefenen van die controlerende taak moeilijk of zelfs onmogelijk wordt, is dat problematisch.

Het staatsrecht focust traditioneel op de legaliteit van overheidsoptreden en beperkt zich inzake legitimiteit vooral tot *input*-legitimiteit, die bij het vaststellen van formele wetten voornamelijk voortkomt uit de betrokkenheid van het democratisch verkozen parlement. Vanuit de bestuurskunde is

---

32 Raad van State 2020, p. 14.

33 Van Vugt 2022, p. 131-132. Zie ook Hirsch Ballin 2015b, p. 26-27.

34 Van Gestel & Vleugel 2013, p. 42; WRR 2002, p. 242; Voermans 1998, p. 35-40.

35 Hirsch Ballin 2015b, p. 26-27.

meer aandacht voor legitimiteit. Naast *input*-legitimiteit kijken bestuurskundigen ook naar het proces (*throughput*-legitimiteit) en het resultaat (*output*-legitimiteit). Ter compensatie van de opkomst van de *administrative state* dient de legitimiteit van regelgevend optreden door het bestuur ('bestuurswetgeving') mijns inziens bijkomend te worden gezocht in het versterken van *throughput*- en *output*-legitimiteit. Dit is een terrein waar ook het staatsrecht de handschoen moet opnemen. Zo kan het staatsrecht weer terugkeren in de *administrative state*.

## 2.2 PARADIGMASHIFTS IN OPENBAAR BESTUUR EN RELATIE MET (STAATS)RECHT

We zijn nu aanbeland bij de tweede evolutie. We beseffen in toenemende mate dat de analyse van complexe uitdagingen en al zeker het ontwikkelen van oplossingen meestal niet vanuit één discipline kunnen komen. Daarom zal ik de voorgaande vanuit het staatsrecht beschreven evolutie verrijken met enkele belangrijke bestuurskundige inzichten over de organisatie van het openbaar bestuur en bijkomend de relatie tussen het bestuur en het (staats)recht.<sup>36</sup> De voorbije decennia zijn verschillende paradigma's inzake overheidsorganisatie ontstaan, waarbij die paradigma's naast elkaar bestaan en met elkaar concurreren.<sup>37</sup> Het gaat dan om Public Administration, New Public Management, Public Value Management en Public Governance.

Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw was 'Public Administration' het dominante paradigma. Zoals we daarnet al zagen bij de constitutionele levenscirkel, is de taak van het openbaar bestuur

---

<sup>36</sup> Zouridis & Leijtens 2021, p. 118-129.

<sup>37</sup> Torfing e.a. 2020.

traditioneel gelegen in het toepassen en uitvoeren van wetten die tot stand zijn gekomen met medewerking van het democratisch gelegitimeerde parlement. Het legaliteitsbeginsel staat in het Public Administration-paradigma dan ook centraal. Het publiekrecht vormt de grondslag voor bestuurlijk optreden en normeert publieke gezagsuitoefening. Legaliteit van bestuurlijk optreden, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid spelen dan ook een belangrijke rol.<sup>38</sup>

Met de exponentiële groei van de overheid is het openbaar bestuur geëvolueerd tot een bureaucratie. Max Weber zag bureaucratie aan het eind van de negentiende eeuw als een efficiënte organisatievorm met een duidelijke taakverdeling en hiërarchie, gebaseerd op regels en waarbij elke afdeling vanuit haar expertise verantwoordelijk is voor een deel van het ketenproces.<sup>39</sup> Volgens Weber was het grote voordeel van deze organisatiestructuur de scheiding tussen politiek en ambtenarij. Politieke ambtsdragers nemen de inhoudelijke beslissingen en ambtenaren passen deze vervolgens op objectieve wijze toe op concrete situaties. Dit sluit mooi aan bij het daarnet beschreven primaat van de wetgever. Er zijn echter in de loop der tijd binnen het bestuur vele en soms ook overbodige regels ontstaan die tot hoge administratieve lasten leiden, zogenaamde '*red tape*'. Daarnaast heeft de toeslagenaffaire een al door Weber voorzien gevaar bevestigd: een bureaucratie kan leiden tot een onpersoonlijke behandeling waarbij ambtenaren mechanisch de wet toepassen. Nadelige gevolgen voor de burger kunnen hierbij onevenredig zijn ten opzichte van het doel. Wanneer de controle van de politiek verantwoordelijke actoren op de ambtenarij niet

---

38 Zouridis & Leijten 2021, p. 121.

39 Zie Weber 1922.

afdoende is, dreigen burgers op grote schaal vermalen te worden in een complex en onpersoonlijk bestuurlijk apparaat. Ten slotte is ondanks recente evoluties naar een meer indringende rechterlijke toetsing de traditionele taakopvatting van de bestuursrechter en de terughoudende toetsing van bestuurlijk optreden in het Public Administration-paradigma nog steeds aanwezig.

Ten tweede. Na de economische crisis begin jaren tachtig hebben we vervolgens een steile opmars gezien van het 'New Public Management'-paradigma. Efficiëntiestreven en prestatiegerichtheid, kenmerkend voor de private sector, worden ook binnen de overheid de sturingsfilosofie. De overheid hanteert hierbij een instrumentele benadering van het recht, het recht als instrument van public management.<sup>40</sup> Hierbij worden in toenemende mate ook privaatrechtelijke oplossingen verkend naast verzelfstandiging, uitbesteding, afstoting en privatisering van publieke kerntaken. Zoals we al zagen in het citaat van Herman Tjeenk Willink aan het begin van de rede, brengt New Public Management risico's met zich mee. Denk aan een doorgeschoten managerialisme, namelijk de afhankelijkheid van professionele managers en organisatiestrategieën, evenals het verlies van directe invloed en effectieve controle door rechtstreekse of onrechtstreekse democratisch gelegitimeerde actoren wanneer de overheid niet langer zelf publieke taken opneemt. De overheid wordt in toenemende mate afhankelijk van de private markt en haar kerntaak verwordt stilaan tot financieel beheer zonder duidelijke inhoudelijke sturing.

---

40 Zouridis & Leijtens 2021, p. 120 en 125.



Recent viel echter het volgende te lezen in de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2024:

‘Hoewel efficiëntie en doelmatigheid van de overheid als geheel onverminderd nastrevenswaardig blijven, is het van belang om niet langer uit te gaan van New Public Management waarbij de focus is gericht op verkokerde sturing en de prestaties van de eigen organisatie, maar te werken vanuit het toevoegen van publieke waarde (“public value”). De maatschappelijke opgave en de dienende functie van de overheid ten opzichte van de samenleving zijn de uitgangspunten.<sup>41</sup>

Hiervoor geldt natuurlijk: ‘The proof of the pudding is in the eating.’ De aandacht voor het nastreven van publieke waarden als een principe van overheidsorganisatie ontstond vooral midden de jaren negentig met het boek *Creating Public Value. Strategic Management in Government* van Mark Moore.<sup>42</sup> Volgens Moore moet in overheidsorganisaties een cultuur worden gecreëerd waarbij waarden worden nagestreefd die bijdragen aan de maatschappij of het publieke goed. Een nieuw paradigma van overheidsbestuur zag hiermee het levenslicht: ‘Public Value Management’.

Tot slot kwam de voorbije decennia – als aanvulling op New Public Management – nog een ander paradigma op, namelijk ‘(New) Public Governance’. Om de complexe bestuurlijke

---

41 Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2024, rijksoverheid.nl, 19 september 2023, *Kamerstukken II 2023/24*, 36410 VII; zie ook ‘Rijk neemt afscheid van New Public Management’, binnenlandsbestuur.nl, 19 september 2023.

42 Moore 1995.

en maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden zijn in toenemende mate publiek-private netwerken ontstaan. In een context van *network governance* wordt aan bestuurlijke oplossingen gewerkt op basis van samenwerking en co-creatie. Het recht in de brede zin van het woord, in toenemende mate ook instrumenten zoals arbitrage, zelfregulering en certificering, vormt zowel de context voor netwerkbestuur als het resultaat van deze vernetwerkte *modus operandi*.<sup>43</sup> Nadelen zijn onder meer ondoorzichtigheid van deze – vaak informele – netwerken, onduidelijke verantwoordelijkheden van de betrokken publieke en private actoren, een diffuus stelsel van andersoortige regels, publieke ontevredenheid en een gebrekkige rechtsbescherming.<sup>44</sup>

Een belangrijke inspiratiebron om mij in het voorgaande te verdiepen en om over de toekomstige rol van het staatsrecht in de complexe netwerksamenleving na te denken was het artikel ‘Bringing the Law Back In: The Law-Government Nexus in an Era of Network Governance’ van Stavros Zouridis en Vera Leijtens.<sup>45</sup> In hun artikel stellen de auteurs enkele strategieën voor om recht en openbaar bestuur weer met elkaar te verbinden. Zo beogen zij de voordelen van de bestaande paradigma’s te verwezenlijken zonder te vervallen in oude pathologieën. Het gaat dan vooral om een constitutionalisering van het Public Governance-paradigma door *governance*-netwerken onder de invloed te brengen van staatsrechtelijke principes en rechtsstatelijke waarden. Hoe? Wel, door *checks and balances* te borgen binnen en buiten *governance*-netwerken; door publiekrechtelijke bevoegdheden te koppelen aan

---

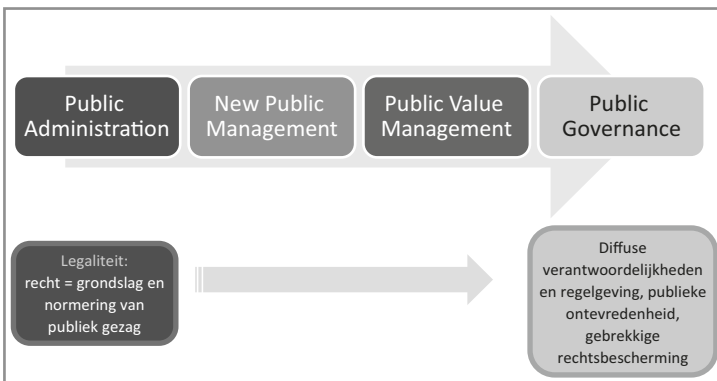
43 Zouridis & Leijtens 2021, p. 121.

44 Zouridis & Leijtens 2021, p. 125-126.

45 Zouridis & Leijtens 2021, p. 118-129.

verantwoordingsmechanismen; door rechtsstatelijke waarden zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming te borgen bij het optreden in deze netwerken; en door een op waarden en principes gebaseerd rechtsstatelijk ethos van de betrokken publieke en private actoren. Dit cruciale streven naar een constitutionalisering van het Public Governance-paradigma valt in deze rede onder de noemer ‘de terugkeer van het staatsrecht’. Er ligt op dat vlak nog meer dan voldoende werk op de plank voor de komende jaren.

**Figuur 3 Paradigma’s van openbaar bestuur en de terugkeer van het staatsrecht**



### 2.3 DIGITALISERING EN DE BLACK BOX

We zijn nu aanbeland bij de derde en laatste evolutie: digitalisering en de black box. In toenemende mate zet ook het bestuur informatietechnologie (IT) in bij zijn besluitvormingsprocessen. Dit leidt tot meer en meer geautomatiseerde besluitvorming zonder noemenswaardige menselijke tussenkomst. Hierbij wordt gebruik gemaakt van algoritmen, geautomatiseerde

feitenvaststelling (denk aan snelheidsovertredingen), groot-schalige dataverzameling en data-analyse. In een ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in 2018 over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen wijst zij erop met verwijzing naar verschillende publicaties van huidig Nationale ombudsman Reinier Van Zutphen ‘hoe burgers op grote schaal in de knel zijn gekomen’. De Raad van State schrijft dat daarbij ook ‘[t]e weinig wordt (...) onderkend dat digitalisering het functioneren van de overheid zelf verandert. Daarbij zijn de rechtsstatelijke positie van de burger en zijn rechtsbescherming in het geding.’<sup>46</sup> In de mate dat algoritmische systemen de menselijke beoordeling niet louter ondersteunen maar (deels) vervangen, kan dit – vooral bij regelgebaseerde algoritmen – leiden tot rigide, gede-individualiseerde besluitvorming, waarbij zinvolle menselijke beoordeling ‘*lost in automation*’ raakt.<sup>47</sup> In combinatie met *automation bias*, namelijk de neiging van menselijke besluitvormers om algoritmische output te volgen ondanks afwijkende niet-geautomatiseerde informatie, en de mogelijke reproductie en versterking van discriminatoire bias bij het gebruik van datasets, dreigt een rechtmatige en behoorlijke bejegening van de burger ernstig onder druk te komen staan.

De aandacht voor de impact van digitalisering op de overheid en op de werking van de democratische rechtsstaat is het voorbije decennium toegenomen, niet toevallig gelijklopend met de enorm toegenomen rekenkracht en mogelijkheden van

---

46 Afdeling advisering van de Raad van State, ‘Ongevraagd advies over de effecten van digitalisering voor rechtsstatelijke verhoudingen’, raadvanstate.nl, 31 augustus 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 26643, nr. 557.

47 Goossens, Hirsch Ballin & Van Vugt 2021, p. 7.

computers. Maar liefst 38 jaar geleden, in 1985, vond er al een symposium plaats in Tilburg dat als het startsein kan worden gezien voor onderzoek in heel Nederland naar de impact van informatisering in het openbaar bestuur. Het mondde uit in een bundel genaamd *Trias Automatica*.<sup>48</sup> Dankzij het werk van Marlies van Eck<sup>49</sup> ben ik te weten gekomen dat Ernst Hirsch Ballin er in deze bundel al op wees dat de eisen van doorzichtigheid en controleerbaarheid onder druk komen te staan wanneer geprogrammeerde beslisregels wetgeving en beleidsregels vertalen in een voor juristen ongebruikelijke vorm.<sup>50</sup> Jan van Kreveld reageerde dan ook dat de burger, de rechter en het parlement, waaraan het bestuur verantwoording is verschuldigd, de totstandkomingswijze en de inhoud van een computerbeschikking moeten kunnen controleren. Het moet kenbaar zijn op welke feiten een bestuursorgaan zich baseert, hoe deze feiten worden beoordeeld en afgewogen en op basis van welke criteria een besluit is genomen.<sup>51</sup> Dit deed mij wel erg denken aan het toetsingskader voor geautomatiseerde besluitvorming dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State introduceerde in de AERIUS-uitspraak van 17 mei 2017 om de informatie-asymmetrie tussen burger en overheid te doorbreken en zo *equality of arms* te borgen.<sup>52</sup>

---

48 Hirsch Ballin & Kamphuis 1985.

49 B.M.A. van Eck, 'Computerbesluiten bij de overheid; recht en rekenen', *Ars Aequi* 2018, p. 964-965. Bijdrage verschenen n.a.v. het proefschrift B.M.A. van Eck, *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming. Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming* (2018).

50 Hirsch Ballin 1985, p. 32.

51 Van Kreveld 1985, p. 97.

52 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 14.4.

**Figuur 4** Algoritmische administrative state



De automatisering van besluitvorming, ook overheidsbesluitvorming, de complexiteit en mogelijkheden van informatietechnologie (IT) en de hyperconnectiviteit van mensen, processen en data via informatienetwerken zullen naar verwachting sterk blijven toenemen. De *administrative state* is dan ook een digitale of algoritmische *administrative state* geworden. Hierdoor moeten de constitutionele machtsverhoudingen en de (informatie)positie van de drie machten opnieuw worden doordacht, aldus Corien Prins.<sup>53</sup> Er is – volgens Reijer Passchier – een disbalans ontstaan door een

<sup>53</sup> Prins 2016, p. 909.

gebrekkige informatiepositie en controle door het parlement en de rechter op de snelle digitalisering van het bestuur.<sup>54</sup>

Sinds het preadvies voor de Staatsrechtconferentie van 2020 dat ik samen heb mogen schrijven met Ernst Hirsch Ballin en Eva van Vugt ben ik blijven verkennen hoe geautomatiseerde bestuursrechtelijke besluitvorming de fundamentele constitutionele uitgangspunten van de democratische rechtsstaat onder druk zet en in welke mate deze beginselen hierdoor ook zelf onderhevig zijn aan transformatie.<sup>55</sup> Het staatsrechtelijk kenmerkende onderscheid tussen algemene regels en de concrete toepassing ervan via individuele besluiten staat onder druk. Dit onderscheid dreigt in toenemende mate te vervagen, des te meer bij complexe, zelflerende algoritmen die zichzelf steeds verfijnder en gedetailleerder doorontwikkelen. Casey en Niblett spreken in dit verband van ‘*microdirectives*’ en in het meest verregaande geval zelfs van ‘*the death of rules and standards*’.<sup>56</sup> Hierbij dreigt het morele aspect in publieke besluitvorming verloren te gaan.<sup>57</sup>

---

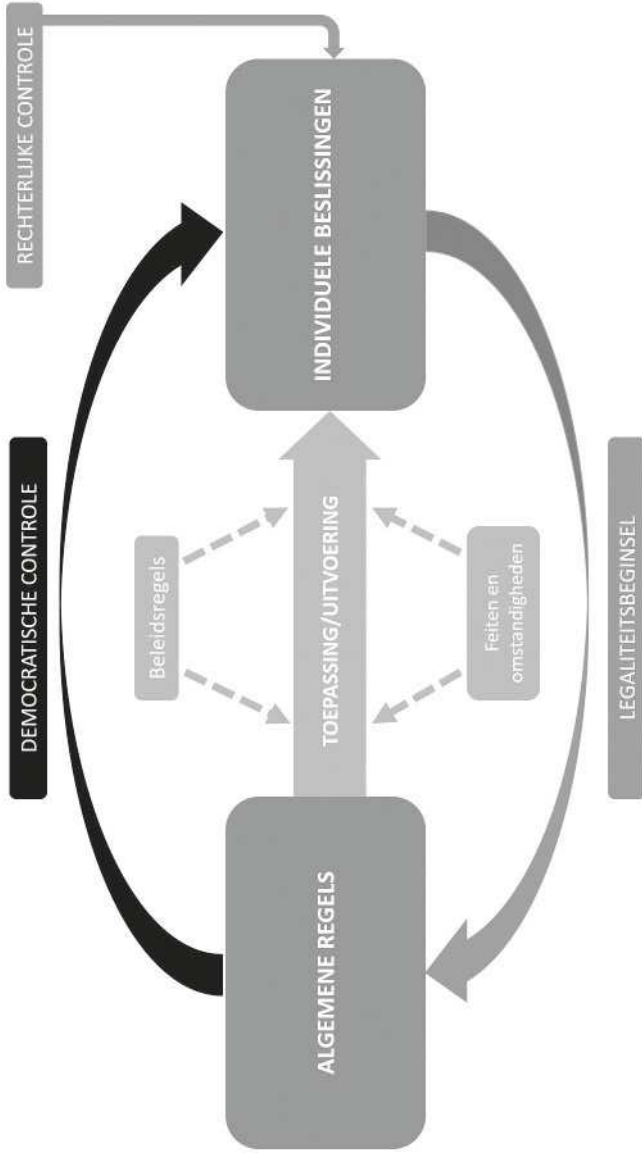
54 Passchier 2020, p. 916-927.

55 Goossens, Hirsch Ballin & Van Vugt 2021.

56 Casey & Niblett 2017, p. 1402.

57 Shiffrin 2010, p. 1222 en 1244.

**Figuur 5** Van algemene regels naar individuele beslissingen in de democratische rechtsstaat





Het legaliteitsbeginsel functioneert als een verbindende schakel tussen de wetgevende functie en de bestuursfunctie. De betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van algemene regels vormt daarbij tevens de basis voor de indirecte zeggenschap van burgers ten aanzien van de regels die hun rechtspositie bepalen. Wanneer algoritmische beslisregels worden gemaakt ver weg van de democratische arena's, namelijk in GovTech-innovatietrajecten en door *software developers* in private IT-bedrijven, en deze ook nog eens resulteren in een niet-uitlegbare black box, moet het tij keren. Het is cruciaal om op voorhand, 'by design', bij de ontwikkeling van technologie, transparantie, uitlegbaarheid en accountability vorm te geven om zo de onrechtmatige inzet van algoritmen te voorkomen en om effectieve bestuurlijke, democratische en rechterlijke controle door mensen mogelijk te maken in de algoritmische *administrative state*.<sup>58</sup> Kortom, belangrijke uitdagingen om aan te pakken voor een zich ontwikkelende nieuwe gedaante van het staatsrecht in de vorm van 'Constitutional law & tech'.<sup>59</sup>

Naast de opkomst van de daarnet behandelde vier paradigma's van openbaar bestuur zijn we volgens mij dan ook aanbeland in een vijfde en in toenemende mate dominerend paradigma, namelijk *Digital Public Governance*. Het gaat om een paradigma dat door anderen al het 'Digital-Era Governance'<sup>60</sup>- en 'New Public Analytics'<sup>61</sup>-paradigma zijn genoemd. De publiek-private

---

58 Goossens, Hirsch Ballin & Van Vugt 2021, p. 15-16.

59 Zie Afdeling advisering van de Raad van State, 'Ongevraagd advies over de effecten van digitalisering voor rechtsstatelijke verhoudingen', raadvanstate.nl, 31 augustus 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 26643, nr. 557; Van Eck, Bovens & Zouridis 2018, p. 3008-3017; Goossens & De Poorter 2022a.

60 Dunleavy e.a. 2006, p. 467-494; Margetts & Dunleavy 2013.

61 Yeung 2022, p. 1-32.

netwerken die complexe bestuurlijke kwesties oppakken, zetten immers ook in toenemende mate informatietechnologie in. De inzet van de digitale ‘black box’ versterkt volgens mij de kenmerkende nadelen van het Public Governance-paradigma. Zo dreigt er een nog groter gebrek te ontstaan aan transparantie en een nog complexer geheel van regels waar nu ook algoritmische beslisregels deel van uitmaken; verantwoordelijkheden zijn vaak onduidelijk en niet afdoende geregeld wanneer het misgaat bij de inzet van IT (*computer says no*); effectieve en zinvolle rechterlijke controle wordt een nog grotere uitdaging.<sup>62</sup> Kortom, meer dan voldoende voedingsbodem voor wantrouwen in de overheid en de digitale technologie die de overheid inzet voor besluitvorming. Dat zet de legitimiteit van dat bestuurlijk optreden onder druk. Hier wordt daarom volop empirisch onderzoek naar verricht in het interdisciplinaire CHAIN-project en het proefschrift van Charlotte van Oirsouw.

---

62 De Poorter & Goossens 2019, p. 3303-3312.

### 3. DE TERUGKEER EN GEDAANTE- VERANDERING VAN HET STAATSRECHT

Ondertussen heb ik hopelijk afdoende aannemelijk gemaakt dat er in de vernetwerkte, algoritmische *administrative state* nood is aan de terugkeer van staatsrechtelijke beginselen en rechtsstatelijke waarden, zoals transparantie en rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en menselijke waardigheid, publieke verantwoording en effectieve rechtsbescherming. Het recht dient opnieuw nadrukkelijker vooraf, ‘*by design*’, te dienen als de grondslag voor en de normering van het optreden in *public governance*-netwerken en bij algoritmische bestuursrechtelijke besluitvorming. Dit kan gunstig zijn voor het vertrouwen van de burger in publieke gezagsuitoefening. In 2023 is er dan ook een Staatscommissie rechtsstaat ingesteld die de regering *vanuit het burgerperspectief* zal adviseren over voorstellen en maatregelen ter bevordering van de *rule of law* en de rechtsstatelijke cultuur, de onderlinge verhouding en het functioneren van de staatsmachten, en een betere borging van de rechtsbescherming van burgers tegen de wetgever en het bestuur.<sup>63</sup>

Volgens mij moet ook de formele wetgever daarbij de handschoen opnemen door werk te maken van de verankering en verdere uitwerking van fundamentele, staatsrechtelijke uitgangspunten in concrete, kenbare en afdwingbare rechten voor de burger naast plichten voor de overheid én voor de private actoren die publiek gezag of wezenlijke publieke taken uitoefenen. Deze actoren

---

63 Art. 2 lid 1 Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat.

moeten daarbij niet enkel rechtmatig optreden, maar moeten voor het opbouwen van een wederzijdse vertrouwensrelatie ook responsief zijn ten aanzien van de noden en het doenvermogen van burgers die met hen in contact komen en die in hun rechtspositie kunnen worden geraakt. Dit zou niet vrijblijvend mogen zijn. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde reeds om een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur nader te ontwikkelen en te operationaliseren, namelijk het recht op toegang tot en zinvol contact met de overheid.<sup>64</sup> Ik pleit voor de opname en concrete uitwerking hiervan in de Algemene wet bestuursrecht en liefst ook als grondrecht in Hoofdstuk 1 van de Grondwet. Dit voorstel kan worden gezien als een aanvulling op de recente oproep van Pim Huisman en Niels Jak om ter versterking van de rechtsstaat de grondslagen en de dragende rechtsbeginselen van het bestuursrecht te constitutionaliseren door deze steviger in de Grondwet op te nemen.<sup>65</sup>

De opkomst van de vernetwerkte, algoritmische *administrative state* was een antwoord op toenemende complexiteit. Hoewel van het parlement een cruciale taak moet blijven worden verwacht als inhoudelijke normsteller en controleur van het openbaar bestuur, zal er echter meer nodig zijn dan *input*-legitimiteit op basis van de indirecte betrokkenheid van de burger via de volksvertegenwoordiging om afdoende legitimiteit van publieke gezagsuitoefening te blijven borgen. Er zal niet alleen vanuit de bestuurskunde maar ook vanuit het staatsrecht meer

---

64 Afdeling advisering van de Raad van State, 'Ongevraagd advies over de effecten van digitalisering voor rechtsstatelijke verhoudingen', raadvanstate.nl, 31 augustus 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 26643, nr. 557.

65 Huisman & Jak 2023, p. 263-273.

aandacht moeten worden besteed aan het versterken van *input*-, *throughput*- en *output*-legitimiteit.

Gedurende het proces (*throughput*) is het onder meer cruciaal om te voorzien in zinvolle interactie en participatie; de informatiehuishouding<sup>66</sup> en informatiedoorstroming beter op orde te krijgen; rechtsstatelijke waarden en overeenstemming met wet- en regelgeving (*legal compliance*) vooraf, *by design*, bij de ontwikkeling en inzet van technologie te borgen; in aanvulling op beleidsinstrumenten zonder externe werking die door de burger niet kunnen worden afgedwongen, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving, bindende kwaliteitsnormen vaststellen voor bestuurswetgeving, bijvoorbeeld in een hoofdstuk in de Algemene wet bestuursrecht mét daaraan gekoppeld de rechterlijke bevoegdheid om bestuurswetgeving aan die kwaliteitsnormen te toetsen;<sup>67</sup> en het constitutionaliseren van *public governance*-netwerken zodat publiekrechtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed geregeld zijn, ook wanneer publieke gezagsuitoefening wordt overgelaten aan private actoren.

Inzake *output*-legitimiteit moet het resultaat van publieke gezagsuitoefening naast doelmatig onder meer ook voorspelbaar, rechtvaardig en evenredig zijn, dient het contact van het bestuur met de burger gebaseerd te zijn op vertrouwen en moet er ook plaats zijn om empathisch te luisteren en te communiceren. In dit opzicht bespreekt Kees van den Bos in een recent verschenen boek hoe ‘waargenomen procedurele rechtvaardigheid’ door een oprecht eerlijke behandeling in interacties tussen burgers en

---

66 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021.

67 Zie Van Gestel 2022, p. 87-90; Evers & De Poorter 2021, p. 33-37.

belangrijke sociale instituties, zoals de overheid en recht, kan bijdragen aan het voorkomen van onterecht wantrouwen.<sup>68</sup>

Ik juich dan ook de recent toegenomen aandacht toe voor publieke waarden in het Public Value Management-paradigma, voor rechtsstatelijke cultuur,<sup>69</sup> beginselen van behoorlijk bestuur<sup>70</sup> en gedragsnormen van de overheid in haar contact met de burger.<sup>71</sup> Laat ons echt aan de slag gaan met de belangrijke lessen uit het WRR-rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*<sup>72</sup> en laten we vooral ook de rol van ambtenaren niet onderschatten.<sup>73</sup> De toeslagenaffaire leerde ons dat het adagium ‘*Dura lex, sed lex*’ (de wet is hard, maar het is nu eenmaal de wet) niet onverkort kan gelden wanneer de strikte toepassing van de wet onevenredig uitvalt. De algemene beginselen en normen van behoorlijk bestuur kunnen op dit vlak een effectief middel zijn, ook voor ambtenaren in de uitvoering van wetgeving, om responsief te zijn, maatwerk mogelijk te maken en tegengewicht te bieden bij onevenredige gevolgen.<sup>74</sup> Ik citeer in dit opzicht graag uit het rapport *Ongekend onrecht* naar aanleiding van de toeslagenaffaire:

---

68 Van den Bos 2023.

69 Zie Van Ommeren 2022, p. 3136-3141.

70 Brenninkmeijer 2021, p. 12; Afdeling advisering van de Raad van State, ‘Ongevraagd advies over de effecten van digitalisering voor rechtsstatelijke verhoudingen’, raadvanstate.nl, 31 augustus 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 26643, nr. 557.

71 Handvest overheid-burger, verenigingbestuursrecht.nl, 22 juni 2023.

72 WRR 2017.

73 WRR 2017.

74 Zie Pels Rijcken, Van Heukelom-Verhage & Van Tienen 2019; Afdeling advisering van de Raad van State, ‘Ongevraagd advies over de effecten van digitalisering voor rechtsstatelijke verhoudingen’, raadvanstate.nl, 31 augustus 2018, *Kamerstukken II 2017/18*, 26643, nr. 557.

‘De commissie is met name geraakt door het tot in oktober 2019 wegedeneren van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die zouden moeten dienen als stootkussen en beschermende deken voor mensen in nood.’<sup>75</sup>

Het is dus niet alleen tijd voor een terugkeer van het staatsrecht, maar ook voor een gedaanteverandering naar een responsief, relationeel en legitimerend staatsrecht in complexe tijden. Aangezien de overheid te vaak onterecht blijkt uit te gaan van een wantrouwen in de burger,<sup>76</sup> is deel van die gedaanteverandering ook werk maken van een relationele overheid die uitgaat van een wederzijdse vertrouwensrelatie met de burger, wat tevens een noodzakelijke voedingsbodem is voor de legitimerende functie van het staatsrecht.

In zijn boek *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*<sup>77</sup> schrijft Ernst Hirsch Ballin hierover treffend het volgende:

‘Als overheidshandelen het vertrouwen van burgers heeft geschonden, moet rechtsherstel effectief bereikbaar zijn. Maar een vertrouwensbasis voor publiek gezag begint al daarvóór: de overheid moet haar relaties met burgers zo inrichten dat vertrouwen in het gedrag van de burgers het uitgangspunt vormt.’

---

75 Eindverslag parlementaire ondervragingscommissie kinderopvang, *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 2, p. 7-8.

76 ‘Ombudsman: De overheid wantrouwt haar burgers’, *trouw.nl*, 25 april 2013.

77 Hirsch Ballin 2022, p. 268.

## 4. DANKWOORD

Ik sluit straks nog af met twee jeugdboeken en een boodschap van hoop, maar eerst is het eindelijk tijd om mijn dank en erkentelijkheid uit te spreken.

Dank aan de Universiteit Utrecht voor het in mij gestelde vertrouwen als leerstoelhouder staatsrecht. Dank aan allen die mij op mijn academische pad ieder op hun eigen, unieke wijze hebben begeleid, gevormd en verrijkt. Ik heb echt te weinig tijd om iedereen te bedanken, maar de volgende personen mogen zeker niet ontbreken: mijn promotores Johan Vande Lanotte en Yves Haeck in Gent, Roel de Lange en Stephan Philipson in Rotterdam, die mij hebben verwelkomd in de Nederlandse academische wereld, in Tilburg Jurgen de Poorter, Esther Keymolen, Ernst Hirsch Ballin en zoveel anderen, en zowel in Tilburg als in Utrecht Eva van Vugt.

En collega's in Utrecht, wat een prikkelende omgeving en een warm bad met fijne contacten en samenwerking heb ik hier al mogen ervaren. Dank daarvoor. Het is een enorm genoegen om binnen de Afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie samen met jullie een stimulerende, aangename en veilige werkomgeving te mogen creëren.

Staatsrecht in Utrecht, ConstitUUte, er is werk aan de winkel en wat kijk ik ernaar uit om dat samen met jullie te doen. *Last but not least*, Janneke Gerards, wat ben ik enorm dankbaar om wekelijks met jou te kunnen sparren en samen te werken.



Mama, papa, zus, Kevin, familie en vrienden, hier sta ik dan, en hier zijn jullie, *all the way* uit Vlaanderen, dat doet me wat. Dank je daarvoor.

Maar ik had hier vooral nooit kunnen staan als de mens, de man en de papa die ik ben geworden zonder jou, Laura, mijn liefste schat. *Panta rhei*, alles stroomt en is constant in verandering. Jij bent degene die mijn hart doet stromen van liefde én je bent ook nog eens mijn rots in de branding. Jij hebt me vooral ook mijn emoties leren uiten en daar ben ik jou heel dankbaar voor.

Sepp, mijn liefste schat, die hier nu – hopelijk op enigszins rustige wijze – ergens in het Academiegebouw aan het spelen is. Ik wil voor jou een waterval zijn. En dan bedoel ik niet alleen een spraakwaterval (dat wordt immers moeilijk te vermijden), maar een altijd stromende bron van onvoorwaardelijke liefde. Wat is het onbeschrijfelijk fantastisch om jouw papa te mogen zijn.

## 5. NAAR EEN WEDERKERIGE VERTROUWENSRELATIE

Opdat mijn zoontje Sepp er binnen een paar jaar ook nog wat aan heeft, ga ik afsluiten met een boodschap van hoop, gebaseerd op twee jeugdboeken.

Ik hoop dat de overheid zich kan ontpoppen tot een Grote Vriendelijke Reus, die soms een beetje eigenaardig is en vreemd praat, maar die wel altijd aardig en beschermend is, ook tegen andere boze reuzen, en die we dus graag ons vertrouwen schenken.<sup>78</sup> De GVR wilde zelfs goed en begrijpelijk leren praten en Sofie zou hem dat leren. Dat zou ook voor onze overheid handig meegenomen zijn.

En voor de nieuwe generatie 17-jarigen,<sup>79</sup> van wie sommigen volgend jaar hier in Utrecht de studie Rechtsgeleerdheid zullen aanvangen, voor jullie hoop ik stiekem dat jullie allen een beetje Koning van Katoren zullen worden.<sup>80</sup> Zeventien jaar na de dood van de 80-jarige Koning en de geboorte van Stach op dezelfde dag, beschrijft Jan Terlouw, zijn zes zure ministers die de macht hadden gegrepen nog steeds aan de macht. Zij beloofden een nieuwe koning aan te stellen, maar hielden zich niet aan die belofte. Op zijn zeventiende vraagt Stach aan de ministers wat je moet doen om koning te worden. De ministers zijn woedend,

---

78 Dahl 1983.

79 Sinds de geboorte van de huidige 17-jarigen is Mark Rutte politiek leider van de VVD, en de voorbije dertien jaar maakten hem de langst zetelende premier van Nederland. Met het vertrek van Rutte en vele andere Kamerleden en bewindvoerders lijkt de tijd voor een nieuwe generatie aangebroken.

80 Terlouw 1971.

maar geven uiteindelijk zeven haast onmogelijke opdrachten aan Stach. De opdrachten, zoals die van de granaatappelboom van Wapenfelt en de draak van Smook, doen daarbij erg denken aan enkele grote maatschappelijk uitdagingen waar we anno 2023 nog steeds voor staan met verschrikkelijke oorlogen die gevoerd worden en met de desastreuze gevolgen van de klimaatcrisis. Gedreven door een jeugdig enthousiasme slaagt Stach echter in alle opdrachten. De ministers worden ontheven uit hun functie, maar mogen in dienst van het rijk elk nog een van de overgebleven opdrachten vervullen. Stach, wijs als hij is, stelt ook onmiddellijk een minister van democratie aan.

Hoewel het staatsrecht overduidelijk constitueert, attribueert en reguleert, mogen we ook zijn legitimerende functie niet uit het oog verliezen:

- Het staatsrecht heeft daarbij als taak om in een goed functionerende democratie de voorwaarden te scheppen zodat burgers actief en met gelijke kansen kunnen deelnemen aan het democratisch besluitvormingsproces, wat zich niet langer laat beperken tot verkiezingen om de vier jaar.
- Daarnaast heeft het staatsrecht zélf als taak om het vertrouwen van burgers in overheidsoptreden mogelijk te maken, waarbij dat vertrouwen niet langer kan worden gezien als een eenzijdig gegeven maar moet worden gezien als een wederkerige vertrouwensrelatie.

Moge het volgende hoofdstuk van het Grote Staatsrechtelijke Verhalenboek aldus het verhaal vertellen van de burger en de overheid, van Stach en de Grote Vriendelijke Reus, die samen op pad gaan en elkaar wederzijds proberen te vertrouwen.

Ik heb gezegd.

## LITERATUUR

### **Ackerman 2017**

B. Ackerman, 'Goodbye Montesquieu', in: S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth & B. Emerson (red.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 38-43.

### **Alkema 2000**

E.A. Alkema, 'Gedifferentieerde rechtsvinding door de rechter in veranderende staatkundige verhoudingen', *NJB* 2000, afl. 21, p. 1053-1058.

### **Van Bavel 2016**

B. van Bavel, *The Invisible Hand? How Market Economies Have Emerged and Declined Since AD 500*, Oxford: Oxford University Press 2016.

### **Van den Bos 2023**

K. van den Bos, *Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

### **Bovend'Eert 2019**

P.P.T Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht* (achtste druk), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

### **Brenninkmeijer 2021**

A.F.M. Brenninkmeijer, "De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden" als "verschrikkelijk ongeluk". Over de noodzaak van behoorlijk bestuur', *NJB* 2021, afl. 1, p. 6-13.

### **Broeksteeg 2022**

J.L.W. Broeksteeg, 'Staatsrecht tussen eenheid en pluriformiteit. Over subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring als bouwstenen van het staatsrecht', in: *Preadvies Christen Juristen Vereniging 2020*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2022.

**Burkens & Van Maarseveen 1974**

M.C. Burkens & H.Th.J.F. van Maarseveen (red.), *Legitimatie. Preadviezen voor de staatsrechtconferentie 1974*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 1974.

**Burkens e.a. 2022**

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, J. Uzman, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginnelen van de democratische rechtstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

**Casey & Niblett 2017**

A.J. Casey & A. Niblett, 'The Death of Rules and Standards', *Indiana Law Journal* 2017, afl. 4, p. 1401-1447.

**Commissie Kinderopvangtoeslag 2020**

Eindverslag parlementaire ondervragingscommissie kinderopvang, *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 2.

**Commissie Wetgevingsvraagstukken 1985**

Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1985.

**Dahl 1983**

R. Dahl, *De GVR*, Baarn: Uitgeverij de Fontein 1983 (*The BFG*, vertaald door H. Vriesendorp).

**Dunleavy e.a. 2006**

P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow & J. Tinkler, 'New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2006, afl. 3, p. 467-494.

**Van Eck, Bovens & Zouridis 2018**

M. van Eck., M.A.P. Bovens & S. Zouridis, 'Algoritmische rechtstoepassing in de democratische rechtsstaat', *NJB* 2018, afl. 40, p. 3008-3017.

**Evers & De Poorter 2021**

G.J.M. Evers & J.C.A. de Poorter, 'Rechterlijke toetsing van regelgeving. Wat is de betekenis van recente ontwikkelingen in de rechtspraak voor de wetgevingspraktijk van de bestuurswetgever?', *RegelMaat* 2021/1, p. 33-37.

**Van Gestel 2022**

R. van Gestel, 'Een ongekend parlement: Over de toeslagenaffaire en de Trias', in: J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof & C. van Oirsouw (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving. Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University)*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2022, p. 87-90.

**Van Gestel & Vleugel 2013**

R.A.J. van Gestel & A. Vleugel, *Herijking van het primaat van de wetgever. De betekenis van kaderwetgeving en delegatie*, publicatie Raad van State, <https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/rapport-kaderwetgeving-vgestel-vleugel.pdf>.

**Goossens, Hirsch Ballin & Van Vugt 2021**

J. Goossens, E.M.H. Hirsch Ballin & E.Y. van Vugt, 'Algoritmische beslisregels vanuit constitutioneel oogpunt. Tweedeling tussen algemene regels en concrete toepassing onder druk', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2021/12, p. 4-19.

**Goossens & De Poorter 2022a**

J. Goossens & J. de Poorter, 'Discretionaire ruimte in de algoritmische administrative state. Laveren tussen de rule of law en de rule of code', in: K. Albers, R. Ortlep & B. Aarrass (red.), *Digitalisering in de relatieverhouding tussen burger en overheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 49-62.

**Goossens & De Poorter 2022b**

J. Goossens & J. de Poorter, 'Rechtsvorming in een hyper-complexe samenleving in het licht van evoluties in de horizontale, verticale, stedelijke en publiek-private dimensies',

in: J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof & C. van Oirsouw (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving. Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University)*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2022, p. 7-19.

### **Hirsch Ballin 1985**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De invloed van automatisering op het juridische werk', in: E.M.H. Hirsch Ballin & J.A. Kamphuis (red.), *Trias Automatica. Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 1985, p. 23-35.

### **Hirsch Ballin 2015a**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De constitutie van het bestuursprocesrecht', in: A.T. Marseille, A.C.M. Meuwese, F.C.M.A. Michiels & J.C.A. de Poorter (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. B.W.N.de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2015, p. 19-30.

### **Hirsch Ballin 2015b**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak. Over de betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke rechtsontwikkeling', in E.M.H. Hirsch Ballin, R. Ortlep & A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (Handelingen algemene vergadering van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht op 22 mei 2015 (VAR-reeks 154)), Den Haag: Boom juridisch 2015, p. 7-58.

### **Hirsch Ballin 2019**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De rol van de wetgever: vijftig jaar verder', in A.M. Keppel & T.G.J. van Arnhem (red.), *De wetsfiguur: Preadviezen van E.M.H. Hirsch Ballin & M.H.A.F. Lokin*

(Handelingen Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2019),  
Tilburg: Wolf Legal Publishers 2019, p. 13-43.

**Hirsch Ballin 2022**

E.M.H. Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*, Amsterdam: Querido Facto 2022.

**Hirsch Ballin & Kamphuis 1985**

E.M.H. Hirsch Ballin & J.A. Kamphuis (red.), *Trias Automatica. Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 1985.

**Huisman & Jak 2023**

P.J. Huisman & N. Jak, 'Constitutionalisering van het bestuursrecht. Naar een verdere grondwettelijke verankering van grondslagen en rechtsbeginselen', *NTB* 2023/172, p. 263-273.

**Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021**

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Een dementerende overheid 2.0? Een analyse over de informatiehuishouding bij het Rijk; 15 jaar 'na een dementerende overheid?'*, Den Haag: Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021.

**Kortmann 2016**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (bew. door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann & B.P. Vermeulen), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Van Kreveld 1985**

J.H. van Kreveld, 'Computerbeschikkingen en rechtsstaateisen', in: E.M.H. Hirsch Ballin & J.A. Kamphuis (red.), *Trias Automatica. Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 1985, p. 95-102.

**Lindseth 2010**

P.L. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, New York: Oxford University Press 2010.



**Margetts & Dunleavy 2013**

H. Margetts & P. Dunleavy, 'The Second Wave of Digital-Era Governance. A Quasi-Paradigm for Government on the Web', *Royal Society of London. Philosophical Transactions A. Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 2013/371, p. 1-17.

**Moore 1995**

M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press 1995.

**Van Ommeren 2022**

F. van Ommeren, 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', *NJB* 2022/2697, p. 3136-3141.

**Passchier 2020**

R. Passchier, 'Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica', *Ars Aequi* 2020, afl. 10, p. 916-927.

**Pels Rijcken, Van Heukelom-Verhage & Van Tienen 2019**

Pels Rijcken, S. van Heukelom-Verhage & F. van Tienen, *Maatwerk met de Awb. Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk*, 's-Gravenhage: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2019.

**De Poorter & Goossens 2019**

J. de Poorter & J. Goossens, 'Effectieve rechtsbescherming bij algoritmische besluitvorming in het bestuursrecht', *NJB* 2019/2777, p. 3303-3312.

**Van der Pot e.a. 2006**

C.W. van der Pot, D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

**Prins 2016**

C. Prins, 'Digitale (dis)balans binnen de TRIAS', *Nederlands Juristenblad* 2016, afl. 14, p. 909.

**Raad van State 2020**

Raad van State, *Jaarverslag 2019. Evenwicht in de rechtsstaat. Een beschouwing*, Den Haag: Raad van State 2020.

**Ripple e.a. 2020**

W.J. Ripple, C. Wolf, T.M. Newsome, P. Barnard & W.R. Moomaw, 'World Scientists' Warning of a Climate Emergency', *BioScience* 2020/1, p. 8-12, <https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>.

**Robbins 2016**

B.G. Robbins, 'What is Trust? A Multidisciplinary Review, Critique, and Synthesis', *Sociology Compass* 2016, p. 972-986.

**Shiffrin 2010**

S.V. Shiffrin, 'Inducing Moral Deliberation. On the Occasional Virtues of Fog', *Harvard Law Review* 2010, afl. 5, p. 1214-1246.

**Terlouw 1971**

J. Terlouw, *De Koning van Katoren*, Rotterdam: Lemniscaat 1971.

**Tjeenk Willink 2021**

H. Tjeenk Willink, *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*, Amsterdam: Prometheus 2021.

**Torring e.a. 2020**

J. Torring, L.B. Andersen, C. Greve & K.K. Klausen, *Public Governance Paradigms: Competing and Co-existing* (Policy, Administrative and Institutional Change Series), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2020.

**Voermans 1998**

W.J.M. Voermans, 'Toekomstperspectieven voor het primaat van de wetgever', *RegelMaat* 1998/1, p. 35-40.

**Van Vugt 2021**

E.Y. van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983* (diss. Tilburg University), Den Haag: Boom juridisch 2021.

**Van Vugt 2022**

E.Y. van Vugt, 'De hypercomplexe samenleving, directe democratie en de Nederlandse Grondwet', in: J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof & C. van Oirsouw (red.), *Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving. Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University)*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2022, p. 131-168.

**Weber 1922**

M.C.E. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1922.

**WRR 2002**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtstaat* (WRR-rapport nr. 63), Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

**WRR 2017**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.

**Yeung 2022**

K. Yeung, 'The New Public Analytics as an Emerging Paradigm in Public Sector Administration', *Tilburg Law Review* 2022, afl. 2, p. 1-32.

**Zouridis & Leijtens 2021**

S. Zouridis & V. Leijtens, 'Bringing the Law Back In: The Law-Government Nexus in an Era of Network Governance', *Perspectives on Public Management and Governance* 2021/2, p. 118-129.

