

De ecologische rechtsstaat

door Karel Wijdeveld

Dit voorjaar presenteerde de Raad van State (hierna: RvS) zijn jaarverslag over 2025. In de jaarverslagen legt de RvS zijn verantwoording af over de financiën, wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak. Ook wordt er ruimte gelaten voor een beschouwing, waarin de RvS zijn licht laat schijnen op de staat van de Nederlandse democratie of rechtsstaat. Deze beschouwingen vormen doorgaans een terughoudende reflectie op actuele vraagstukken. Hoewel de notie van actualiteit ook dit jaar niet ontbrak, bleek van terughoudendheid weinig sprake. Zowel de houding van de RvS als de ideeën die de RvS opwerpte, kenmerkten zich allerm minst als terughoudend. Dat is opvallend. Zeker nu de ongeschreven eis van 'terughoudendheid' is geworteld in het rechtsstaatsidee en past bij de grondhouding van een instituut dat bijdraagt aan het behoud van de rechtsstaat. De RvS lijkt echter uit te gaan van het adagium 'nood breekt wet', en spreekt de wens uit om – omwille van ecologische kwesties – een actievere en meer ingrijpende overheid te creëren.

Maar wat typeert nu precies het wezen van de Nederlandse rechts-

staat, van welke rechtsstatelijke beginselen en uitgangspunten dienen overheid, wetgever en burger uit te gaan, en hoe behoren zij zich tot elkaar te verhouden in het licht van het rechtsstaatsidee? Het zijn vragen die nooit eenvoudig te beantwoorden zijn. Zeker niet wanneer we spreken over de Nederlandse rechtsstaat. Want hoewel de Nederlandse rechtsstaat in de Algemene bepaling van de Grondwet wordt aangeduid als 'democratische rechtsstaat' is niet zeker wat dit type rechtsstaat exact behelst. Die onzekerheid en onbepaaldheid scheppen bovendien de ruimte om een 'eigen' invulling te geven aan het karakter van de Nederlandse rechtsstaat.

Dat laatste lijkt precies te zijn wat de RvS in zijn laatste jaarverslag heeft geprobeerd te doen. Het jaarverslag bevat namelijk een nogal uitgesproken koers die overheid, wet-



De Raad van State

gever en burger de komende jaren en decennia zouden moeten varen, teneinde toe te werken naar – zo lijkt – een nieuw type rechtsstaat: de ecologische rechtsstaat.¹

Wat dit type rechtsstaat kenmerkt, is dat wet- en regelgeving centraal gestuurd langetermijnbeleid moet dienen, met het doel toekomstige generaties gelijke en rechtvaardige uitkomsten te garanderen ten aanzien van huidige en toekomstige ecologische, sociaalmaatschappelijke en sociaaleconomische vraagstukken. Eenvoudiger gezegd: de ecologische rechtsstaat is er om de ‘intergenerationele rechtvaardigheid’ te waarborgen en te bevorderen.

Hoewel dit streven nobel kan klinken, is het de vraag wat de typering van de rechtsstaat door de RvS betekent voor de rechtsstaat *an sich*. Dat wil zeggen: hoe verhoudt de ecologische rechtsstaat zich tot de idee, beginselen en uitgangspunten van de klassieke, liberale rechtsstaat? En wat zijn de eventuele rechtssta-

“De RvS lijkt echter uit te gaan van het adagium ‘nood breekt wet’, en spreekt de wens uit om een actievere en meer ingrijpende overheid te creëren.”

telijke gevolgen van de karakterwijziging zoals door de RvS omschreven?

In een poging deze vragen te beantwoorden, zal ik eerst kort stilstaan bij de essentie van het rechtsstaatsidee. Vervolgens zal ik ingaan op de onbepaaldheid van de ‘democratische rechtsstaat’ en welke opening dit heeft geboden aan de RvS om zijn eigen invulling te geven aan het karakter van de Nederlandse rechtsstaat. Tot slot zal ik de ideeën die de RvS heeft geopperd in zijn jaarverslag bezien in het licht van enkele rechtsstatelijke uitdagingen. Zo is het mogelijk om beter te beoordelen of de ecologische rechtsstaat wel zo wenselijk is vanuit een rechtsstatelijk perspectief.

De essentie van de rechtsstaat

De essentie van de rechtsstaat is gelegen in de oorsprong van en gedachte achter de rechtsstaat. De rechtsstaat is ontstaan uit de behoefte (en noodzaak) overheidshandelen te binden aan het recht: een uitgangspunt dat wij nu kennen als het legaliteitsbeginsel. Het legaliteitsbeginsel heeft vooral tot doel om overheidswillekeur in te perken en zo de rechtssfeer, vrijheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burger te waarborgen en te bevorderen.² Deze eigenschappen leiden er volgens de Belgische juriste Patricia Popelier toe dat het oorspronkelijke rechtsstaatsidee, de klassieke rechtsstaat, vooral moet worden beschouwd als een *liberale* rechtsstaat.³

De opkomst van de verzorgingsstaat heeft ervoor gezorgd dat de rechtsstaat een andere invulling en ander karakter heeft gekregen. We spreken in dezen over de ‘sociale rechtsstaat’. In dit type rechtsstaat is het recht dienstbaarder geworden aan overheidsingrijpen. Wet- en regelgeving fungeert namelijk vooral als facilitator voor overheidshandelen. Dit heeft onder andere gezorgd voor een vergaande instrumentalisering van het recht: een proces waarbij het recht, in casu wet- en regelgeving, als instrument wordt gebruikt om de samenleving op bepaalde wijze te sturen.⁴



Karel Wijdeveld

De sociale rechtsstaat heeft ook een andere benadering van het vrijheids-, rechtszekerheids- en rechtsgelijkheidsbeginsel. Waar in de klassieke, liberale rechtsstaat een meer formele invulling van deze begrippen gold, geldt in de sociale rechtsstaat een meer materiële invulling van deze begrippen.

Zo ziet het vrijheidsbeginsel niet langer alleen op het beschermen van de individuele vrijheid van burgers, maar vooral op het bevorderen van zelfontplooiing. Het rechtsgelijkheidsbeginsel ziet daarnaast niet langer alleen op de formele gelijkheid voor de wet, maar vooral op bevordering van de materiële gelijkheid. Hierbij wordt het garanderen van gelijke uitkomsten een steeds belangrijker beleidsdoel. En het rechtszekerheidsbeginsel ziet tot slot niet langer alleen op het formele uitgangspunt van duidelijke, stabiele en uniforme wet- en regelgeving, maar juist op het materiële uitgangspunt van differentiatie, maatwerk en specificering. Zo moet ongelijkheid zoveel mogelijk worden tegengegaan.⁵

Het probleem van de ‘democratische rechtsstaat’

Betekent het voorgaande dat de Nederlandse rechtsstaat thans een sociale rechtsstaat is? De *jure* is dat niet het geval, nu de rechtsstaat sinds 2022 in de Algemene bepaling van de Nederlandse Grondwet wordt aangeduid als ‘democratische rechtsstaat’. *De facto* is de Nederlandse democratische rechtsstaat er echter wel één die een compromis vormt tussen liberale, sociaaldemocratische en christendemocratische idealen.⁶

“Waar in de klassieke, liberale rechtsstaat een meer formele invulling van deze begrippen gold, geldt in de sociale rechtsstaat een meer materiële invulling van deze begrippen.”

De bundeling van verschillende idealen onder één en dezelfde rechtsstatelijke noemer kan zorgen voor de nodige problematiek. Die potentiële problematiek is reeds in 1989 geadresseerd door de oud-politici Marten Burkens (VVD) en Johannes van der Hoeven (PvdA). Beide heren gingen in de bundel *De rechtsstaat herdacht* (1989) kritisch in op de bijdrage van Michiel Scheltema (D66), waarin Scheltema de kenmerken en eisen van de ‘democratische rechtsstaat’ nader omschreef.⁷

De voornaamste kritiek van Burkens was dat Scheltema voorbij zou gaan aan de innerlijke spanning (“de dialectiek”) die dit type rechtsstaat in zich draagt, nu het zowel klassiek- als sociaal-rechtsstatelijke elementen bevat. Deze innerlijke spanning zag (en ziet nog steeds) vooral op de tegenstrijdigheid tussen vrijheid en gelijkheid: gelijkheid komt voortdurend in het gedrang doordat vrijheid haar frustreert, en vice versa. Deze tegenstrijdigheid is ook terug te zien bij de verschillende rechtsstatelijke benaderingen van het vrijheidsstreven, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid.

Deze ‘dialectische ambiance’ van de rechtsstaat bracht volgens Burkens een fundamenteel probleem met zich dan Scheltema zich op dat moment leek te realiseren. Burkens merkte namelijk op dat de beginselen van Scheltema waren omschreven als beginselen die naar “zijn indruk” (lees: Scheltema’s indruk) als “fundamenteel voor de rechtsstaat zijn te beschouwen”. Derhalve was het volgens Burkens maar de vraag of deze beginselen inderdaad werkelijk fundamenteel voor de rechtsstaat zouden zijn, of dat deze eisen eenvoudigweg moesten worden aangemerkt als een soort “persoonlijke *Wesensschau*” en dus te politiek waren gekleurd.⁸

Van der Hoeven merkte voorts op dat een subjectieve en ideologische benadering van de ‘eisen aan de rechtsstaat’ niet zomaar mag leiden tot een ondergraving van de essentie van de rechtsstaat. Het wezen van de rechtsstaat is in beginsel ontstaan uit het vrijheidsstreven en de bescher-

ming van individuele vrijheden tegen overheidsingrijpen. Een andere interpretatie van het rechtsstaatsidee zou de essentie en het idee van de rechtsstaat in gevaar kunnen brengen. Het gelijkheidsbeginsel is weliswaar verbonden aan het vrijheidsbeginsel, maar is duidelijk secundair hieraan, aldus Van der Hoeven.⁹

Op naar de ecologische rechtsstaat!

Zo is nog altijd onzeker wat de precieze uitgangspunten zijn van de Nederlandse rechtsstaat. Deze onzekerheid en onbepaaldheid zorgen ervoor dat de Nederlandse rechtsstaat door verschillende academici, overheidsinstellingen en adviesorganen anders kan worden benaderd.

De Staatscommissie rechtsstaat, verantwoordelijk voor het adviseren van de regering over mogelijke verbeteringen met betrekking tot de rechtsstaat en de verhoudingen tussen de staatsmachten, lijkt bijvoorbeeld uit te gaan van het idee van de sociale rechtsstaat.¹⁰ De commissie pleit immers voor een overheid die actief voorwaarden schept zodat burgers gestalte kunnen geven aan hun leven. Hierdoor kan de rechtsstaat echter gaan lijken op een politiek programma, kan het staatsrecht plotseling als politieke richtsnoer fungeren door

“Het gelijkheidsbeginsel is weliswaar verbonden aan het vrijheidsbeginsel, maar is duidelijk secundair hieraan.”

de instrumentele inzet om politiek-ideologische doeleinden te behalen, en dreigt de rechtsstaat zijn oorspronkelijke betekenis (‘rechtskarakter’) steeds meer te verliezen.¹¹

Ook de RvS gaf in zijn laatste jaarverslag een eigen invulling aan het wezen van de rechtsstaat, en vatte de Nederlandse rechtsstatelijke kernwaarden als volgt samen: (gelijk)waardigheid, welzijn, vrijheid, rechtsgelijkheid en pluriformiteit.

Waar Burkens al voor waarschuwde, is thans werkelijkheid geworden. De kernwaarden (en hun inhoud) blijken behoorlijk onbepaald, wat het rechtsstaatsbegrip tegelijkertijd fragiel, onbepaald én veelomvattend maakt. Op deze manier kan iets subjectiefs, politieks, ideologisch plots onder de uitgangspunten van de Nederlandse rechtsstaat vallen. Dit blijkt ook uit het rechtsstatelijk kerndoel dat de RvS vaststelt: bijdragen aan intergenerationele rechtvaardigheid door via rechtsstatelijke mechanismen de belangen van toekomstige generaties te beschermen.¹²

Dit kerndoel schuurt op meerdere vlakken met de essentie van de rechtsstaat. Het wezen van de rechtsstaat dient ertoe om willekeurig overheidsingrijpen in te perken. Dit zorgt er niet alleen voor dat overheidsmacht wordt beperkt en burgerlijke vrijheden worden beschermd. Ook zorgt een beperking van overheidsingrijpen voor minder sturing vanuit de overheid, wat leidt tot minder overheidsbeleid, tot minder (complexe) wet- en regelgeving, en tot minder instrumentalisering van het recht. Door de rechtsstaat echter te gebruiken om de overheid meer mogelijkheden te verschaffen om in de samenleving in te grijpen, ook voor de lange termijn (toekomstige generaties), dreigt willekeurig overheidsingrijpen toe te nemen. Willekeurig, daar de belangen van toekomstige generaties haast onmogelijk te bepalen zijn. Desalniettemin doet de RvS een poging om de lezer te overtuigen dat onvoorziene gebeurtenissen en omstandigheden wel degelijk vooraf kunnen worden vastgesteld.

Voor elk rechtsstatelijk doel een apart instrument

Zo zal de wetgever volgens de RvS veelvuldig gebruik moeten maken van een toekomst- of generatietoets die een “verdiepende en gestructureerde analyse biedt van de intergenerationele en langetermijngevolgen van beleid en

regelgeving.” Met deze toets zou de wetgever rekening kunnen houden met de verwachte positieve en negatieve effecten van wetgeving ten aanzien van de herverdeling van lusten en lasten tussen generaties. Indien het verwachte effect negatief is voor de herverdeling van lusten en lasten tussen generaties, zal de wetgeving niet in werking mogen treden.

De overheid zal daarnaast gebruik moeten maken van de zogeheten *Toekomst aan Tafel-methode*, die inzichtelijk moet maken in hoeverre de keuzes van vandaag toekomstige generaties belasten en in hoeverre dat aanvaardbaar is. Ook zullen wetgever en overheid gebruik moeten maken van *strategic foresights* (strategische toekomstverkenningen) om zo ‘de toekomst’ een rol te geven in de totstandkoming van beleid en regelgeving.

Om alle langetermijndoelen zo goed mogelijk middels wetgeving en beleid te kunnen behalen, wordt bovendien gewerkt aan een intergenerationele ‘billijkheidsindex’, die in kaart moet brengen wat ‘billijk’ is voor toekomstige generaties. Ook kennisinstellingen en planbureaus zijn ‘onontbeerlijk’ voor het nastreven van intergenerationele rechtvaardigheid. Zij kunnen, met hun onderzoek naar ecologische, sociaal-maatschappelijke en sociaaleconomische vraagstukken, beleidsmakers adviseren wat de juiste route naar de toekomst is. Hierbij zal “duurzaamheid van welvaart voor toekomstige generaties en de welvaart in andere landen worden meegewogen”, zodat de nationale wetgever passende wetten en regels kan maken om deze route te legitimeren.

“Indien het verwachte effect negatief is voor de herverdeling van lusten en lasten tussen generaties, zal de wetgeving niet in werking mogen treden.”

Hoewel de toekomst onzeker is en altijd onzeker zal blijven, moeten vormen van ‘scenariodenken’ volgens de RvS inzichtelijk maken welke mogelijke rechten en belangen in de toekomst op het spel zullen staan. Om de rechtsstatelijke taak van het streven naar intergenerationele rechtvaardigheid niet alleen te uiten, maar ook formele betekenis te geven, is het tot slot nodig deze opdracht constitutioneel te verankeren. Dit is volgens de RvS vooral nodig, zodat de nationale wetgever meer gebruik zal maken van de sociale grondrechten, teneinde de rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de verschillende (toekomstige) generaties werkelijk te stimuleren en te realiseren.¹³

Voor de duidelijkheid, dit is niet Jan Tinbergen. Dit is slechts één van de hoeders van onze democratische rechtsstaat.

Ecologische droom als rechtsstatelijke nachtmerrie

Zodra we te eenvoudig meegaan in deze maar al te fraaie ideeën, overschaduwde wensdenken de werkelijkheid. Waakzaamheid en terughoudendheid zijn – zeker vanuit rechtsstatelijk perspectief – geboden om meerdere redenen.

Allereerst dreigt de essentie van het rechtsstaatsidee als gevolg hiervan nog meer aan betekenis in te boeten. Wanneer het doel van de rechtsstaat erin verandert dat de wetgever ten dienste moet staan van de ideeën van beleidsmakers, die weer ten dienste moeten staan van de ideeën van jongereninitiatieven, kennisinstellingen en planbureaus, die weer ten dienste moeten staan van ideeën die rechtvaardig en eerlijk zouden zijn voor toekomstige generaties vanuit ecologisch, sociaal-maatschappelijk en sociaaleconomisch oogpunt, is er van de essentie van het rechtsstaatsidee weinig meer over.

Het idee van de rechtsstaat was om de burgers en individuele vrijheden te beschermen tegen willekeurig en intensief overheidsingrijpen. Daarmee staat het rechtsstaatsidee in het teken van een gezond wantrouwen jegens de staat ten behoeve van individuele burgers. Door de staat echter

“In de ecologische rechtsstaat regeren, dicteren en bepalen de bureaucratie en technocratie.”

meer ruimte te bieden en macht te verschaffen om juridisch vast te leggen wat de enige juiste beleidsrichting is voor de samenleving op de lange termijn, wordt de invloed van burgers overrompeld en volledig overgeheveld aan de staat. Van een terughoudende overheid, zoals een goede rechtsstaat betaamt, is in dat geval geen sprake meer. In de ecologische rechtsstaat regeren, dicteren en bepalen de bureaucratie en technocratie.

Daarnaast zorgt dit type rechtsstaat voor een (nog) verdere terugtred van de wetgever. De wetgever bekleedt in de rechtsstaat de essentiële en waardevolle rol om het legaliteitsbeginsel te handhaven, de overheid op afstand te houden en zodoende de fundamentele vrijheden van de burgers te beschermen.¹⁴ Met het idee van de ecologische rechtsstaat komt de wetgever echter nog meer in dienst te staan van de overheid, daar wet- en regelgeving louter wordt gemaakt om het vooraf vastgestelde beleid te faciliteren en legitimeren.

Dit brengt mij bij de volgende rechtsstatelijke nachtmerrie, te weten: de verdere instrumentalisering en uitholling van het recht. Recht dat volledig in dienst komt te staan van beleid dat door ambtenaren en experts wordt bepaald, dreigt zijn intrinsieke (juridische) waarde te verliezen. Het recht verwordt immers tot een instrument om bepaalde beleidsdoelen te bereiken.¹⁵

Doordat het lot van wetgeving wordt verbonden aan beleidsdoelen, wordt wetgeving ook vatbaarder voor verandering. Aangezien de ecologische rechtsstaat doordrenkt is met beheersings- en maakbaarheidsdenken, zal het bijstellen van beleidsdoelen en daarmee het aanpassen van wet- en regelgeving blijven plaatsvinden. Het behalen van de beleidsdoelen wordt immers belangrijker geacht dan het creëren van uniforme, duidelijke en uitvoerbare wet- en regelgeving,¹⁶ zeker wanneer deze beleidsdoelen in het teken staan van het gelijkheidsstreven. Het gelijkheidsstreven neigt immers naar meer specificering, differentiëring en maatwerk om ongelijkheden tussen groepen en individuen te voorkomen.¹⁷ Zo biedt dit type rechtsstaat, mede vanwege de onbepaaldheid van het kernbegrip ‘intergenerationele rechtvaardigheid’, bovendien een mogelijkheid tot stormloop naar en toenemende druk op de rechterlijke macht. De weg naar gelijkheid kent immers geen einde, en eenieder kan aanspraak maken op bepaalde rechten in nog niet bestaande, toekomstige scenario’s.

Het idee dat de rechtsstaat en de rechtvaardigheid beter kunnen worden gewaarborgd door de staat op ‘legitieme’ wijze meer macht en ruimte te verschaffen, is een gevaarlijke gedachte. Uiteraard kan en moet er door de staat altijd rekening gehouden worden met allerlei scenario’s. Scenariodenken zal evenwel altijd onderhevig moeten zijn aan de nederige gedachte dat de toekomst maar in zoverre te voorspellen is, en in grote mate een ongrijpbaar en ontembaar fenomeen zal blijven: “*We cannot legislate for the unknown consequences of consequences of consequences.*”¹⁸

Zodra hoogmoedig maakbaarheidsdenken de overhand neemt, komt het vrijheidsstreven – dat de essentie van de rechtsstaat vormt – in de verdrukking. Dat is, dunkt mij, geen strevenswaardig doel voor liberalen en voor de liberale democratie. Liberalen zullen zich dan ook nadrukkelijk moeten realiseren dat vrijheid zeer kwetsbaar is door de onzekerheid die zij in zich draagt. Dit maakt vrijheid een doelwit voor ideeën die een zekere schijnzekerheid vertegenwoordigen.¹⁹ De rechtsstatelijke voorstellen en veranderingen die afkomstig zijn van de RvS vormen hier geen

“Zodra hoogmoedig maakbaarheidsdenken de overhand neemt, komt het vrijheidsstreven in de verdrukking.”

uitzondering op. Waakzaamheid ten aanzien van de fragiliteit van vrijheid is dan ook geen overbodige achterdocht, maar een noodzakelijk aspect van de liberale grondhouding.

Karel Wijdeveld is wetenschappelijk medewerker van de TeldersStichting.

1. Deze term wordt niet als zodanig door de Raad van State gebezigd, maar vat m.i. goed samen wat de huidige invulling van het rechtsstaatsbegrip is door de Raad van State.
2. M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling & B.P. Vermeulen, *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 1-25; P. Popelier, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving* (diss. Antwerpen), Antwerpen (België): Intersentia 1997, p. 50-51, 82-83, 93-95.
3. Popelier 1997, p. 50-51.
4. T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in: *Juridisch Stippelwerk*, Deventer: Wolters Kluwer 1970, p. 221-234.
5. G.H. Reussing, 'De legitimiteit van de democratische rechtsstaat. Inhoudelijk of procedureel?', *Bestuurswetenschappen* 2011, nr. 5, p. 54-55; G.J. Veerman, 'Dertig jaar 'Zicht op wetgeving': zicht op nog eens dertig jaar?', in: L.C. Groen, & A.M. Keppel (red.), *30 jaar. Zicht op wetgeving. Nederlandse Vereniging voor Wetgeving (Preadviezen)*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2022, p. 15-84.
6. S.W. Couwenberg, *Constitutionele ontwikkelingsmodellen. Modern constitutioneel recht en emancipatie van de mens* 3, Assen: Van Gorcum 1984, p. 75-82; G.H. Reussing, *Bestuurswetenschappen* 2011, p. 52; M. Stremler, 'De kernbeginselen van onze Grondwet. De algemene bepaling in historisch constitutioneel perspectief', in: J. H. Gerards, J. Goossens, & E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland? De grondwetswijzigingen van 2022-2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 151; Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Achtergronddocument behorend bij de rapportage van de Staatscommissie rechtsstaat*, 1 juni 2024, p. 83-84, 182 & 426.
7. M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 11-25.
8. M.C. Burkens, 'Problemen in de rechts-

- staat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 63-71.
9. J. van der Hoeven, 'De rechtsstaat herdacht', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 1-9.
 10. Staatscommissie rechtsstaat 2024; B. Pasterkamp & M. Stremler, 'De rechtsstaat: juridische ondergrens of politiek richtsnoer? Het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat in historisch en Europees perspectief', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2024, nr. 3, p. 147-166; M. Stremler & B. Pasterkamp, 'Staatscommissie rechtsstaat: naar een herwaardering van de sociale rechtsstaat?', *De Hofvijver* 2024, nr. 155; B. Pasterkamp & M. Stremler, 'Staatscommissie rechtsstaat: vertaling van of aanvulling op de Venetië-commissie?', www.nederlandrechtsstaat.nl, 25 juni 2024.
 11. M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 76-83; P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 234-235; Pasterkamp & Stremler, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2024, p. 154.
 12. Raad van State 2026, p. 12.
 13. Raad van State 2026, p. 20-26.
 14. Klein Haarhuis & Niemeijer 2008, p. 24; Raad van State, *Algemene Rekenkamer & Nationale ombudsman, Naar een realistische overheid. Een gezamenlijke notitie van de president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de vice-president van de Raad van State*, 14 januari 2025.
 15. M.C. Burkens, 'Het recht als sturingsinstrument', in: M.A.P. Bovens, W. Derksen & W.J. Witteveen (red.), *Sturing van de samenleving. Conferentie over 'Het schip van staat'*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1986, p. 48-49; C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese 1991, p. 193; W.J. Witteveen, 'Alternatieve regulering. De vele gezichten van de wetgever' (preadvies NJV), in: W.J. Witteveen, I. Giesen & J.L. de Wijkerslooth, *Alternatieve regelgeving. Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging* 2007. Deel 1, Deventer: Kluwer 2007, p. 4-5 & 8.
 16. P. Kalma, *De illusie van de 'democratische rechtsstaat'*, Deventer: Kluwer 1982, p. 105-106; J.L.M. Gribnau, *Rechtsbetrekking en rechtsbeginselen in het belastingrecht. Rechtstheoretische beschouwingen over navordering, toezegging en fiscale vaststellingsovereenkomst* (diss. Rotterdam), Deventer: Wolters Kluwer 1998, p. 143-154; G.J. Veerman & R.J. Mulder, *Wetgeving met beleid. Bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 52; J.L.M. Gribnau, 'Belastingen en ethiek. De ethische dimensie van tax planning', *Tijdschrift voor Fiscaal Recht* 2013, nr. 444, p. 535-539; M. Adams & W.J. Witteveen, 'Democratisch wetgeven en de rol van het parlement. Over de zoektocht naar het algemeen belang', in: J.C.A. de Poorter (red.), *De ordening van mechanismen van rechtsvorming in de democratische rechtsstaat*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 59-63.
 17. Popelier 1997, p. 229-230; Gribnau, *Tijdschrift voor Fiscaal Recht* 2013, p. 527-548; J.L.M. Gribnau, 'De belastingrechter in een veranderende trias politica', in: J.P. Boer (red.), *Kwaliteit van belastingrecht-spraak belicht*, Den Haag: SDU 2013, p. 74; R.L.G. van den Heuvel, *Duidelijkheid van fiscale wetgeving. Een onderzoek naar een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid voor fiscale wetgeving* (diss. Leiden), 2018, p. 33-34, 63-64; H. Gribnau, 'Tax governance, maatschappelijke verantwoordelijkheid en ethiek in context', in: H. Gribnau (red.), *Tax governance, maatschappelijke verantwoordelijkheid en ethiek: Tijd voor een code?*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2020, p. 18.
 18. I. Berlin, *The Crooked Timber of Humanity. Chapters in the History of Ideas*, Princeton (VS): Princeton University Press 2013, p. 15.
 19. E.P. Fromm, *De angst voor vrijheid*, Utrecht: Even J. Bijleveld 2023 (*Escape from freedom* 1941, vertaald door H. Redeker & J. Mordegaai), p. 42, 207.