

Gemeenten binnen de democratische rechtsstaat



Een goed functionerende rechtsstaat bevordert vertrouwen in de overheid, stimuleert economische stabiliteit en draagt bij aan een vreedzame samenleving. Zonder rechtsstaat dreigt het gevaar van machtsmisbruik, willekeur en onderdrukking. Daarin ligt ook een belangrijke opdracht voor gemeenten.

De democratische rechtsstaat staat onder toenemende druk

De aandacht voor de democratische rechtsstaat is in het afgelopen decennium sterk toegenomen door de Toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen. De [parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening](#), de [Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde](#) en de [Staatscommissie rechtsstaat](#) hebben hier uitgebreid op gereflecteerd. Hieruit blijkt dat versterken van de democratische rechtsstaat voortdurende inspanningen van de overheid vereist op het gebied van transparantie en verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur met betrokkenheid van alle delen van de samenleving.

Bovendien staat de overheid voor steeds grotere uitdagingen:

- **Maatschappelijke fragmentatie:** toenemende sociale en economische ongelijkheid kan leiden tot spanningen en conflicten die de stabiliteit van de democratische rechtsstaat onder druk zetten. Het kan ook leiden tot het gevoel dat de democratische rechtsstaat niet adequaat reageert op de behoeften en zorgen van verschillende groepen in de samenleving, terwijl dit net zo goed wordt beïnvloed door bijvoorbeeld de mate van marktwerking en sociale cohesie. Geopolitieke veranderingen leggen hier extra druk op.
- **Politieke spanningen:** van oudsher bestaat er al politieke spanning tussen partijen die meer op de markt en partijen die meer op bescherming door de overheid zijn georiënteerd. De opkomst van populistische en extremistische partijen daagt de normen en waarden van de democratische rechtsstaat verder uit. Politieke retoriek die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of de media aanvalt en de rechten van burgers ter discussie stelt, ondermijnt de publieke perceptie van de democratische rechtsstaat.
- **Complexiteit van wetgeving:** de steeds complexer wordende wetgeving leidt tot een situatie waarin de democratische rechtsstaat moeilijk te begrijpen is voor gewone burgers en waarin zij moeilijk kunnen navigeren. Dit draagt bij aan onvrede en wantrouwen jegens het

rechtssysteem. Als mensen gaan geloven dat het systeem niet eerlijk of effectief is, kan dit ertoe leiden dat de legitimiteit van de overheid afneemt en er minder steun is voor rechtsstatelijke principes.

Gemeenten vervullen als eerste overheid een essentiële rol

De democratische rechtsstaat is een essentieel fundament van onze samenleving. Het waarborgt de rechten en vrijheden van burgers en beschermt hen tegen willekeur van de overheid. In een democratische rechtsstaat gelden wetten voor iedereen, inclusief de overheid zelf. Lokale overheden maken een essentieel onderdeel uit van de democratische rechtsstaat. Gemeenten staan immers als eerste overheid het dichtst bij de belevingswereld van hun inwoners en zijn het diepst geworteld in de maatschappij.

Het handhaven, respecteren en verder ontwikkelen van belangrijke rechtsstatelijke principes als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de scheiding der machten is een wezenlijke opgave voor gemeenten. De inwoners van gemeenten, de burgers in Nederland hebben recht op voorspelbare en consequent toegepaste wetgeving. Bovendien moeten gemeenten bij elk besluit met rechtsgevolgen uitgaan van rechtsgelijkheid. Iedereen is immers gelijk voor de wet. De scheiding der machten zorgt er tenslotte voor dat de colleges van B&W en de gemeenteraden elkaar in balans houden. Gemeenten werken iedere dag aan het zuiver toepassen van bestuursrechtelijke principes als zorgvuldigheid, dienstbaarheid en evenredigheid voor hun inwoners. Uiteindelijk vormen de inwoners het fundament van de democratische rechtsstaat.

Lokale politieke ambtsdragers hebben de verantwoordelijkheid om zo goed en zuiver mogelijk invulling te geven aan de principes van de rechtsstaat. Dat is niet altijd eenvoudig. Het recht van de één kan immers botsen met het recht van een ander. Binnen gemeenten hebben politieke ambtsdragers de opdracht om het algemeen belang te dienen: het belang van de gehele gemeenschap, en niet dat van specifieke individuen of groepen. Het algemeen belang verwijst naar collectieve waarden en doelen die de samenleving als geheel ten goede komen, zoals veiligheid, gezondheid, leefbaarheid, openbare orde en democratische participatie. In tegenstelling tot particuliere belangen, overstijgt het de wensen van enkelingen of specifieke belangengroepen. Conflicterende belangen, politieke druk en (zeker in dit tijdsgewricht) populisme en polarisatie bemoeilijken deze opdracht voor lokale politieke ambtsdragers.

Om effectief het algemeen belang te dienen, zijn transparantie, betrouwbaarheid en onpartijdigheid essentieel.

Zo wordt in tijden van crisis (zoals bij overstromingen of pandemieën) duidelijk hoe belangrijk het is dat een burgemeester het algemeen belang dient, bijvoorbeeld door moeilijke maar noodzakelijke maatregelen te nemen. Bij vergunningverlening voor bijvoorbeeld grote evenementen kan een burgemeester het belang van economische impuls afwegen tegen veiligheid en leefbaarheid voor omwonenden. Op die manier kan een burgemeester het algemeen belang laten prevaleren boven het individueel belang. Zeker voor burgemeesters maakt de toenemende nadruk op individuele rechten het handhaven van de algemene veiligheid steeds moeilijker. De kern van de rechtsstatelijke gedachte is om in dit soort situaties een zuivere afweging te maken die ziet op zorg voor het algemeen belang en de rechten van individuen niet negeert. Dat vraagt iedere keer weer om het zoeken naar een juiste balans.

Een goed functionerende democratische rechtsstaat bevordert derhalve vertrouwen in de overheid, stimuleert economische stabiliteit en draagt bij aan een vreedzame samenleving. Zonder democratische rechtsstaat dreigt het gevaar van machtsmisbruik, willekeur en onderdrukking. Het behoud en de versterking van de democratische rechtsstaat is cruciaal voor een rechtvaardige en stabiele maatschappij. Daarin ligt een grote en mooie opdracht voor het lokaal bestuur.

Hoe kunnen gemeenten de grenzen van de democratische rechtsstaat bewaken?

Raadsleden, colleges en ambtenaren van gemeenten hebben zelf verschillende verantwoordelijkheden om de waarborgen van de democratische rechtsstaat goed tot hun recht te laten komen en om hier met houding en gedrag blijf van te geven. We zien de volgende invalshoeken voor zelfreflectie op gemeentelijk niveau en zijn benieuwd naar uw eigen analyse en eventuele behoefte aan kennis en ondersteuning op dit vlak. Reacties ontvangen we graag via rechtsstaat@vng.nl:

1. Gemeentelijke organisatie: medewerkers bewust houden van juridische en ethische normen

Gemeentelijke functionarissen zijn soms niet volledig op de hoogte van de juridische kaders en verplichtingen die van toepassing zijn. Onvoldoende kennis over wet- en regelgeving en algemene rechtsbeginselen kan leiden tot onjuiste

beslissingen of nalevingsproblemen en zorgen voor situaties waarin inwoners onnodig in de problemen komen. Rechtsbeginselen (zoals het evenredigheidsbeginsel en de motiveringsplicht) bepalen hoe van het positieve recht gebruik moet of mag worden gemaakt en hoeveel ruimte er voor ambtenaren is om eigen afwegingen te maken. Voldoende training en opleiding van personeel in juridische en ethische normen zijn belangrijk om rechtsstatelijkheid te waarborgen. In de [cao 2024-2025](#) is afgesproken om meer aandacht te besteden aan leiderschap en professionele tegenspraak binnen de gemeentelijke organisatie.

2. Politieke ambtsdragers: bewust omgaan met politieke druk en invloeden

Politieke partijen en invloedrijke figuren kunnen druk uitoefenen op de onafhankelijkheid van gemeentelijke besluitvorming. Lokale politieke ambtsdragers dragen een grote verantwoordelijkheid om zorgvuldig en gewetensvol om te gaan met rechtsstatelijke normen en principes. Hun keuzes dragen bij aan het waarborgen van waarden zoals gelijke behandeling en rechtszekerheid. Elke rechtsregel beschermt belangrijke belangen en het respecteren daarvan helpt om het vertrouwen in het bestuur te vergroten. Het is waardevol dat lokale politieke ambtsdragers [elkaar scherp en bewust houden](#) van deze [verantwoordelijkheid](#), zodat bestuurlijke en politieke doelen hand in hand kunnen gaan met de fundamentele van onze democratische rechtsstaat.

3. Individuele burgers: een volwaardige positie geven ten opzichte van de gemeente

In een democratische rechtsstaat hebben inwoners een volwaardige positie. Er zijn verschillende manieren om de afstand tot inwoners klein te houden. [Dit moet leiden tot zinvol contact met de gemeente](#). Gemeenten moeten hun organisatie slimmer digitaal toegankelijk maken en voldoende fysiek toegankelijk houden voor inwoners. [Goede en begrijpelijke communicatie](#) is hierbij belangrijk. Ook hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om inwoners (zoals ervaringsdeskundigen) [directer te betrekken](#) bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Verder is het van belang om [inwoners serieus te nemen in hun bezwaren](#) tegen en klachten over het lokaal bestuur. Goede communicatie met de inwoners over rechten, plichten en beschikbare rechtsmiddelen en duidelijke spelregels in een [lokale participatieverordening](#) kunnen de rechtsstatelijke werking versterken.

4. Interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie: rolverdeling bewust innemen

Met de dualisering van het gemeentebestuur sinds 2002 is er een expliciete rolverdeling tussen de raad en het college. Daar waar het bestuur volledig bij het college berust en het college over de ambtelijke organisatie beschikt, is het aan de raad om de inwoners te vertegenwoordigen, regels en budgettaire kaders te stellen en het college te controleren. De direct gekozen leden van de raad geven in hun optreden op diverse manieren uitdrukking aan de verschillende en uiteenlopende belangen en opvattingen die in de gemeente bestaan.

Gemeentelijke ambtenaren kunnen alleen op basis van ambtelijke bijstand ten behoeve van de raad worden ingezet. Het college moet bij zijn handelen onvermijdelijk een keuze maken uit de verschillende belangen en opvattingen en kan daarbij gebruik maken van de denkkraft en de analyses van de ambtelijke organisatie. Het college bepaalt het beleid en de ambtelijke organisatie voert het uit. Goede samenwerking tussen deze twee is cruciaal voor effectieve beleidsvorming, uitvoering en dienstverlening aan inwoners, instellingen en bedrijven.

5. Samenleving als geheel: realistische en uitvoerbare verwachtingen creëren

Het is essentieel dat het college voorstellen doet en de gemeenteraad besluiten neemt waarin de opgaven in de samenleving centraal staan, die realistisch en uitvoerbaar zijn en waarmee de sociale grondrechten actief worden ingevuld. Het kan hierbij helpen om structureel inzichten met de rijksoverheid over medebewindstaken en met de rechterlijke macht over de juridische grenzen van beleid uit te wisselen. Om uiteenlopende belangen te verenigen, moet het college ook een zekere afstand tot inwoners innemen. Zo kunnen de belangen voor de langere termijn ook voldoende ruimte krijgen ten opzichte van wensen en effecten op de korte termijn. Verder is het waardevol om openbaarheid van informatie door te ontwikkelen naar [openbaarheid van afwegingen](#). Dit kan leiden tot meer vertrouwen van de inwoners.

6. Samenwerking tussen overheden: collectieve mogelijkheden benutten

Overheden hebben de verantwoordelijkheid om hun gezamenlijke mogelijkheden te benutten en dit gebeurt ook. Zo zijn gemeenten, uitvoeringsorganisaties en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezig om [overheidsbrede loketten](#) in te richten. Mensen die problemen ervaren bij het regelen van zaken met meerdere overheidsorganisaties, kunnen zo snel en goed

geholpen worden. Op deze manier komen ook veel signalen samen waaruit blijkt hoe de democratische rechtsstaat in de praktijk werkt en welke verbeteringen nodig zijn. Het is interessant om na te gaan welke mogelijkheden gemeenten nog meer collectief kunnen benutten om hun positie binnen de democratische rechtsstaat verder in te vullen.

Wat hebben gemeenten van de rijksoverheid nodig?

Door de combinatie van complexe wetgeving, maatschappelijke en geopolitieke veranderingen en politieke spanningen wordt het steeds lastiger om politieke beloftes en maatwerk voor inwoners waar te maken. Hier komen toenemende arbeidsmarkt-krapte en strakke budgettaire kaders bij. Er blijven dus grote uitdagingen voor de democratische rechtsstaat. Gemeenten kunnen deze uitdagingen niet alleen aan. De VNG blijft zich bij de rijksoverheid hard maken voor gemeenten om hun positie binnen de democratische rechtsstaat zo goed mogelijk te kunnen vervullen. Dit behoort volgens ons tot de rechtsstatelijke eisen voor de omgang van de rijksoverheid met decentrale overheden.

Maatschappelijke veranderingen beheersen

Veranderingen in de sociale en economische context, zoals een economische crisis of sociale onrust, kunnen druk uitoefenen op gemeenten om snel beslissingen te nemen die misschien niet altijd in lijn zijn met rechtsstatelijke principes. De toenemende complexiteit van gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden kan het moeilijk maken om alle aspecten van rechtsstatelijk handelen effectief te beheersen.

Instituties bij elkaar houden

De kwaliteit van de democratische rechtsstaat wordt in belangrijke mate bepaald door de bescherming die het recht de burgers biedt en de wijze waarop wetgever, bestuur en rechter met dat recht omspringen. Hier hoort een zorgvuldige omgang tussen de instituties bij. Zij vervullen allemaal een essentiële rol binnen de democratische rechtsstaat. Democratie en rechtsstaat zijn niet elkaars tegenpolen. Veel is afhankelijk van het respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid. In dit opzicht bestaan er zorgen over de toenemende druk op burgemeesters.

Samenhangende, consistente en duidelijke wet- en regelgeving

Bij gemeenten komt veel wetgeving in de praktijk samen. Veranderingen in wet- en regelgeving kunnen leiden tot verwarring en inconsistentie in de

toepassing van regels. Ook wordt landelijke wet- en regelgeving steeds meer aangevuld met lokale regelingen. Dit kan problemen veroorzaken bij de implementatie van beleid en procedures. De [complexiteit en overvloed aan regels zoals bij bestaanszekerheid](#) kunnen het moeilijk maken voor gemeenten om samenhangend, consistent en correct te handelen met nadelige gevolgen voor inwoners. Samenhangende en consistente wet- en regelgeving vraagt ook om continuïteit en betrouwbaarheid van de rijksoverheid.

Voldoende middelen en capaciteit

[Beperkingen in budgetten](#) zijn direct van invloed op de capaciteit van gemeenten om effectief en rechtmatig te functioneren, zoals het adequaat uitvoeren van handhavingstaken of het bieden van juridische ondersteuning. Er zijn [structurele knelpunten in de gemeentelijke uitvoering](#). Zo kunnen onvoldoende personeel of een gebrek aan gekwalificeerde medewerkers leiden tot een tekort aan expertise en inefficiëntie in de uitvoering van taken. Dit maakt het ook moeilijker om medebewindstaken uit te voeren en beloften waar te maken.

Wat betekent het begrip 'democratische rechtsstaat'?

De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Sinds 2018 begint de Grondwet met deze algemene bepaling. Het toenmalige kabinet heeft daar de volgende [uitleg](#) aan gegeven. Een democratie waarborgt de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces. Burgers of hun vertegenwoordigende instellingen zijn betrokken bij de vaststelling van regelgeving die hen bindt. De uitvoerende macht moet verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende colleges. Daarnaast is actief en passief kiesrecht noodzakelijk om van democratie te kunnen spreken. De democratie staat ook in nauwe verbinding met de andere grondrechten. Zo zijn grondrechten nodig om het pluralistische karakter van democratie te kunnen garanderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering en betoging.

De burger zelf staat steeds meer centraal in het algemeen bestuursrecht. Actuele jurisprudentie en wetgeving leggen de nadruk op maatwerk en evenredigheid in bestuursbesluiten. De invloed van de toeslagenaffaire en de herwaardering van het evenredigheidsbeginsel in het bestuursrecht (o.a. het Harderwijk-arrest) zijn daar voorbeelden van.

Bovendien legt het bestuursrecht steeds vaker de nadruk op regels die beter aansluiten bij de daadwerkelijke mogelijkheden van burgers om aan verplichtingen te voldoen. Denk hierbij aan aanpassingen in wetgeving of beleidsregels die rekening houden met de complexiteit van procedures en de gevolgen voor burgers.

De overheid gaat daarbij minder formalistisch en meer probleemoplossend te werk en positioneert zichzelf als dienstverlener met aandacht voor een betere rechtsbescherming en experimenten met vroegtijdige conflictoplossing. Hierbij is het voor gemeenten in alle domeinen (ruimte, belasting en veiligheid) nog steeds zoeken naar een balans tussen maatwerk en effectief beleid dat het algemeen belang dient. Het is belangrijk dat gemeentebestuurders en gemeentjuristen zich bewust zijn van de gevolgen van evenredigheid in bestuursbesluiten voor het democratisch perspectief en de verdere individualisering van de rechtsstaat. Te veel nadruk op individuele rechten vervaagt het zicht op fatsoenlijke oplossingen die het algemeen belang dienen.

Om van een rechtsstaat te kunnen spreken, moet in ieder geval aan vier kenmerkende vereisten zijn voldaan:

- In de eerste plaats geldt in de rechtsstaat het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat machtsuitoefening door de overheid alleen plaats mag vinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen. Bovendien moet de overheid een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel;
- Het tweede kenmerk is de machtenscheiding. De drie categorieën van overheidsmacht, te weten wetgeving, uitvoering en rechtspraak, worden uitgeoefend door drie te onderscheiden machten. Deze machtenscheiding heeft in Nederland in het bijzonder gestalte gekregen in een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen ("checks and balances") en in de vorm van decentralisatie, waarbij aan andere overheden, zoals gemeenten en provincies, zelfstandige bevoegdheden gelaten worden;
- Het belang van de onafhankelijkheid van het met rechtspraak belaste deel van de rechterlijke macht heeft binnen deze gedachte van machtenscheiding steeds meer nadruk gekregen, waardoor dit als een derde, afzonderlijke rechtsstatelijke eis wordt aangemerkt;
- Het vierde kenmerkende vereiste van de rechtsstaat betreft de grond- en mensenrechten. Ze zijn bij wijze van opsomming vastgelegd in de Grondwet en in onder meer het Europees Verdrag

tot de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de Europese Unie en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiek Rechten.

De democratische rechtsstaat waarborgt dus niet alleen de rechten van individuen, maar ook de stabiliteit en rechtvaardigheid van het maatschappelijke en politieke systeem als geheel. Daarmee is de democratische rechtsstaat het fundament van een samenleving.

Wat mogen burgers van de democratische rechtsstaat verwachten?

De Nederlandse overheid legt burgers verplichtingen op, zoals belasting betalen en wetten naleven, maar die verplichtingen gelden alleen op basis van wetgeving en met waarborging van grondrechten. Deze plichten zorgen ervoor dat de samenleving ordelijk en rechtvaardig functioneert. Zo zijn burgers verplicht om zich aan de geldende wetten en regels te houden.

Een rechtsstaat garandeert fundamentele rechten, maar verwacht ook dat burgers de rechten en vrijheden van anderen respecteren. Dit betekent bijvoorbeeld dat discriminatie, haatzaaien en geweld niet zijn toegestaan.

Burgers bepalen zelf mede de door de overheid op te leggen verplichtingen via periodiek gekozen volksvertegenwoordigingen. Hierin komt de volkswil tot uiting. Klassieke grondrechten bieden de burgers met name *bescherming* tegen de overheid, zoals het recht van vrije meningsuiting. Sociale grondrechten leggen *opdrachten voor de overheid* vast om voorzieningen te treffen voor het maatschappelijk functioneren van de burger, zoals de zorg van de overheid voor de bescherming van het milieu.

In essentie zorgt de overheid er met een democratische rechtsstaat voor dat de samenleving op een eerlijke, voorspelbare en rechtvaardige manier functioneert, met respect voor de rechten van elk individu. De democratische rechtsstaat betekent voor burgers een essentiële bescherming van hun rechten en vrijheden, een overheid die zich aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur houdt, transparant besluiten neemt en zich verantwoordt, en een eerlijke en voorspelbare rechtsbescherming. Dit alles draagt bij aan een rechtvaardige en stabiele samenleving waarin burgers vertrouwen hebben in de overheid en zij hun dagelijks leven op een eerlijke manier en met eigen verantwoordelijkheid en plichten kunnen inrichten, zonder daarbij anderen te schaden.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

juli 2025