Analyse

Heeft de gemeenteraad van Bernheze tot op heden besloten tot vestiging van een AZC?

Een bestuurlijk-juridische analyse van besluitvorming, bevoegdheidsverdeling, locatiekeuze, participatie en openbare orde

Mart Kievits
Raadslid, Verbindend Bernheze
Heesch, 16 augustus 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting en hoofdconclusie 4
1. Onderzoeksvraag, methode en toetsingskader 6
2. Feitelijke tijdlijn 2024-2026 8
3. Het raadsbesluit van 4 juli 2024 10
4. Van twee jaar noodopvang naar tien en mogelijk twintig jaar 11
5. Verhouding gemeenteraad en college 13
6. Selectie van Zevenbergen 10 14
7. Participatie, communicatie en burgerinitiatief 16
8. De nieuwe fase in 2026: twee locaties en twintig jaar 18
9. Lessen uit 2016 en maatschappelijke veiligheid 19
10. De rol van de burgemeester 20
11. Geïntegreerde bestuurlijk-juridische beoordeling 21
12. Conclusies en aanbevolen vervolgstappen 23
Bijlage A. Kernvragen voor politieke controle 24
Bijlage B. Bronnen- en verificatiekader25

Leeswijzer

Deze analyse brengt meerdere deelanalyses uit het oorspronkelijke dossier samen in één doorlopende structuur. Om feit, gevolgtrekking en bestuurlijk-juridisch oordeel uit elkaar te houden, wordt waar mogelijk onderscheid gemaakt tussen (1) formele besluitvorming en andere verifieerbare feiten, (2) de bestuurlijke betekenis die daaruit kan worden afgeleid en (3) de uiteindelijke beoordeling. Waar de beschikbare stukken geen definitieve conclusie toelaten, wordt dat uitdrukkelijk vermeld.

Terminologie

- Raadsbesluit: een formeel door de gemeenteraad genomen besluit.
- Collegevoorkeur: een voorbereidende of bestuurlijke keuze van het college die niet automatisch gelijkstaat aan een definitieve raadsbeslissing.
- Beoordeling: de bestuurlijk-juridische duiding van de gereconstrueerde feiten; dit is geen bindend rechterlijk oordeel.
- Niet vastgesteld: een punt waarvoor in het aangeleverde materiaal geen afzonderlijk formeel raadsbesluit is aangewezen.
- Feitelijke vaststelling: een constatering die rechtstreeks uit een besluit, notitie, onderzoek of ander in het dossier genoemd stuk volgt.
- Bestuurlijke betekenis: de gevolgtrekking die uit een feitelijke vaststelling wordt afgeleid voor rolverdeling, legitimatie, transparantie of proces.
-

Leesvolgorde

Hoofdstuk 1 beschrijft de onderzoeksvraag, methode en het juridisch-bestuurlijke toetsingskader. Hoofdstukken 2 tot en met 4 reconstrueren vervolgens de besluitvorming. Hoofdstukken 5 en 6 behandelen de verhouding tussen raad en college en de locatiekeuze. Hoofdstukken 7 tot en met 10 gaan over participatie, de ervaringen uit 2016 en de rol van de burgemeester. Hoofdstuk 11 brengt de lijnen samen en behandelt tevens mogelijke tegenargumenten. Hoofdstuk 12 bevat conclusies en aanbevelingen. De bijlagen bevatten politieke controlevragen en een bronnen- en verificatiekader.

Samenvatting en hoofdconclusie

Deze analyse onderzoekt of uit de formele besluitvorming kan worden afgeleid dat de gemeenteraad van Bernheze reeds definitief heeft ingestemd met de vestiging van een regulier AZC voor maximaal 250 personen, op een andere of nog te bepalen locatie en voor een langdurige periode. De centrale conclusie is dat een dergelijk, locatie-onafhankelijk en langdurig raadsbesluit in de voor deze analyse gereconstrueerde stukken niet is geïdentificeerd.

Hoofdconclusie
De raad stemde op 4 juli 2024 in met een specifieke variant: tijdelijke/noodopvang voor maximaal 250 asielzoekers, voor maximaal twee jaar, op Slabroekseweg 5. Nadat die variant niet uitvoerbaar bleek, verschoof het college naar een nieuwe locatieopgave en een langere exploitatieduur. Voor zover uit de voor deze analyse beschikbare stukken blijkt, is geen afzonderlijk raadsbesluit geïdentificeerd waarin de raad die gewijzigde combinatie - een andere locatie, een ander opvangkarakter en een looptijd van tien of twintig jaar - integraal heeft vastgesteld.

Dat betekent niet dat iedere voorbereidende handeling van het college onbevoegd of onrechtmatig is. Het college mag onderzoeken laten uitvoeren, met het COA overleggen, locaties verkennen, participatie organiseren en voorstellen voorbereiden. De bestuurlijke kwetsbaarheid ontstaat wanneer gewijzigde uitgangspunten - zoals tien of twintig jaar opvang, een nieuwe locatie of het vasthouden aan 250 personen - als reeds door de raad vastgesteld kader worden behandeld terwijl de raad die combinatie niet expliciet heeft besloten.

De belangrijkste bevindingen

- Het besluit van 4 juli 2024 was naar inhoud concreet begrensd: maximaal 250 personen, maximaal twee jaar, noodopvang en Slabroekseweg 5.
- Het COA achtte Slabroekseweg uiteindelijk ongeschikt voor de tweejarige noodopvang. Daarmee viel een essentieel onderdeel van het raadsbesluit weg.
- In 2025 werd het nieuwe traject ingericht als een zoektocht naar één opvanglocatie voor maximaal 250 personen voor een langere periode. In een notitie van 10 juni 2025 werd zelfs gesproken over een raadsopdracht voor tien jaar, terwijl het bronbestand het formele raadsbesluit weergeeft als maximaal twee jaar.
- Zevenbergen 10 werd op 7 oktober 2025 door het college als beoogde en meest geschikte locatie aangewezen, maar de geplande definitieve raadsbeslissing van november 2025 ging niet door.
- In 2026 kwamen zowel Zevenbergen 10 als Slabroekseweg opnieuw in beeld, met daarnaast een mogelijk scenario van twintig jaar. Dat onderstreept dat duur, locatie en aantal opnieuw politieke hoofdkeuzes zijn.
- De openbare onderbouwing van de selectie van circa 29 locaties naar vijf en vervolgens naar Zevenbergen 10 is volgens de analyse onvoldoende transparant om de kwalificatie “meest geschikt” volledig te controleren.
- De ervaringen met participatie en communicatie zijn bestuurlijk relevant: het latere inwonersonderzoek laat zien dat ontevredenheid over transparantie, hoeveelheid en timing van informatie breed voorkwam.

- Gezien de ernstige onrust in 2016 vraagt het dossier om een expliciete koppeling tussen besluitvorming, participatie en openbare-ordevoorbereiding. De burgemeester heeft daarin een bijzondere verantwoordelijkheid.

Juridische nuance

De analyse maakt bewust onderscheid tussen een politiek-bestuurlijk oordeel en een definitief juridisch oordeel. Het enkele ontbreken van een nieuw raadsbesluit maakt niet automatisch alle collegehandelingen nietig. Voorbereiding, onderzoek en onderhandelingen kunnen binnen de eigen bevoegdheden van het college vallen. De kernvraag is of het college bij wezenlijke beleidswijzigingen de grens tussen uitvoering van een bestaand raadsbesluit en vorming van nieuw beleid voldoende heeft gerespecteerd.

1. Onderzoeksvraag, methode en toetsingskader

1.1 Centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag luidt: heeft de gemeenteraad van Bernheze tot op heden een formeel besluit genomen dat kan worden opgevat als een definitief en locatie-onafhankelijk besluit tot vestiging van een regulier AZC voor maximaal 250 personen voor een langdurige periode?

1.2 Deelvragen

- Wat was de exacte strekking van het raadsbesluit van 4 juli 2024?
- Wat veranderde nadat Slabroekseweg 5 ongeschikt bleek voor de beoogde tweejarige noodopvang?
- Welke nieuwe uitgangspunten heeft het college in 2025 en 2026 gehanteerd en welke daarvan zijn expliciet door de raad vastgesteld?
- Hoe transparant en controleerbaar was de selectie van Zevenbergen 10?
- Op welk moment zijn inwoners en direct omwonenden betrokken?
- Welke lessen uit 2016, het burgerinitiatief van 2024 en het inwonersonderzoek van 2025 zijn zichtbaar toegepast?
- Welke rol en verantwoordelijkheid heeft de burgemeester vanuit openbare orde, politiegezag, communicatie en participatie?

1.3 Methode en begrenzing

Deze herziene versie ordent de feiten, argumenten en conclusies uit het aangeleverde dossier. De analyse gebruikt primair de daarin genoemde raads- en collegebesluiten, notities, onderzoeken en procesbeschrijvingen. Waar de exacte brontekst niet als zelfstandig document in deze versie is opgenomen, wordt niet verder gegaan dan de reconstructie die uit het dossier zelf volgt. Een constatering dat een besluit of motivering niet is aangetroffen betekent daarom: niet geïdentificeerd binnen het onderzochte materiaal; niet zonder meer dat het stuk niet bestaat. De analyse is geen vervanging voor een formeel extern juridisch advies over de geldigheid van concrete besluiten, mandaten of ruimtelijke procedures.

1.4 Juridisch-bestuurlijk toetsingskader

De analyse gebruikt het volgende toetsingskader. De Gemeentewet legt de algemene bevoegdheidsverdeling tussen raad en college vast. Artikel 147 bepaalt in hoofdlijnen welke gemeentelijke bevoegdheden bij de raad berusten; artikel 160 noemt onder meer het dagelijks bestuur en het voorbereiden en uitvoeren van raadsbesluiten als collegebevoegdheden. Voor besluiten waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, zijn daarnaast zorgvuldige voorbereiding en een deugdelijke motivering relevante maatstaven (artikelen 3:2 en 3:46 Awb). Voor de openbare orde is artikel 172 Gemeentewet van belang: de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde en beschikt daarbij over eigen bevoegdheden. Deze bepalingen geven geen automatisch antwoord op iedere stap in dit dossier, maar vormen wel het juridische referentiekader voor de beoordeling van rolverdeling, voorbereiding, motivering en openbare-ordeverantwoordelijkheid.

Voor deze analyse is daarnaast een bestuurlijke maatstaf relevant: wanneer wezenlijke uitgangspunten van een eerder raadsbesluit wijzigen - bijvoorbeeld locatie, type opvang, looptijd of

omvang - moet duidelijk blijven welke onderdelen nog uitvoering van bestaand beleid zijn en welke onderdelen een nieuwe politieke keuze vergen. Dat is primair een vraag van democratische legitimatie en bestuurlijke zuiverheid; pas bij een concreet besluit kan daarnaast een volledig juridisch rechtmatigheidsoordeel worden gegeven.

1.5 Bronnen en verificatie

De bronverwijzingen in deze analyse zijn waar mogelijk gekoppeld aan een concreet document en een datum. Bij stukken waarvan in het onderliggende dossier wel de inhoud is gereconstrueerd maar niet de volledige titel of vindplaats is opgenomen, wordt dat uitdrukkelijk als zodanig vermeld. Bijlage B bevat een overzicht van de belangrijkste broncategorieën en geeft aan welke kernbevindingen voor een externe juridische toets bij voorkeur opnieuw aan de originele primaire stukken moeten worden gespiegeld.

2. Feitelijke tijdlijn 2024-2026

Datum/periode	Gebeurtenis	Bestuurlijke betekenis
4 juli 2024	Raad stemt in met tijdelijke/noodopvang op Slabroekseweg 5, maximaal 250 personen, maximaal twee jaar.	Specifiek en locatiegebonden raadsbesluit.
najaar 2024	COA onderzoekt Slabroekseweg op haalbaarheid voor 250 bedden gedurende twee jaar.	Uitvoering sluit aanvankelijk aan op raadsbesluit.
november 2024	COA acht locatie ongeschikt als noodopvang voor twee jaar en adviseert langere exploitatie of andere locatie te onderzoeken.	Oorspronkelijke projectvariant strandt.
28 november / december 2024	College meldt dat het locatieproces opnieuw begint.	Nieuw besluitvormingsmoment wordt noodzakelijk.
12 december 2024	Burgerinitiatief/inspreekmoment over communicatie en betrokkenheid.	Signaal van vertrouwens- en participatieproblemen.
voorjaar 2025	Inwonersonderzoek met ruim 2.000 deelnemers.	Breed inzicht in houding, veiligheidszorgen en communicatie.
10 juni 2025	College beschrijft de opgave als maximaal 250 personen voor tien jaar en relateert dit aan de opdracht van 4 juli 2024.	Cruciale verschuiving in looptijd en formulering van de raadsopdracht.
2025	Circa 29-30 locaties onderzocht; vijf blijven over.	Nieuwe locatiezoektocht op basis van college/COA-criteria.
7 oktober 2025	College wijst Zevenbergen 10 aan als beoogde/meest geschikte locatie en legt tegelijk het verdere proces stil.	Collegevoorkeur zonder definitieve raadsaanwijzing.
november 2025	Geplande raadsbeslissing over voorkeurslocatie gaat niet door.	Raad bekrachtigt Zevenbergen 10 niet.
april-juli 2026	Gesprekken/verkenningen met COA rond Zevenbergen en Slabroekseweg; scenario twintig jaar in beeld.	Nieuwe beleidsfase; essentiële keuzes opnieuw open.
eerste kwartaal 2027	College wil voorstellen over duur, locatie en maximaal	Erkenning dat deze hoofdkeuzes nog politieke

Datum/periode	Gebeurtenis	Bestuurlijke betekenis
(voorgenomen)	aantal aan raad voorleggen.	besluitvorming vergen.

2.1 Het terugkerende patroon

De tijdlijn laat een terugkerende spanning zien tussen voorbereiding door het college en kaderstelling door de raad. Na het stranden van het oorspronkelijke project bleven sommige elementen - met name het maximum van 250 personen - in de bestuurlijke lijn staan, terwijl andere elementen - locatie, type opvang en looptijd - wezenlijk veranderden. Juist deze selectieve continuïteit maakt de vraag naar het actuele raadsmandaat centraal.

3. Het raadsbesluit van 4 juli 2024

3.1 De vier begrenzingen

Volgens de in het onderzochte dossier gereconstrueerde besluittekst stemde de gemeenteraad op 4 juli 2024 in met het realiseren van tijdelijke/noodopvang op Slabroekseweg 5 in Nistelrode. Het besluit kende vier samenhangende begrenzingen:

- maximaal 250 asielzoekers;
- maximaal twee jaar;
- tijdelijke/noodopvang;
- de concrete locatie Slabroekseweg 5.

Deze onderdelen vormden gezamenlijk de politieke keuze. De betekenis van het besluit kan daarom niet zonder meer worden teruggebracht tot alleen het element “maximaal 250 asielzoekers”.

Bronverwijzing: raadsbesluit van 4 juli 2024, zoals in het aangeleverde dossier gereconstrueerd.

3.2 De uitvoering sloot aanvankelijk aan op het besluit

Het COA kreeg de vraag voorgelegd of Slabroekseweg 5 op korte termijn geschikt kon worden gemaakt als noodopvang met 250 bedden voor een periode van twee jaar. Daarmee bestond aanvankelijk een herkenbare lijn: raadsbesluit, haalbaarheidsonderzoek en uitvoering van precies de gekozen variant.

3.3 Het project strandt

Volgens de in het dossier weergegeven COA-beoordeling was de kavel op korte termijn niet inzetbaar als noodopvanglocatie voor twee jaar. Als relevante factoren worden onder meer natuurrisico’s, vertragingen, hoge locatiegebonden kosten en maatschappelijke onrust genoemd. De weergegeven aanbeveling was om een langere exploitatie of een andere locatie te onderzoeken.

Bronverwijzing: COA-beoordeling/haalbaarheidsinformatie over Slabroekseweg 5, zoals in het aangeleverde dossier weergegeven.

Bestuurlijk kantelpunt
Met het wegvallen van Slabroekseweg kon het integrale pakket uit het raadsbesluit niet meer worden uitgevoerd. Vanaf dat moment werd de vraag relevant of de raad eerst opnieuw de kaders moest bepalen voordat een wezenlijk andere opvangvariant werd uitgewerkt.

3.4 Geen blanco machtiging

De kern van de analyse is dat een specifiek besluit voor een tweejarige noodopvang op één concrete locatie niet vanzelf verandert in een algemene machtiging voor langdurige reguliere opvang elders in de gemeente. Dat geldt temeer wanneer meerdere wezenlijke kenmerken tegelijk wijzigen.

4. Van twee jaar noodopvang naar tien en mogelijk twintig jaar

4.1 De verschuiving in 2025

Na het afvallen van Slabroekseweg werd de opgave niet langer uitsluitend omschreven als tweejarige noodopvang. Het college ging werken met één opvanglocatie voor maximaal 250 asielzoekers en een langere exploitatieduur. In de programmabegroting werd 5 + 5 jaar genoemd; in de Notitie ter informatie van 10 juni 2025 werd gesproken over tien jaar.

Bronverwijzing: programmabegroting en Notitie ter informatie van 10 juni 2025, zoals in het aangeleverde dossier aangehaald.

4.2 De NTI van 10 juni 2025 als kernpunt

De Notitie ter informatie van 10 juni 2025 is voor deze analyse een kernstuk, omdat daarin volgens de gereconstrueerde tekst wordt gesteld dat het college verder is gegaan met de opdracht die op 4 juli 2024 zou zijn gegeven om een opvanglocatie voor maximaal 250 asielzoekers voor tien jaar te realiseren. Indien de weergegeven tekst van het raadsbesluit juist is – maximaal twee jaar – bestaat hier een materieel verschil dat nadere bestuurlijke verklaring behoeft.

Bronverwijzing: Notitie ter informatie van 10 juni 2025 en raadsbesluit van 4 juli 2024, beide zoals in het dossier gereconstrueerd.

Element	Raadsbesluit 4 juli 2024	Lijn college 10 juni 2025
Type	tijdelijke/noodopvang	opvanglocatie/AZC
Aantal	maximaal 250	maximaal 250
Looptijd	maximaal 2 jaar	10 jaar
Locatie	Slabroekseweg 5	nog te bepalen

Het verschil zit dus niet in één redactioneel detail. Het gaat tegelijk om type opvang, looptijd en locatie. Daarom is de vraag gerechtvaardigd of hier nog sprake is van uitvoering van hetzelfde raadsbesluit of feitelijk van een nieuwe beleidsopgave.

4.3 Twintig jaar in 2026

In 2026 komt vervolgens een mogelijke looptijd van twintig jaar in beeld. Uit de in het dossier beschreven ontwikkeling kan worden afgeleid dat de terugkeer van Slabroekseweg mede samenhangt met de mogelijkheid dat investeringen bij een veel langere exploitatieduur economisch beter haalbaar worden. Dit is een gevolgtrekking uit het dossier en geen zelfstandig vastgesteld COA-oordeel. Daarmee wordt de looptijd een bepalend onderdeel van de locatiegeschiktheid en dus een politieke hoofdkeuze.

Moment	Uitgangspunt looptijd
4 juli 2024	maximaal 2 jaar
2025	10 jaar / 5 + 5 jaar

Moment	Uitgangspunt looptijd
2026	scenario tot 20 jaar

Beoordeling
Een mogelijke opvangduur van twintig jaar kan materieel niet worden beschouwd als een loutere uitvoeringsvariant van een raadsbesluit voor maximaal twee jaar. Daarvoor is de afwijking in duur, aard en impact te groot.

5. Verhouding gemeenteraad en college

5.1 Uitvoering versus nieuw beleid

Het college heeft een ruime voorbereidende en uitvoerende rol. Het kan onderzoeken laten verrichten, onderhandelen, technische haalbaarheid laten toetsen, participatie organiseren en een voorstel aan de raad voorbereiden. De grens wordt relevant wanneer het college de wezenlijke inhoud van een raadsbesluit verandert en die nieuwe inhoud vervolgens als reeds bestaand raadsmandaat behandelt.

5.2 Een bestuurlijk transparantere en beter controleerbare route

Na het afvallen van Slabroekseweg had een bestuurlijk transparantere en voor de raad beter controleerbare route bijvoorbeeld uit de volgende stappen kunnen bestaan:

1. Het college meldt formeel dat de gekozen variant uit 2024 niet uitvoerbaar is.

2. De gemeenteraad stelt een nieuw politiek kader vast: wel of geen voortzetting, aantal personen, type opvang, maximale looptijd, één of meerdere locaties en selectiecriteria.

3. Pas daarna vinden locatieonderzoek, COA-overleg en participatie plaats binnen dat kader.

4. De gemeenteraad neemt vervolgens het definitieve politieke locatiebesluit.

5.3 Wat feitelijk gebeurde

Volgens de analyse gebeurde het in hoofdzaak andersom: het college startte een nieuwe locatiezoektocht, behield 250 als uitgangspunt, verlengde de looptijd, organiseerde participatie vanuit die uitgangspunten, selecteerde een voorkeurslocatie en stelde daarna het voorziene raadsbesluit uit. Daardoor kreeg het college een sterk beleidsvormende rol voordat de raad opnieuw integraal kaderstellend aan zet kwam.

5.4 De raad bleef formeel aan zet over de locatie

Het college kondigde zelf aan dat de gemeenteraad de definitieve locatiekeuze zou maken. De geplande besluitvorming over Zevenbergen 10 in november 2025 ging echter niet door. Daardoor is het onderscheid tussen een bestuurlijke voorkeur van het college en een definitieve raadsaanwijzing essentieel.

6. Selectie van Zevenbergen 10

6.1 Van circa 29 locaties naar vijf

Volgens het onderzochte dossier beoordeelden gemeente en COA in 2025 ongeveer 29 à 30 locaties. Na toepassing van gemeentelijke en COA-criteria bleven vijf locaties over. Het voorbereidende onderzoek als zodanig past bij de rol van het college; de openbare controleerbaarheid van de selectie is op basis van het onderzochte materiaal echter beperkt.

Bronverwijzing: locatieselectie 2025 en de daarbij in het dossier beschreven gemeentelijke/COA-criteria.

6.2 Ontbrekende vergelijkbaarheid

In de voor deze analyse beschikbare openbare hoofdonderbouwing is geen volledig inzichtelijke beoordelingsmatrix aangetroffen waarin alle serieuze locaties langs dezelfde maatstaven worden vergeleken. Dat betekent niet dat een dergelijke matrix of onderliggende beoordeling intern niet bestaat. Wel betekent het dat voor de raad en derden op basis van het onderzochte materiaal onvoldoende controleerbaar is waarom locaties afvielen en waarom Zevenbergen 10 objectief beter zou scoren dan de overige vier eindlocaties.

Mogelijk criterium	Waarom relevant
oppervlakte en inrichting	fysieke inpasbaarheid
eigendom/verwerfbaarheid	haalbaarheid en kosten
ontsluiting en verkeersveiligheid	dagelijkse impact en hulpdiensten
afstand tot voorzieningen	bereikbaarheid en integratie
natuur/stikstof	ruimtelijke haalbaarheid
nutsvoorzieningen/netcapaciteit	technische uitvoerbaarheid
maatschappelijke impact	omwonenden en leefbaarheid
financiële haalbaarheid	exploitatie en investeringen
COA-oordeel	operationele geschiktheid

6.3 Rol van het inwonersonderzoek

De ligging buiten een kern kreeg volgens het college een zwaar gewicht mede op basis van het inwonersonderzoek. De analyse plaatst daarbij een methodologische kanttekening: een algemene enquête over voorwaarden en zorgen is niet hetzelfde als een referendum over concrete locaties. De vertaalslag van algemene voorkeuren naar een zwaarwegend locatiecriterium moet daarom kenbaar worden gemotiveerd.

6.4 “Meest geschikt” terwijl nader onderzoek liep

Het college presenteerde Zevenbergen 10 als de meest geschikte en beoogde locatie, terwijl het COA volgens de stukken nog nader onderzoek uitvoerde. Dat hoeft een voorlopige collegevoorkeur

niet ongeldig te maken, maar maakt de stellige kwalificatie “meest geschikt” kwetsbaar zolang wezenlijke onderzoeken nog niet zijn afgerond.

6.5 Selecteren en tegelijk stilleggen

Op 7 oktober 2025 wees het college Zevenbergen 10 aan als beoogde locatie en legde het tegelijk het verdere proces stil. Dat creëerde een bestuurlijke paradox: de informatie was kennelijk voldoende om één concrete omgeving publiek als voorkeurslocatie aan te wijzen, maar volgens het college onvoldoende stabiel om de geplande raadsbehandeling voort te zetten.

7. Participatie, communicatie en burgerinitiatief

7.1 Algemene participatie versus locatiespecifieke participatie

De analyse maakt een belangrijk onderscheid tussen brede participatie over voorwaarden voor asielopvang en participatie met direct omwonenden over de gevolgen van een concrete locatie. Bij Zevenbergen 10 vond de specifieke betrokkenheid van de directe omgeving volgens de stukken vooral plaats nadat het college de locatie als beoogd had aangewezen.

7.2 Burgerinitiatief van 12 december 2024

Het burgerinitiatief ging formeel niet primair over een principiële afwijzing van asielopvang, maar over de wijze, mate en kwaliteit van communicatie en voorlichting tussen college, raad en inwoners. Tijdens de behandeling werd melding gemaakt van 198 ondersteuningsverklaringen; later liep dat aantal op tot bijna 300.

De gemeenteraad reageerde breed afwijzend en een belangrijk deel van het debat verschoof naar de toon en werkwijze van de indiener. De analyse erkent dat de gebruikte bewoordingen scherp en soms beschuldigend waren, maar stelt dat toon en inhoud afzonderlijk hadden moeten worden beoordeeld.

7.3 Latere onderzoeken bevestigen een reëel communicatieprobleem

In het voorjaar van 2025 namen volgens de in het dossier opgenomen onderzoeksresultaten 2.025 inwoners deel aan een onafhankelijk onderzoek. Daarvan was 53% ontevreden over de gemeentelijke communicatie rond asielopvang. Onder de ontevreden groep werden vooral gebrek aan duidelijkheid/transparantie, te weinig informatie en te late communicatie genoemd. De percentages dienen bij externe publicatie aan de volledige onderzoeksrapportage te worden gespiegeld.

Bronverwijzing: onafhankelijk inwonersonderzoek voorjaar 2025, zoals in het dossier samengevat.

Signaal	Uitkomst volgens bronbestand
Ontevreden over gemeentelijke communicatie	53%
Niet duidelijk/transparant	59% van de ontevreden groep
Te weinig informatie	59% van de ontevreden groep
Communicatie te laat	50% van de ontevreden groep

Dat maakt het moeilijk om de onderliggende klacht van het burgerinitiatief achteraf als louter ongegrond protest te kwalificeren. Tegelijk blijft gelden dat een gemeten communicatieprobleem niet betekent dat iedere kritiek of beschuldiging uit het burgerinitiatief feitelijk juist was.

7.4 Democratische les

Les
Bij een gevoelig dossier moet het bestuur niet alleen informeren nadat een richting is gekozen, maar vooraf duidelijk maken welke keuzes nog openstaan, welke invloed inwoners daarop

hebben en hoe hun inbreng zichtbaar wordt meegewogen.

8. De nieuwe fase in 2026: twee locaties en twintig jaar

8.1 Wat in 2026 opnieuw openligt

In 2026 worden zowel Zevenbergen 10 als Slabroekseweg weer als serieuze scenario's betrokken. Daarnaast komt een mogelijke opvangduur van twintig jaar in beeld. Het college wil uiteindelijk voorstellen aan de raad voorleggen over duur, locatie en maximaal aantal. Dat is bestuurlijk betekenisvol, omdat daarmee juist de kernonderdelen opnieuw ter besluitvorming worden geplaatst.

8.2 De terugkeer van Slabroekseweg

De terugkeer van Slabroekseweg vraagt om een expliciete motivering. De locatie viel na het COA-onderzoek af voor de tweejarige noodopvang. Als de locatie bij twintig jaar wel haalbaar wordt, moet worden uitgelegd welke eerdere bezwaren door langere exploitatie verdwijnen en welke fysieke, verkeerskundige, natuur- of veiligheidsbezwaren blijven bestaan.

8.3 Waarom juist deze twee locaties?

De analyse wijst op een tweede transparantievraagstuk. In 2025 bleven vijf locaties over. In 2026 lijkt de vergelijking zich te concentreren op Zevenbergen 10 en Slabroekseweg. Dan moet objectief worden gemotiveerd waarom de andere drie eindlocaties niet opnieuw worden betrokken en waarom een eerder afgevallen locatie wel terugkeert.

8.4 Formeel beslissen versus feitelijk voorsorteren

Ook wanneer de raad pas in 2027 definitief beslist, kunnen eerdere onderhandelingen, technische onderzoeken en communicatie het speelveld feitelijk verkleinen. Dat is niet per definitie onrechtmatig, maar vraagt juist om heldere voorafgaande kaders en transparantie over wat nog werkelijk open ligt.

9. Lessen uit 2016 en maatschappelijke veiligheid

9.1 Een uitzonderlijk gevoelig lokaal dossier

Bernheze kent een voorgeschiedenis waarin plannen voor asielopvang in 2016 tot ernstige openbare-ordeproblemen leidden en waarbij volgens het dossier de Mobiele Eenheid werd ingezet. Die voorgeschiedenis maakt maatschappelijke weerstand geen abstract risico, maar een factor die aantoonbaar onderdeel van de bestuurlijke voorbereiding behoort te zijn.

Bronverwijzing: historische reconstructie van de gebeurtenissen in Bernheze in 2016 zoals opgenomen in het aangeleverde dossier; voor formele verificatie verdient koppeling aan politie-, raads- en mediabronnen aanbeveling.

9.2 Wat wel is verbeterd

- meer inwonersconsultatie;
- onafhankelijk inwonersonderzoek;
- meer aandacht voor veiligheid in communicatie;
- erkenning dat omwonenden betrokken moeten worden;
- structurelere informatievoorziening en reflectie op het eerdere proces.

9.3 De fundamentele les is nog niet volledig zichtbaar

De analyse is kritischer over de volgorde van besluitvorming. In 2024 en 2025 is regelmatig eerst bestuurlijk voorgesorteerd en werden inwoners en soms ook de raad pas daarna geconfronteerd met sterk ingekaderde opties. Juist in een gemeente met deze voorgeschiedenis kan dat wantrouwen versterken.

9.4 Veiligheid is meer dan politie-inzet

Maatschappelijke veiligheid omvat naast operationele handhaving ook vertrouwen in het bestuur, voorspelbaarheid van besluitvorming, ruimte voor vreedzame invloed, tijdige informatie en de-escalatie. Een proces dat inwoners het gevoel geeft dat wezenlijke keuzes al vaststaan, kan op zichzelf een risicofactor worden.

Kernles uit 2016
Niet minder openheid uit angst voor onrust, maar eerder en duidelijker uitleggen welke keuzes nog openstaan, welke risico's bestaan en op welke momenten inwoners en raad werkelijk invloed hebben.

10. De rol van de burgemeester

10.1 Meerdere verantwoordelijkheden komen samen

De burgemeester is in dit dossier relevant vanuit meerdere rollen: handhaving van de openbare orde, gezag over de politie bij openbare-ordetaken, voorzitter van raad en college, en - volgens het bronbestand - portefeuillehouder voor communicatie en inwonersparticipatie. In 2024 was hij bovendien portefeuillehouder van het oorspronkelijke AZC-raadsvoorstel.

10.2 Geen “hoofd van de politie”, wel gezag bij openbare orde

De politieorganisatie valt niet onder de burgemeester. Bij optreden ter handhaving van de openbare orde staat de politie echter onder zijn gezag. Voor strafrechtelijke opsporing ligt het gezag bij het Openbaar Ministerie. Deze rolverdeling is belangrijk voor een zuivere beoordeling van zijn verantwoordelijkheid.

Bronverwijzing: Gemeentewet, art. 172; onderscheid tussen openbare-ordegezag en strafrechtelijke opsporing.

10.3 Preventieve verantwoordelijkheid

De openbare-ordetaak begint niet pas wanneer rellen of demonstraties escaleren. Gezien 2016 ligt het voor de hand dat de burgemeester vroegtijdig aandacht besteedt aan risicoanalyse, overleg met politie en OM, monitoring van spanningen, de-escalatie, demonstratiescenario’s, communicatie en de relatie met omwonenden.

10.4 Scheiding tussen beleidsbelang en veiligheidsbeoordeling

Doordat de burgemeester in 2024 volgens het dossier zelf portefeuillehouder van het opvangvoorstel was, bestond een bestuurlijk aandachtspunt: dezelfde bestuurder verdedigde het beleidsvoorstel en droeg tegelijk een eigen verantwoordelijkheid voor openbare orde. Dat is op zichzelf geen juridische onverenigbaarheid of aanwijzing voor belangenverstrengeling. Het maakt wel van belang dat veiligheidsrisico’s herkenbaar en zelfstandig worden beoordeeld, zodat beleidsbelang en openbare-ordeafweging niet met elkaar worden vereenzelvigd.

10.5 Nieuwe beoordeling bij twintig jaar

Een locatie die voor twee jaar is onderzocht, kan niet zonder meer op basis van dezelfde aannames voor twintig jaar worden beoordeeld. Een structurele opvanglocatie vraagt onder meer naar bereikbaarheid van hulpdiensten, verkeersveiligheid, toezicht, demonstratiemogelijkheden, calamiteitenroutes, structurele politie- en BOA-capaciteit en de langdurige verhouding tot omwonenden.

10.6 Informatie en verantwoording aan de raad

De burgemeester is over zijn eigen bevoegdheden rechtstreeks aanspreekbaar door de gemeenteraad. De raad kan daarom specifiek vragen naar risico-inschattingen, overleg met politie en OM, lessen uit 2016, capaciteit, demonstratievoorbereiding en zijn oordeel over de verschillende locaties vanuit openbare orde en veiligheid.

11. Geïntegreerde bestuurlijk-juridische beoordeling

11.1 Wat staat relatief stevig vast binnen de reconstructie?

- De raad nam op 4 juli 2024 een concreet besluit over Slabroekseweg, maximaal 250 personen en maximaal twee jaar.
- Deze projectvariant is niet gerealiseerd.
- Het college startte daarna een nieuw locatie- en participatietraject.
- Zevenbergen 10 werd door het college als beoogde locatie gekozen, maar niet definitief door de raad aangewezen.
- De looptijd verschoof bestuurlijk van twee jaar naar tien jaar en later naar een scenario van twintig jaar.
- In 2026 zijn duur, locatie en aantal opnieuw onderwerp van voorgenomen raadsbesluitvorming.

11.2 De kernkwetsbaarheid

De grootste kwetsbaarheid is niet dat het college onderzoek deed, maar dat een wezenlijk gewijzigde opgave op onderdelen werd behandeld alsof zij reeds besloten was. Vooral de combinatie van een andere locatie, ander type opvang en een veel langere looptijd vraagt om een afzonderlijke politieke legitimatie.

11.3 Tweede kwetsbaarheid: transparantie van de locatiekeuze

De overgang van circa 29 locaties naar vijf en vervolgens naar één voorkeurslocatie is in de openbare hoofdonderbouwing onvoldoende reconstrueerbaar. Bij een ingrijpende keuze is niet alleen de geschiktheid van de gekozen locatie relevant, maar ook de consistente afweging van redelijke alternatieven.

11.4 Derde kwetsbaarheid: participatie na bestuurlijke inkadering

De brede enquête leverde waardevolle informatie op, maar direct omwonenden van concrete locaties kwamen relatief laat in beeld. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat participatie vooral betrekking heeft op de uitvoering van een reeds gekozen richting, in plaats van op de hoofdkeuze zelf.

11.5 Vierde kwetsbaarheid: openbare orde als integraal onderdeel

Door de gebeurtenissen van 2016 en de actuele veiligheidszorgen moet openbare orde niet als sluitstuk worden behandeld. De legitimiteit en beheersbaarheid van het proces hangen mede af van vroege risicobeoordeling, zichtbare betrokkenheid van de burgemeester en een communicatiestrategie die vertrouwen ondersteunt.

11.6 Mogelijke tegenargumenten en beoordeling daarvan

Een eerste tegenargument kan zijn dat het maximum van 250 personen na 4 juli 2024 als zelfstandig kader is blijven gelden. Dat is bestuurlijk voorstelbaar, maar uit het onderzochte materiaal blijkt niet van een afzonderlijk raadsbesluit waarin juist dit onderdeel na het wegvallen van locatie, opvangtype en looptijd expliciet is losgemaakt van het oorspronkelijke besluit. Daarom kan het niet zonder meer als onaangetast zelfstandig raadsmandaat worden behandeld.

Een tweede tegenargument is dat locatieonderzoek, overleg met het COA en voorbereiding van een voorstel tot de normale collegebevoegdheden behoren. Dat uitgangspunt wordt in deze analyse onderschreven. De kritiek richt zich niet op het bestaan van voorbereidend onderzoek, maar op de vraag of wezenlijk gewijzigde uitgangspunten tijdens dat onderzoek als reeds politiek vastgesteld zijn gepresenteerd.

Een derde tegenargument is dat een langere exploitatieduur financieel of technisch noodzakelijk kan zijn om opvang überhaupt haalbaar te maken. Ook dat kan een legitieme overweging zijn. Juist wanneer een langere looptijd de geschiktheid van locaties fundamenteel verandert, wordt de looptijd echter een beleidsinhoudelijke hoofdkeuze die expliciete politieke motivering en besluitvorming verdient.

Een vierde tegenargument is dat de Spreidingswet of andere bovenlokale verplichtingen de gemeentelijke beleidsruimte beperken. Deze analyse betwist niet dat wettelijke opvangverplichtingen van invloed kunnen zijn. De aanwezigheid van een wettelijke opgave beantwoordt echter niet vanzelf de afzonderlijke vragen naar lokale locatiekeuze, duur, omvang, participatie en de interne bevoegdheidsverdeling tussen raad en college.

11.7 Wat deze analyse niet concludeert

Deze analyse concludeert niet dat elk later collegebesluit juridisch nietig is, dat de gemeente geen asielopvang mag realiseren of dat de Spreidingswet geen verplichtingen meebrengt. De analyse beperkt zich tot de vraag of de concrete langdurige opvangvariant en de huidige locaties uit het oorspronkelijke raadsbesluit van 4 juli 2024 kunnen worden afgeleid en of de gevolgde rolverdeling bestuurlijk voldoende zuiver en transparant is geweest.

12. Conclusies en aanbevolen vervolgstappen

12.1 Eindconclusies

1. Het raadsbesluit van 4 juli 2024 was specifiek en begrensd. Op basis van de onderzochte stukken is geen afzonderlijk raadsbesluit geïdentificeerd waarin de raad heeft ingestemd met een regulier AZC elders in Bernheze voor tien of twintig jaar.

2. Na het afvallen van Slabroekseweg ontstond materieel een nieuwe beleidsopgave. Een nieuw integraal kaderstellend raadsbesluit had de bestuurlijke rolverdeling duidelijker en beter controleerbaar gemaakt.

3. De mededeling uit 2025 dat de raad in 2024 opdracht zou hebben gegeven voor tien jaar opvang is, uitgaande van de in het dossier weergegeven besluittekst, moeilijk verenigbaar met de maximale termijn van twee jaar en vraagt om een expliciete bestuurlijke verklaring.

4. Zevenbergen 10 is op basis van het onderzochte materiaal een collegevoorkeur gebleven zolang de raad die locatie niet definitief heeft aangewezen.

5. De openbare motivering van de locatievergelijking verdient versterking, vooral bij de stappen van circa 29 locaties naar vijf en van vijf naar één voorkeurslocatie.

6. De participatie heeft relevante informatie opgeleverd, maar de volgorde van bestuurlijke selectie en locatiespecifieke betrokkenheid blijft een wezenlijk aandachtspunt.

7. De fase 2026-2027 biedt een mogelijkheid om de besluitvorming bestuurlijk te herstellen door raad, inwoners, COA en veiligheidsketen in een transparante en vooraf kenbare volgorde te positioneren.

12.2 Aanbevolen procedure voor het vervolg

1. De gemeenteraad stelt eerst openbaar de politieke kaders vast: aantal, maximale looptijd, type opvang, locatiecriteria en mate van spreiding.

2. Het college publiceert een controleerbare beoordelingsmatrix voor alle serieuze locaties en motiveert zowel geselecteerde als afgevallen alternatieven.

3. Direct omwonenden van alle reële eindlocaties worden betrokken voordat één voorkeurslocatie bestuurlijk als “beste” wordt vastgelegd.

4. Het COA maakt per locatie technische, financiële en exploitatiegevolgen inzichtelijk, inclusief het effect van verschillende looptijden.

5. De burgemeester laat een afzonderlijke openbare-orde- en veiligheidsbeoordeling op hoofdlijnen opstellen, met ruimte voor vertrouwelijke bijlagen waar nodig.

6. Het college brengt daarna één gemotiveerd voorstel uit waarin beleidsmatige, ruimtelijke, financiële, maatschappelijke en veiligheidsbelangen herkenbaar zijn gewogen.

7. De gemeenteraad neemt vervolgens zelf het principiële besluit over duur, aantal en locatie.

8. Pas daarna start de concrete uitvoerings- en vergunningenfase.

Bijlage A. Kernvragen voor politieke controle

Onderstaande vragen volgen rechtstreeks uit de analyse en kunnen worden gebruikt bij een debat, schriftelijke vragen of een verzoek om juridisch-bestuurlijke toetsing.

1. Welk exact raadsbesluit vormt volgens het college de juridische en politieke grondslag voor een opvangduur van tien of twintig jaar?

2. Op welke datum heeft de raad besloten dat het maximum van 250 personen ook na het afvallen van Slabroekseweg als zelfstandig kader bleef gelden?

3. Waarom is in de Notitie ter informatie van 10 juni 2025 gesproken over een raadsopdracht voor tien jaar?

4. Welke criteria zijn gebruikt om circa 29 locaties terug te brengen naar vijf, en zijn deze criteria vooraf politiek vastgesteld?

5. Kan per afgevallen locatie inzichtelijk worden gemaakt waarom deze minder geschikt werd geacht?

6. Waarom is Zevenbergen 10 als “meest geschikt” aangeduid terwijl nader COA-onderzoek nog liep?

7. Waarom werd op 7 oktober 2025 tegelijk een voorkeurslocatie aangewezen en het verdere raadsproces stilgelegd?

8. Waarom worden in 2026 juist Zevenbergen 10 en Slabroekseweg opnieuw als eindscenario’s onderzocht en niet de overige locaties uit de eerdere shortlist?

9. Welke concrete factoren maken Slabroekseweg bij twintig jaar mogelijk wel haalbaar terwijl de locatie voor twee jaar ongeschikt werd geacht?

10. Welke onderdelen van het besluitvormingsproces zijn nog daadwerkelijk open voor beïnvloeding door inwoners en gemeenteraad?

11. Welke lessen uit het burgerinitiatief van 2024 en het inwonersonderzoek van 2025 zijn aantoonbaar in het nieuwe proces verwerkt?

12. Welke veiligheidsanalyse heeft de burgemeester laten uitvoeren voor langdurige opvang op beide locaties?

13. Welke structurele gevolgen worden verwacht voor politie, BOA’s, hulpdiensten en verkeersveiligheid?

14. Welke informatie uit overleg met politie, OM en veiligheidsregio kan de raad ontvangen?

15. Hoe wordt voorkomen dat participatie opnieuw pas plaatsvindt nadat de bestuurlijke richting feitelijk is vastgelegd?

Bijlage B. Bronnen- en verificatiekader

Deze analyse is gebaseerd op het aangeleverde AZC-dossier en op de daarin genoemde of gereconstrueerde primaire stukken. Onderstaand overzicht maakt transparant welke bronnen de dragende onderdelen van de analyse ondersteunen en waar nadere verificatie aan het originele document wenselijk is.

B.1 Juridisch toetsingskader

- Gemeentewet, in het bijzonder art. 147 (bevoegdheden raad), art. 160 (bevoegdheden college, waaronder voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten) en art. 172 (openbare orde en gezag burgemeester).
- Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder art. 3:2 (zorgvuldige voorbereiding) en art. 3:46 (deugdelijke motivering).

Deze wettelijke bepalingen zijn gebruikt als algemeen toetsingskader; zij vormen zonder beoordeling van het concrete besluit en de toepasselijke bijzondere wetgeving geen zelfstandig oordeel over rechtmatigheid.

B.2 Primaire dossierstukken die in de analyse centraal staan

- Raadsbesluit van 4 juli 2024 betreffende tijdelijke/noodopvang op Slabroekseweg 5, maximaal 250 personen en maximaal twee jaar – exacte besluittekst bij externe toets opnieuw controleren.
- COA-beoordeling/haalbaarheidsinformatie over Slabroekseweg 5 in het najaar van 2024 – exacte titel, datum en motivering bij externe toets aan het originele stuk koppelen.
- Notitie ter informatie van 10 juni 2025 – met name de passage waarin volgens het dossier wordt verwezen naar een raadsopdracht voor maximaal 250 personen voor tien jaar.
- Programmabegroting waarin een looptijd van 5 + 5 jaar wordt genoemd – exacte begrotingsparagraaf en besluitstatus verifiëren.
- Locatieonderzoek 2025 waarin circa 29 à 30 locaties zijn teruggebracht tot vijf – onderliggende criteria, scores en eventuele beoordelingsmatrix opvragen of toevoegen.
- Collegebesluit/collegecommunicatie van 7 oktober 2025 over Zevenbergen 10 als beoogde of meest geschikte locatie en het stilleggen van het verdere proces.
- Onafhankelijk inwonersonderzoek voorjaar 2025 met 2.025 deelnemers – volledige rapportage gebruiken voor percentages, vraagstelling en methodologische context.
- Stukken uit 2026 over de hernieuwde vergelijking van Zevenbergen 10 en Slabroekseweg en een mogelijk scenario van twintig jaar.
- Documentatie over de openbare-ordegebeurtenissen in 2016 – voor formele verificatie koppelen aan raadsstukken, politie-/veiligheidsdocumentatie en betrouwbare contemporaine bronnen.

B.3 Verificatieprioriteiten vóór formele externe publicatie

- Controleer de letterlijke besluittekst en eventuele amendementen/moties van 4 juli 2024.
- Controleer of na 4 juli 2024 nog een afzonderlijk raadsbesluit is genomen over 250 personen, een langere looptijd of een andere locatie.
- Voeg waar beschikbaar zaaknummers, documentnummers, data en paginaverwijzingen toe aan de bronverwijzingen.

- Verifieer of een volledige locatiebeoordelingsmatrix bestaat en, zo ja, neem deze als bron of bijlage op.
- Verifieer de exacte status van documenten: raadsbesluit, collegebesluit, notitie ter informatie, onderzoek, ambtelijke notitie of COA-advies.
- Verifieer de cijfers en formuleringen uit het inwonersonderzoek aan de volledige onderzoeksrapportage.

B.4 Bronregel voor deze versie

Waar in de hoofdtekst staat dat een besluit, matrix of onderbouwing “niet is aangetroffen” of “niet is geïdentificeerd”, betreft dit uitsluitend het voor deze analyse onderzochte materiaal. Die formulering is geen bewijs dat het document nergens binnen de gemeentelijke organisatie bestaat. Bij verschil tussen deze reconstructie en een origineel primair stuk is het primaire stuk leidend; conclusies dienen dan zo nodig te worden aangepast.