BESTUURLIJK-JURIDISCHE RISICOANALYSE

Participatiebeleid en participatieverordening gemeente Bernheze 2026

Risico's bij ongewijzigde vaststelling door de gemeenteraad op 1 oktober 2026

Opgesteld door: Fractie Verbindend Bernheze

Bronstuk: Bundel Participatiebeleid en Participatieverordening (2)

Status: Advies ten behoeve van de gemeentelijke besluitvorming

Datum: 31 augustus 2026

Hoofdconclusie Het collegevoorstel is in de voorliggende vorm niet geschikt voor ongewijzigde besluitvorming door de gemeenteraad op 1 oktober 2026. Vaststelling is pas verantwoord nadat de juridisch-bestuurlijke onduidelijkheden en de uitvoeringsrisico's zijn hersteld en de aanbevelingen uit deze analyse aantoonbaar zijn verwerkt.

Managementsamenvatting

Het voorstel bevat een bruikbaar uitgangspunt voor een gemeentebreed participatiekader, maar de ontwerpverordening laat op essentiële onderdelen te veel beoordelingsruimte, biedt onvoldoende controle- en herstelmechanismen en maakt niet inzichtelijk of de uitvoering binnen de bestaande capaciteit en budgetten daadwerkelijk haalbaar is.

De door het college opgenomen risico's – te hoge verwachtingen, inconsistente toepassing en verschillen in participatie door particuliere initiatiefnemers – zijn reëel, maar onvolledig. Uit de nadere beoordeling volgen ook juridische, democratische, financiële en organisatorische risico's.

Prioriteit	Kernrisico	Effect
Hoog § 2.1	Ruime en open uitzonderingsgronden	Willekeur, ongelijke toepassing en verminderd vertrouwen
Hoog § 2.3	Onduidelijke verhouding participatie, inspraak en Awb	Procedurefouten en juridische geschillen
Hoog § 2.5	Onvoldoende geborgde positie van de raad	Verschuiving van kaderstelling en beperkt toezicht
Hoog § 2.7	Onvoldoende onderbouwde capaciteit en kosten	Papieren beleid, vertraging en verdringing van taken
Middel-hoog § 2.6	Vrijblijvende evaluatie en terugkoppeling	Geen structureel leren of politieke verantwoording

Middel-hoog § 2.10 en § 2.11	Onvoldoende waarborgen bij uitdaagrecht en Omgevingswet	Aansprakelijkheid, onrechtmatige overdracht en verkeerde verwachtingen
Middel § 2.12	Wetstechnische en redactionele gebreken	Interpretatieproblemen en herstelbesluiten

Advies in één zin

Houd de besluitvorming aan of wijzig het voorstel bij amendement, en laat vóór vaststelling een juridische, financiële, uitvoerings- en wetstechnische eindtoets uitvoeren.

1. Doel, reikwijdte en beoordelingskader

Deze analyse beoordeelt de risico's wanneer de gemeenteraad het door het college aangeboden Participatiebeleid gemeente Bernheze 2026 en de Participatieverordening gemeente Bernheze 2026 ongewijzigd vaststelt. De beoordeling is gebaseerd op de volledige bundel, waaronder het raadsvoorstel, het beleid, het participatieverslag, de ontwerpverordening en de toelichting.

De analyse richt zich op juridische houdbaarheid, democratische controle, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, financiële beheersing, inclusiviteit en de praktische werking. De Wet versterking participatie op decentraal niveau verplicht gemeenten uiterlijk 1 januari 2027 tot actualisering van hun participatieverordening. De VNG-modelverordening bevat keuzemogelijkheden; aansluiting bij een modelvariant ontslaat de raad daarom niet van een zelfstandige lokale beoordeling.

Leeswijzer Een hoog risico vraagt aanpassing vóór vaststelling. Een middel-hoog risico vraagt ten minste een expliciet raadsoordeel en een concrete beheersmaatregel. Een middel risico moet bij de juridische en redactionele eindcontrole worden hersteld.

2. Risico's bij ongewijzigde vaststelling

2.1 Ruime mogelijkheden om participatie uit te sluiten

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Artikel 3, tweede lid, gebruikt open uitzonderingsgronden, waaronder algemeen belang, spoed, kwetsbare groepen, lopende uitvoering en ondergeschikte herzieningen. De begrippen zijn niet afgebakend en een specifieke voorafgaande openbaarmakings- en motiveringsprocedure ontbreekt.

Mogelijk gevolg: Vergelijkbare trajecten kunnen verschillend worden behandeld. Dit vergroot het risico op willekeur, ongelijke behandeling, klachten en verlies van vertrouwen.

Benodigde verbetering: Definieer de uitzonderingsgronden, verplicht een schriftelijk en openbaar gemotiveerd besluit en leg vast wie het gebruik ervan controleert.

2.2 Zorgplicht zonder voldoende herstelmechanisme

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Artikel 3a bevat waardevolle verplichtingen, maar regelt niet wat gebeurt wanneer stukken ontbreken, inwoners te laat worden betrokken of terugkoppeling uitblijft.

Mogelijk gevolg: De zorgplicht kan een bestuurlijke belofte zonder praktisch afdwingbaar herstel worden. Fouten worden pas laat zichtbaar en kunnen doorwerken in de besluitvorming.

Benodigde verbetering: Neem een herstelprocedure, aanspreekpunt, klachtenroute en rapportageplicht op. Regel dat besluitvorming zo nodig wordt aangehouden totdat wezenlijke tekortkomingen zijn hersteld.

2.3 Onduidelijke verhouding tussen participatie, inspraak en afdeling 3.4 Awb

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Artikel 7 suggereert dat een participatieproces ‘naar zijn aard’ kan leiden tot inspraak volgens afdeling 3.4 Awb en dat het bestuursorgaan een ander proces kan vaststellen. Participatie en formele inspraak zijn echter verschillende instrumenten. Van een wettelijk verplichte voorbereidingsprocedure kan niet met een eigen proces worden afgeweken.

Mogelijk gevolg: Inwoners kunnen hun formele rechten verkeerd begrijpen. De gemeente loopt risico op procedurele fouten, aanvullende zienswijzen, bezwaar, beroep en vertraging.

Benodigde verbetering: Herschrijf artikel 7: maak een strikt onderscheid tussen onverplichte participatie, inspraak op grond van artikel 150 Gemeentewet en wettelijk verplichte procedures volgens de Awb of bijzondere wetten.

2.4 Te beperkte kring van deelnemers

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Artikel 3, derde lid, beperkt participatie, inspraak en uitdaagrecht tot inwoners en organisaties die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben. Ook niet-inwoners, eigenaren, werknemers, bezoekers en bovenlokale organisaties kunnen rechtstreeks worden geraakt.

Mogelijk gevolg: Relevante belangen kunnen buiten beeld blijven. Bij wettelijke procedures kan een lokale beperking bovendien botsen met het toepasselijke wettelijke deelnemersbegrip.

Benodigde verbetering: Koppel deelname aan feitelijke betrokkenheid of belanghebbendheid en neem een expliciet voorbehoud op voor ruimere wettelijke deelname- en zienswijzenrechten.

2.5 Positie van de gemeenteraad onvoldoende geborgd

Risiconiveau: hoog

Bevinding: De verordening gebruikt het verzamelbegrip bestuursorgaan, maar regelt niet wanneer de raad vooraf kaders stelt, participatieplannen ontvangt, afwijkingen beoordeelt of periodiek over de uitvoering wordt geïnformeerd. Artikel 17 geeft het college een breed geformuleerde bevoegdheid tot het stellen van nadere regels.

Mogelijk gevolg: De kaderstellende rol van de raad kan feitelijk verschuiven naar het college. De raad kan besluiten ontvangen nadat cruciale proceskeuzes al zijn gemaakt.

Benodigde verbetering: Leg vast bij welke categorieën de raad vooraf kaders stelt, welke stukken verplicht aan de raad worden gezonden en dat nadere regels van het college niet gelden voor de eigen bevoegdheden en processen van de raad.

2.6 Evaluatie en openbaarmaking zijn vrijblijvend

Risiconiveau: middel-hoog

Bevinding: Artikel 13 gebruikt formuleringen als ‘kan evalueren’, ‘kan aandacht besteden’ en ‘streeft ernaar’. Het artikel bepaalt uitdrukkelijk dat geen formele verplichting ontstaat.

Mogelijk gevolg: Selectieve evaluatie wordt mogelijk. Terugkerende fouten blijven bestaan en de raad mist betrouwbare informatie over werking, bereik, kosten en kwaliteit.

Benodigde verbetering: Maak evaluatie verplicht voor omvangrijke of gevoelige trajecten, voer jaarlijks verslag uit en bepaal dat beleid en verordening uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding integraal worden geëvalueerd.

2.7 Capaciteit en financiële gevolgen onvoldoende onderbouwd

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Het voorstel stelt dat uitvoering binnen bestaande capaciteit en budgetten mogelijk is. Tegelijkertijd zijn participatieplannen, analyses, toegankelijke communicatie, eindverslagen, evaluaties, een toolbox, opleiding, ondersteuning en monitoring nodig. Een urenraming, formatietoets, implementatiebudget en planning ontbreken.

Mogelijk gevolg: De uitvoering kan per afdeling verschillen, vertragen of andere werkzaamheden verdringen. Niet-uitgevoerde verplichtingen vergroten ook juridische en reputatierisico’s.

Benodigde verbetering: Laat vóór vaststelling een uitvoerbaarheidstoets uitvoeren met uren, formatie, opleiding, incidentele en structurele kosten, eigenaarschap en implementatiemijlpalen.

2.8 Gewekte verwachtingen en schijnparticipatie

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Artikel 5 verlangt vooraf duidelijkheid over invloed, maar staat latere gemotiveerde afwijking toe zonder verzwaarde procedure, reactiemogelijkheid of duidelijke beslisbevoegdheid.

Mogelijk gevolg: Deelnemers kunnen ervaren dat kaders tijdens het proces veranderen of dat de uitkomst al vaststond. Concrete toezeggingen kunnen bovendien juridische verwachtingen wekken.

Benodigde verbetering: Sta wezenlijke wijzigingen alleen toe bij aantoonbaar nieuwe omstandigheden, na tijdige bekendmaking, aanvullende reactiemogelijkheid en expliciete bestuurlijke goedkeuring.

2.9 Inclusiviteit en evenwichtige deelname onvoldoende geconcretiseerd

Risiconiveau: middel-hoog

Bevinding: In de beleidsproeverij is aandacht gevraagd voor onder meer laaggeletterden, jongeren, ouderen, taalbarrières en minder zichtbare inwoners. Concrete doelgroepstrategieën en vaste afspraken

over begrijpelijke taal zijn niet volledig vastgelegd. De proeverij met negentien deelnemers biedt kwalitatieve input, maar geen bewijs van representativiteit.

Mogelijk gevolg: Mondige en georganiseerde deelnemers kunnen onevenredig veel invloed krijgen, terwijl stille of kwetsbare groepen ontbreken.

Benodigde verbetering: Verplicht per traject een bereik- en inclusieanalyse, meerdere toegankelijke deelnamevormen, begrijpelijke taal en transparante verantwoording over bereik en ontbrekende perspectieven.

2.10 Uitdaagrecht: juridische en financiële nevenrisico's

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Artikel 11 voorziet in een overeenkomst, maar verplicht niet tot een voorafgaande toets op aanbesteding, staatssteun, aansprakelijkheid, privacy, arbeidsrecht, verzekeringen, integriteit, kwaliteit, continuïteit en toezicht.

Mogelijk gevolg: Een gemeentelijke taak kan onrechtmatig of onvoldoende beheerst worden overgedragen. Bij schade of discontinuïteit kan onduidelijk zijn wie verantwoordelijk is.

Benodigde verbetering: Neem verplichte juridische, financiële, integriteits- en continuïteitstoetsen op, evenals exitvoorwaarden, verzekeringen, gegevensbescherming, toezicht en periodieke verantwoording.

2.11 Onvolledig kader onder de Omgevingswet

Risiconiveau: hoog

Bevinding: Artikel 12 bepaalt dat de raad een lijst kan vaststellen voor verplichte participatie bij bepaalde BOPA's en dat het college beoordelingsregels kan vaststellen. Niet blijkt of bestaande lijsten en regels aansluiten, gelijktijdig worden gewijzigd of later volgen. Ook het verschil tussen aanvraagvereiste en inhoudelijke weigeringsgrond verdient verduidelijking.

Mogelijk gevolg: Initiatiefnemers en omwonenden kunnen verkeerde verwachtingen hebben. Onvoldoende afstemming kan leiden tot onvolledige aanvragen, vertraging en discussie over beoordelingsruimte.

Benodigde verbetering: Voeg een concordantie en implementatiebesluit toe voor bestaande BOPA-lijsten, bindend adviesrecht, handreiking en beleidsregels. Leg de wettelijke grenzen expliciet uit.

2.12 Wetstechnische en redactionele gebreken

Risiconiveau: middel

Bevinding: De ontwerpverordening mist hoofdstuk 7 en artikel 18, bevat dubbele woorden in artikel 4, een ontbrekend onderdeel c in artikel 9, een typefout in artikel 10 en nog niet ingevulde ondertekeningsvelden. Terminologie wordt niet volledig consequent gebruikt.

Mogelijk gevolg: Interpretatieproblemen, een onprofessionele bekendmaking en later benodigde herstelbesluiten.

Benodigde verbetering: Laat een volledige juridische, wetstechnische en taalkundige eindcontrole uitvoeren en voeg een concordantietabel toe met bron, modelkeuze, lokale afwijking en toelichting.

3. Cumulatief effect

De risico's moeten niet uitsluitend afzonderlijk worden beoordeeld. Juist de combinatie van open uitzonderingsgronden, vrijblijvende evaluatie, onduidelijke raadscontrole en niet-onderbouwde uitvoeringscapaciteit kan ertoe leiden dat de verordening formeel ambitieus is, maar in de praktijk per dossier verschillend wordt toegepast.

- inconsistente toepassing door bestuursorganen en afdelingen;
- schijnparticipatie en teleurgestelde verwachtingen;
- onvolledige belangenafweging en procedurele geschillen;
- verminderde kaderstelling en controle door de raad;
- verborgen uitvoeringskosten en verdringing van werkzaamheden;
- reputatieschade en afnemend vertrouwen in het gemeentebestuur.

4. Voorwaarden voor verantwoorde besluitvorming

1. Artikel 7 juridisch herschrijven en participatie, inspraak, zienswijzen en rechtsbescherming strikt onderscheiden.
2. Uitsluitingsgronden definiëren en voorzien van een voorafgaande schriftelijke, openbare motivering.
3. De kaderstellende, besluitvormende en controlerende rol van de gemeenteraad expliciet regelen.
4. Een verplichte evaluatie- en rapportagecyclus opnemen, inclusief integrale evaluatie binnen twee jaar.
5. Een herstel- en klachtenroute voor gebrekkige participatie vastleggen.
6. Een uitvoerbaarheidstoets met capaciteit, kosten, opleiding, verantwoordelijkheden en planning toevoegen.
7. Concrete normen voor inclusiviteit, bereik, begrijpelijke taal en terugkoppeling opnemen.
8. Het uitdaagrecht aanvullen met juridische, financiële, integriteits- en continuïteitswaarborgen.
9. De samenhang met BOPA-besluiten, bindend adviesrecht, handreiking en beleidsregels aantonen.
10. Alle wetstechnische, redactionele en nummeringsfouten herstellen.
11. Een concordantietabel toevoegen waarin de VNG-modelbepalingen, lokale keuzes en afwijkingen worden verantwoord.

5. Eindadvies aan de gemeenteraad

Eindadvies Stel het voorstel niet ongewijzigd vast. Houd de behandeling aan en draag het college op een juridisch en uitvoerbaar herzien voorstel aan te bieden, of herstel de essentiële gebreken door gerichte amendementen en aanvullende raadsbesluiten.

Wanneer de raad toch tot vaststelling wil overgaan, verdient het aanbeveling in het raadsbesluit ten minste een bindende opdracht op te nemen voor nadere juridische correctie, een uitvoeringsplan, jaarlijkse rapportage en een integrale evaluatie binnen twee jaar. Een loutere toezegging van het college biedt daarvoor minder zekerheid dan een expliciet raadsbesluit.

6. Bronnen en voorbehoud

- Gemeente Bernheze, Bundel Participatiebeleid en Participatieverordening (2), ten behoeve van de Commissie Maatschappij en Bestuur van 10 september 2026 en de raadsvergadering van 1 oktober 2026.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Model Participatieverordening 2024, ledenbrief Lbr. 24/051 van 19 december 2024.
- Informatiepunt Leefomgeving, Participatie bij de omgevingsvergunning; Bindend advies gemeenteraad; Inspraak en rechtsbescherming bij de Omgevingswet.
- Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Omgevingswet en Omgevingsbesluit, voor zover relevant voor de in deze analyse besproken onderwerpen.

Voorbehoud: Deze analyse is een bestuurlijk-juridische risico-inventarisatie ten behoeve van de politieke besluitvorming. Zij vervangt geen formeel extern juridisch advies over een concreet geschil of een individueel besluit.