

VERBINDEND BERNHEZE | GRONDIGE ANALYSE

Participatiebeleid en Participatieverordening gemeente Bernheze 2026

*Verdiepte inhoudelijke, juridische, bestuurlijke en uitvoeringsgerichte
beoordeling van de raadsbundel voor 1 oktober 2026*



Onderdeel	Gegeven
Onderzocht document	Bundel Participatiebeleid en Participatieverordening (79 pagina's)
Besluitvorming	Voorgestelde raadsvergadering 1 oktober 2026
Peildatum analyse	31 augustus 2026
Opgesteld door	Fractie Verbindend Bernheze
Status	Verdiepte bestuurlijk-juridische dossieranalyse; geen formeel juridisch advies

Samenvatting

BESLUITVORMINGSOORDEEL: dit collegevoorstel is niet geschikt voor besluitvorming door de gemeenteraad op 1 oktober 2026, tenzij de in dit rapport gedane aanbevelingen en adviezen vooraf aantoonbaar, integraal en juridisch samenhangend in het raadsvoorstel, het beleid, de verordening en de toelichting zijn geïncorporeerd.

Hoofdconclusie. De raad wordt geadviseerd het voorstel aan te houden en integraal terug te verwijzen. De beleidsambities, juridische regeling en uitvoering sluiten niet volledig op elkaar aan; de ontwerpverordening bevat fouten en leemten die vóór vaststelling moeten worden hersteld.

Kernpunt	Constatering	Risico
Onvoltooide regeling	Hoofdstuk 7 en artikel 18 ontbreken; toelichting en artikelnummering stemmen niet overeen.	Publicatie van een gebrekkige regeling en verminderde rechtszekerheid.
Onjuiste intrekking	Artikel 15 noemt de Participatieverordening 2017, een sociaal-domeinregeling die al op 12 maart 2026 is vervallen.	Juridische verwarring en een ondeugdelijk intrekkingbesluit.
Afwijking VNG-model	Bernheze presenteert variant 2, maar hanteert een hybride model en laat verschillende VNG-waarborgen weg.	De raad kan lokale afwijkingen en gevolgen niet volledig beoordelen.
Zwakke borging	Evaluatie is in het beleid toegezegd, maar in artikel 13 slechts facultatief; beslis-, publicatie- en hersteltermijnen ontbreken deels.	Onvoldoende controle, rechtszekerheid en afdwingbaarheid.
Uitvoering en geld	Toolbox, formats, opleiding en aanvullende kaders zijn nog niet gereed; extra capaciteit en budget worden niet geraamd.	Implementatiekloof, ongelijke toepassing en financiële tegenvallers.

Aanbevolen besluit

- Het voorstel aanhouden en het college een juridisch gecorrigeerde, publiceerklaare integrale tekst met een volledige VNG-concordantietabel laten voorleggen.
- Vóór inwerkingtreding een uitvoeringsplan vaststellen met capaciteit, budget, bevoegdheden, termijnen, rechtsbescherming, Omgevingswetkaders en verplichte evaluatie binnen twee jaar.

1. Opdracht, methode en afbakening

De volledige bundel van 79 pagina's is beoordeeld. De analyse omvat het raadsvoorstel, het Participatiebeleid gemeente Bernheze 2026 met participatieverslag en participatieladder, de Participatieverordening gemeente Bernheze 2026 met toelichting en het ontwerp-raadsbesluit.

Beoordelingskader

- interne consistentie tussen voorstel, beleid, verordening, toelichting en raadsbesluit;
- aansluiting op artikel 150 Gemeentewet, de Wet versterking participatie op decentraal niveau, afdeling 3.4 Awb en de participatieregels onder de Omgevingswet;
- duidelijkheid van bevoegdheden, normen, uitzonderingen, termijnen en rechtsgevolgen;
- uitvoerbaarheid, capaciteit, financiën, toegankelijkheid, privacy, representativiteit en evaluatie;
- redactionele kwaliteit, nummering, verwijzingen, publiceerbaarheid en kenbaarheid.

De analyse toetst niet ieder toekomstig participatiebesluit of ruimtelijk initiatief afzonderlijk. De feitelijke rechtmatigheid blijft per concreet dossier afhankelijk van de toepasselijke bijzondere wetgeving en omstandigheden.

2. Wat de bundel beoogt

Het voorstel vervangt de participatievisie uit 2022 door één integraal beleidskader en een nieuwe verordening. Het beleid onderscheidt inwonersparticipatie, overheidsparticipatie en uitdaagrecht en verbindt deze met de Omgevingswet. De methodiek werkt in vier stappen: verkennen en plan van aanpak, participatieontwerp, realisatie en terugkoppeling, en evalueren en leren.

Sterke onderdelen

- heldere ambitie om participatie vroegtijdig, transparant, toegankelijk en proportioneel te organiseren;
- expliciete aandacht voor doelen, doelgroepen, beïnvloedingsruimte, terugkoppeling en leren;
- onderscheid tussen initiatief van de gemeente en initiatief uit de samenleving;
- erkenning dat participatie geen overdracht van de formele beslissingsbevoegdheid betekent;
- opname van voorwaarden voor het uitdaagrecht en afspraken over kwaliteit, continuïteit en verantwoording;
- een participatieverslag dat zichtbaar maakt hoe het nieuwe beleid zelf participatief is voorbereid.

3. Juridische analyse van de verordening

Nr.	Bevinding	Ernst	Aanbevolen herstel
-----	-----------	-------	--------------------

Nr.	Bevinding	Ernst	Aanbevolen herstel
3.1	Hoofdstuk 7 ontbreekt en na artikel 17 volgt direct artikel 19.	Hoog	Herstel nummering vóór vaststelling; controleer of inhoudelijk een artikel/hoofdstuk is weggevalen.
3.2	De toelichting noemt overgang bij artikel 15, hardheidsclausule bij artikel 17 en nadere regels bij artikel 18, terwijl de bepalingen in de tekst artikelen 14, 16 en 17 zijn.	Hoog	Actualiseer alle interne verwijzingen en voer een integrale concordantiecontrole uit.
3.3	Artikel 15 noemt de Participatieverordening 2017. Dit is een regeling binnen de Participatiewet/sociaal domein en is volgens de officiële regelingenshistorie al vervallen per 12 maart 2026.	Ze er hoog	Schrap deze intrekking en verifieer uitsluitend de exacte titel en geldende status van de Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012.
3.4	Artikel 7 formuleert dat afdeling 3.4 Awb geldt wanneer een proces “naar zijn aard leidt tot inspraak”. Het begrip inspraak is niet gedefinieerd en het criterium is circulair.	Hoog	Definieer inspraak en sluit tekstueel rechtstreeks aan bij artikel 150, tweede lid, Gemeentewet.
3.5	Artikel 4, eerste lid, bevat “beleid, plannen, plannen of initiatieven”; tweede lid mist leesteken en gebruikt andere niveaus dan het beleid.	Middel	Verwijder doublure en harmoniseer terminologie.
3.6	Artikel 9, tweede lid, springt van b naar d; onderdeel c ontbreekt.	Middel	Herstel lettering en vergelijk met de beleidsmatige rollen.
3.7	Artikel 13 maakt evaluatie volledig facultatief, terwijl het voorstel een eerste evaluatie binnen twee jaar toezegt.	Hoog	Maak evaluatie verplicht, bepaal termijn, rapportage aan raad en openbaarmaking, met beperkte uitzonderingsgrond.
3.8	Artikel 3a richt de zorgplicht alleen op “inwoners”, terwijl de verordening ook ondernemers, organisaties en andere belanghebbenden omvat.	Middel	Gebruik “deelnemers en belanghebbenden” of motiveer de beperktere norm.
3.9	Artikel 3, tweede lid, bevat brede en deels overlappende uitzonderingen (“algemeen belang”, “spoedeisend”, “lopend traject”, “ondergeschikt”).	Hoog	Vereis per uitzondering een kenbare, concrete en proportionele motivering; voorkom dat de hoofdregel illusoir wordt.
3.10	De hardheidsclausule laat ieder bestuursorgaan van alle bepalingen afwijken, zonder te bepalen welke normen niet voor afwijking vatbaar zijn.	Hoog	Beperk reikwijdte; sluit wettelijke minimeisen, bevoegdheidsverdeling en kernwaarborgen uit.

Nr.	Bevinding	Ernst	Aanbevolen herstel
3.11	Artikel 17 geeft alleen het college bevoegdheid nadere regels te stellen, terwijl raad en burgemeester ook bestuursorgaan zijn en eigen bevoegdheden uitoefenen.	Middel	Baken af voor welke onderwerpen en binnen welke bevoegdheden het college regels mag stellen.
3.12	Ondertekeningsdatum en namen bevatten nog placeholders in de verordening.	Hoog	Lever een publiceerklaare, definitieve tekst aan vóór besluitvorming/bekendmaking.

4. Omgevingswet: specifieke aandachtspunten

De bundel maakt terecht onderscheid tussen participatie door de gemeente en participatie door particuliere initiatiefnemers. Voor een reguliere aanvraag om omgevingsvergunning is vermelding óf participatie plaatsvond en, zo ja, hoe en met welk resultaat in beginsel een aanvraagvereiste; participatie zelf is dan vrijwillig. Alleen voor door de raad aangewezen gevallen van een BOPA kan participatie verplicht aanvraagvereiste zijn. Ook dan is participatie geen inhoudelijk beoordelingscriterium voor vergunningverlening. De gemeente mag de vorm niet dwingend voorschrijven, maar kan wel haar eigen beoordeling beleidsmatig structureren.

Gebreken en onzekerheden

- Artikel 12 herhaalt vooral wettelijke mogelijkheden maar maakt niet duidelijk welke Bernhezer lijsten al gelden, wanneer zij zijn vastgesteld en hoe zij zich tot deze verordening verhouden.
- De beleidsbundel zegt enerzijds dat participatie door initiatiefnemers buiten de reikwijdte valt en anderzijds dat voor Omgevingswetinitiatieven “specifieke eisen” gelden. Dat moet preciezer worden geformuleerd.
- Artikel 12, vijfde lid, verplicht “het bestuursorgaan” een handreiking vast te stellen. Onhelder is welk bestuursorgaan bevoegd is, of de Handreiking 2022 blijft gelden en wanneer actualisering plaatsvindt.
- Het college wil nog onderzoeken of beleidsregels wenselijk zijn. Daarmee ontbreekt bij inwerkingtreding mogelijk een uniform beoordelingskader voor verplichte BOPA-participatie.
- De opsomming en volgorde van de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit moeten per instrument precies worden gekoppeld, niet als één generieke reeks worden genoemd.

Aanbeveling: voeg als beslisbijlage een actuele matrix toe met per Omgevingswetinstrument: bevoegd gezag, participatieplicht, motiveringsplicht, toepasselijk beleidskader, rol van de raad, publicatiewijze en rechtsgevolg bij een onvolledige aanvraag.

5. Interne consistentie beleid en verordening

Onderwerp	Beleid/voorstel	Verordening	Beoordeling
Evaluatie	Periodiek; eerste binnen twee jaar.	Bestuursorgaan “kan” evalueren en “streeft” naar openbaarmaking.	Directe tegenstrijdigheid; bindende borging ontbreekt.
Participatieladder	Informeren, mening vragen, advies vragen, co-produceren, meebeslissen.	Informeren, mening vragen, advies vragen, samen doen, samen beslissen.	Termen en mogelijke rechtsverwachtingen verschillen.
Participatie verplicht?	Methodiek zegt dat de vraag niet langer óf maar hoe wordt geparticipeerd.	Artikel 4 laat het bestuursorgaan steeds bepalen óf participatie wordt toegepast; artikel 3 kent ruime uitzonderingen.	Fundamentele spanning tussen beleidsbelofte en juridische norm.
Eindverslag	Essentieel, inclusief niet-overgenomen suggesties en toelichting.	Artikel 6 vereist reactie en benutting, maar noemt niet expliciet alle afgewezen inbreng en individuele terugkoppeling.	Verordening is minder sterk dan beleid.
Initiatiefnemers Omgevingswet	Buiten reikwijdte beleid, maar handreiking en verwachtingen worden doorontwikkeld.	Artikel 12 regelt ondersteuning en mogelijke verplichting.	Afbakening onvoldoende scherp.
Uitdaagrecht	College besluit; bij gevoelige taken kan raad kaders stellen.	“Bestuursorgaan” beslist; geen expliciete escalatie of raadsbetrokkenheid.	Bevoegdheid en politieke betrokkenheid niet gelijk beschreven.
Ondersteuning	Positieve grondhouding “ja, mits”.	Afwijzingsgronden bevatten open normen en veel discretionaire ruimte.	Risico dat belofte en praktijk uiteenlopen.

6. Verdiepte vergelijking met VNG-modelvariant 2

Het raadsvoorstel vermeldt dat is aangesloten bij de VNG-modelverordening, variant 2. Uit de VNG-implementatiehandleiding blijkt echter dat variant 2 een eigen systematiek heeft: overheidsparticipatie is het brede begrip en omvat het uitdaagrecht. Het uitdaagrecht wordt in variant 2 niet in een afzonderlijk hoofdstuk uitgewerkt. De Bernhezer tekst combineert daarentegen elementen van beide

modelvarianten en voegt eigen bepalingen toe. Dat is juridisch mogelijk, maar vereist een transparant afwijkingsoverzicht en een dragende motivering. Die ontbreken.

VNG-modelvariant 2	Bernheze 2026	Afwijking/gevolg	Herstel
Uitdaagrecht is onderdeel van overheidsparticipatie en niet afzonderlijk geregeld.	Afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 voor overheidsparticipatie en uitdaagrecht.	Hybride model; claim van aansluiting bij variant 2 is onvolledig. Kans op dubbele of botsende regimes.	Kies één systematiek of motiveer artikelsgewijs de hybride keuze.
Definitie overheidsparticipatie omvat het uitdaagrecht.	Definities behandelen overheidsparticipatie en uitdaagrecht als afzonderlijke begrippen.	Afwijkende reikwijdte; onduidelijk welke algemene regels ook voor uitdagingen gelden.	Leg samenloop en voorrang expliciet vast.
Alle verzoeken bij college als één loket; college bepaalt bevoegd orgaan en zendt door.	Overheidsparticipatie bij college; uitdaagrecht bij "bestuursorgaan". Geen doorzendregeling.	Inwoner moet mogelijk zelf bevoegd orgaan vinden; risico onbevoegde besluitvorming.	Eén loket, verplichte doorzending en kennisgeving opnemen.
Definitie maatschappelijke partijen, inclusief informele collectieven en eventueel sociale ondernemingen zonder winstoogmerk.	Geen definitie "maatschappelijke partij"; beleid verlangt passende rechtsvorm of bereidheid daartoe.	Kring van gerechtigden en toegang zijn onduidelijk of smaller dan artikel 150 Gemeentewet beoogt.	Definieer maatschappelijke partijen; sta aanvraag door informeel collectief toe.
Participatieplan wordt openbaar gemaakt.	Alleen het voornemen wordt passend bekendgemaakt; openbaarheid van het plan zelf ontbreekt.	Raad, deelnemers en niet-deelnemers kunnen invloed, rollen en kaders niet vooraf controleren.	Verplicht tijdige publicatie van plan en wijzigingen.
Eindverslag kent een termijn voor openbaarmaking.	Openbaarmaking verplicht, maar zonder termijn.	Onbeperkt uitstel mogelijk; terugkoppeling verliest betekenis.	Vaste termijn opnemen, bijvoorbeeld vier of zes weken.
Onvolledig verzoek eerst laten aanvullen, zo nodig met ambtelijke hulp.	Aanvullende informatie kan worden gevraagd, maar herstelrecht is niet verzekerd.	Afwijzing op formaliteiten zonder herstelkans mogelijk.	Hersteltermijn en ondersteuning verplicht vastleggen.
Beslistermijn, verdaging en termijn voor openbaarmaking van besluit worden gekozen.	Alleen bij uitdaagrecht binnen acht weken een "eerste reactie"; geen finale beslistermijn of publicatietermijn.	"Eerste reactie" is juridisch vaag en kan besluitvorming onbeperkt verlengen.	Termijn voor definitief, gemotiveerd besluit plus eenmalige verdaging vastleggen.

VNG-modelvariant 2	Bernheze 2026	Afwijking/gevolg	Herstel
Draagvlak is bewust niet als standaard indieningsvereiste opgenomen omdat dit lastig meetbaar en niet altijd relevant is.	Uitdaagverzoek moet draagvlak toelichten; beleid eist steun/betrokkenheid.	Niet gemotiveerde verzwarende en risico op willekeur: hoeveel en welk draagvlak volstaat?	Schrap of objectiveer per taaktype en motiveer afwijking van VNG.
Facultatieve rapportage in begroting en jaarverslag biedt raad sturing en budgetcontrole.	Geen dergelijke bepaling.	Raad mist structurele informatie en P&C-koppeling.	Jaarlijkse paragraaf participatie in begroting en jaarverslag verplichten.
Afspraken regelen ook niet-nakoming en beëindiging.	Uitdaagovereenkomst noemt beëindiging, maar overheidsparticipatie kent slechts afrondingsafspraken.	Algemeen regime voor aansprakelijkheid, tekortkoming en exit ontbreekt.	Minimale contractvoorwaarden voor alle materiële ondersteuning opnemen.
Participatieverordening is niet van toepassing op participatie door aanvrager van omgevingsvergunning.	Artikel 12 bevat toch bepalingen over vergunningen, lijsten en handreiking.	Risico op vermenging van gemeentelijke participatie en vormvrije aanvragersparticipatie.	Beperk artikel 12 tot gemeentelijke rol en wettelijke verwijzingen; regel aanvrager apart.

Conclusie vergelijking

De Bernhezer verordening is geen zuivere overname van variant 2, maar een lokaal hybride ontwerp. Dat hoeft niet onrechtmatig te zijn. Het bestuurlijke probleem is dat het voorstel de raad geen was-woord- of afwijkingstabel biedt en niet uitlegt waarom relevante VNG-waarborgen zijn weggelaten. Daardoor kan de raad de keuze voor het juridische model, de extra lokale drempels en de uitvoeringsgevolgen niet volledig beoordelen.

7. Verdiepte juridische thema's

7.1 Reikwijdte artikel 150 Gemeentewet

Artikel 150 Gemeentewet verlangt gemeentelijke regels over betrokkenheid bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarnaast kan de raad voorwaarden stellen waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de feitelijke uitvoering van gemeentelijke taken overnemen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de juridische verantwoordelijkheid bij het gemeentebestuur blijft. De Bernhezer tekst gebruikt wisselend “inwoner”, “lokale organisatie”, “maatschappelijke partij”, “organisatie” en “initiatiefnemer”, zonder deze kring sluitend af te bakenen. Dat kan leiden tot ongelijke

toegang en discussie over ondernemers, niet-ingezeten belanghebbenden, informele buurtcollectieven en sociale ondernemingen.

7.2 Bevoegd gezag en onbevoegde besluitvorming

De VNG benadrukt dat ieder bestuursorgaan alleen over de eigen bevoegdheden beslist. De Bernhezer artikelen wisselen echter tussen college en bestuursorgaan. Bij overheidsparticipatie dient men in bij het college, maar artikel 8 laat vervolgens het bestuursorgaan beoordelen; bij uitdaagrecht wordt rechtstreeks bij “het bestuursorgaan” ingediend. Zonder centrale ontvangst- en doorzendregeling bestaat het risico dat het college feitelijk beslist over een taak van de raad of burgemeester, of dat een verzoek tussen organen blijft liggen.

7.3 Rechtskarakter en rechtsbescherming

De verordening noemt reacties en besluiten, maar licht niet toe wanneer sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en welke bezwaar- of klachtmogelijkheid bestaat. Een uitdaagverzoek is volgens de wetsgeschiedenis in elk geval een verzoekschrift in de zin van artikel 5 Grondwet. Of de reactie tevens een appellabel Awb-besluit is, hangt af van inhoud en publiekrechtelijk rechtsgevolg. Bij financiële ondersteuning, subsidie, vergunning, opdracht of privaatrechtelijke overeenkomst kunnen verschillende regimes naast elkaar gelden. Een rechtsmiddelenclausule, klachtenroute en bevoegdhedenmatrix ontbreken.

7.4 Publiekrechtelijke waarborgen bij uitdaagrecht

De Afdeling advisering van de Raad van State waarschuwde expliciet voor risico's rond democratische legitimatie, transparantie, gelijke behandeling, grondrechten, rechtsbescherming, aanbesteding, bestaande contracten en aansprakelijkheid. De verantwoordelijkheid blijft bij de gemeente, ook wanneer inwoners de feitelijke taak uitvoeren. De Bernhezer artikelen 10 en 11 regelen voornamelijk aanvraaggegevens en hoofdlijnen van de overeenkomst, maar bevatten geen toetsingskader voor aanbestedingsrecht, staatssteun, Wet markt en overheid, integriteit, Bibob, verzekeringen, arbeidsrecht, privacy, Woo, archivering, klachten, toezicht, faillissement en continuïteit.

7.5 Draagvlak, gelijkheid en representativiteit

Het verplicht toelichten van draagvlak lijkt aantrekkelijk, maar is zonder methode een open norm. Is instemming nodig van een meerderheid, direct omwonenden, gebruikers of een dorpsraad? Hoe worden tegenstanders en kwetsbare minderheden beschermd? De VNG heeft draagvlak bewust niet als standaardvereiste opgenomen. Bernheze moet daarom gemotiveerd bepalen wanneer draagvlak relevant is, hoe het wordt gemeten, wie tot de kring behoort en waarom een tekort tot afwijzing mag leiden. Anders dreigen willekeur en ongelijke behandeling.

7.6 Uitzonderingen en motiveringsplicht

De acht uitzonderingen in artikel 3 zijn omvangrijk. De VNG waarschuwt dat een lange uitzonderingslijst in tegenspraak kan komen met het uitgangspunt dat participatie vooropstaat. Vooral “algemeen belang”, “kwetsbare groepen”, “lopend uitvoerings- of spoedeisend traject” en “ondergeschikte herzieningen” zijn zonder definitie zeer ruim. De verordening verplicht bovendien niet uitdrukkelijk tot voorafgaande openbaarmaking van het gemotiveerde uitzonderingsbesluit. Daarmee ontbreekt controleerbaarheid.

7.7 Participatiefouten en het onderliggende besluit

Niet iedere tekortkoming in participatie leidt automatisch tot vernietiging van het uiteindelijke besluit. Dat hangt af van de toepasselijke wettelijke procedure, de verbindendheid en beschermingsomvang van de geschonden norm, herstel mogelijkheden en het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb. Rechtspraak laat tegelijk zien dat rechters toetsen of gemeentelijk participatiebeleid daadwerkelijk is gevolgd en of het bestuursorgaan zelfstandig relevante belangen heeft onderzocht. Een slordig participatieproces kan dus bijdragen aan strijd met de zorgvuldigheids- of motiveringsplicht, ook wanneer participatie zelf geen zelfstandig beoordelingscriterium is.

7.8 Omgevingsvergunning en gemeentelijke achtervang

Voor een omgevingsvergunning blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor een zorgvuldig besluit. Het mag niet uitsluitend verwijzen naar informatie van de initiatiefnemer, maar moet de juistheid en volledigheid beoordelen en zo nodig zelf aanvullende informatie of zienswijzen ophalen. Bernheze moet daarom helder scheiden: de vormvrije participatie-inspanning van de aanvrager, de aanvraagvereisten bij aangewezen BOPA's en de eigen onderzoeks- en belangenafwegingsplicht van het college.

7.9 Hardheidsclausule en legaliteitsbeginsel

Een hardheidsclausule is bedoeld voor uitzonderlijke, onvoorziene gevallen. Artikel 16 maakt afwijking van alle bepalingen mogelijk wanneer dit noodzakelijk is om onbedoelde, onredelijke of onbillijke gevolgen te voorkomen. Zonder uitsluiting van kernnormen kan deze clausule ook termijnen, openbaarheid, gelijke toegang of bevoegdheidsregels raken. Dat is te ruim. Afwijking moet worden beperkt tot concreet aangewezen uitvoeringsbepalingen en steeds schriftelijk worden gemotiveerd en gepubliceerd.

8. Bestuurlijke en democratische risico's

Verwachtingskloof

Hoge taal over partnerschap, gelijkwaardigheid en invloed kan botsen met ruime uitzonderings- en afwijkingsmogelijkheden. Zonder harde terugkoppeling en motivering kan vertrouwen juist dalen.

Onduidelijke rol van de raad

De raad stelt kaders en controleert, maar veel keuzes worden per traject door college of organisatie gemaakt. Criteria voor een verplichte startnotitie, raadsbetrokkenheid bij politiek gevoelige trajecten en informatie aan de raad zijn niet bindend.

Representativiteit

Een open uitnodiging bereikt vaak dezelfde actieve deelnemers. Er ontbreekt een meetbare norm voor inclusief bereik, omgang met ondervertegenwoordigde groepen en weging van niet-representatieve input.

Participatie versus besluitvorming

Meebeslissen wordt genoemd zonder precies te bepalen wanneer dat juridisch en bestuurlijk mogelijk is. Dit kan de indruk wekken dat formele bevoegdheden worden overgedragen.

Rechtsongelijkheid

Zonder gereed instrumentarium, centrale kwaliteitscontrole en uniforme publicatie kan dezelfde soort casus per afdeling of kern anders worden behandeld.

Politieke verantwoording

Een participatiekalender wordt genoemd, maar frequentie, inhoud, openbaarmaking en koppeling aan de P&C-cyclus ontbreken.

9. Uitvoerbaarheid, capaciteit en financiën

De stelling dat uitvoering binnen bestaande capaciteit en budgetten kan plaatsvinden is onvoldoende onderbouwd. De bundel introduceert of intensificeert structurele werkzaamheden: doelgroepanalyse, actieve inclusieve werving, participatieplannen, verslaglegging, openbaarmaking, evaluatie, training, toolboxbeheer, advisering van initiatiefnemers, beoordeling van uitdagingverzoeken, contractering, monitoring en het jaarlijkse Bernheze Bespreekt.

Risico	Waarschijnlijkheid	Impact	Benodigde beheersmaatregel
Onvoldoende ambtelijke capaciteit	Hoog	Hoog	Urenraming per traject, centrale participatieadviseur/kwaliteitsfunctie en prioriteringskader.
Geen budget voor inclusieve deelname	Middel/hoog	Hoog	Budget voor locaties, digitale middelen, taal/toegankelijkheid, vergoeding en outreach.
Toolbox te laat gereed	Hoog	Hoog	Inwerkingtreding koppelen aan minimale set formats en werkinstructies.

Risico	Waarschijnlijkheid	Impact	Benodigde beheersmaatregel
Onvoldoende juridische kwaliteit	Middel	Hoog	Vaste juridische toets van participatieplan, uitzonderingsbesluit en eindverslag bij risicovolle trajecten.
Onvolledige archivering/privacy	Middel	Hoog	AVG-, Woo- en archiveringsprotocol; dataminimalisatie en bewaartermijnen.
Geen meetbare resultaten	Hoog	Middel	KPI-set en nulmeting vóór start.

Minimale uitvoeringsset vóór inwerkingtreding

- model participatieplan en eindverslag;
- beslisboom wanneer participatie/inspraak wel of niet wordt toegepast;
- mandaat- en bevoegdhedenmatrix;
- protocol Omgevingswet/BOPA;
- richtlijn inclusie, toegankelijkheid en representativiteit;
- AVG/Woo/archiveringskader;
- kwaliteitscheck en escalatieroute;
- training voor raad, college en medewerkers;
- participatiekalender en rapportageformat;
- capaciteits- en begrotingsraming.

10. Beoordeling van het gevolgde participatieproces

Positief is de combinatie van interne sessies, collegebetrokkenheid, bijeenkomsten, gesprekken, toetsing van een concept en terinzagelegging. Het verslag bevat veel kwalitatieve input en laat zien welke thema's inwoners belangrijk vinden.

De onderbouwing van representativiteit en respons blijft echter beperkt. De bundel noemt ongeveer 60 deelnemers aan twee bijeenkomsten en verwijst naar meerdere kanalen, maar geeft geen compleet kwantitatief overzicht per kern, leeftijd, doelgroep, ondernemer/organisatie, bereik, respons en non-respons. Ook ontbreekt een systematische tabel waarin alle zienswijzen of reacties zijn gekoppeld aan verwerking of gemotiveerde afwijzing.

Aanvullingen gewenst

- een deelnemers- en bereiksoverzicht per kern en doelgroep, privacyproof geaggregeerd;

- een reactienota met letterlijke strekking, beoordeling en verwerking per punt;
- uitleg hoe tegengestelde belangen zijn gewogen;
- zichtbaar onderscheid tussen input van inwoners, dorpsraden, bestuur en organisatie;
- reflectie op groepen die niet of nauwelijks zijn bereikt;
- toets of de uiteindelijke wijzigingen opnieuw wezenlijk afwijken van het ter inzage gelegde concept.

11. Redactionele en publicatietechnische controle

Locatie	Fout/onduidelijkheid	Correctie
Verordening art. 4 lid 1	“beleid, plannen, plannen of initiatieven”	Eénmaal “plannen”.
Verordening art. 9 lid 2	a, b, d, e	Doorlopende lettering herstellen.
Na hoofdstuk 6	Hoofdstuk 8 volgt	Hoofdstuknummer herstellen of ontbrekend hoofdstuk invoegen.
Na artikel 17	Artikel 19 volgt	Artikelnummer herstellen of ontbrekend artikel invoegen.
Toelichting slot	Verwijzingen artikelen 15, 17 en 18	Aanpassen aan werkelijke artikelen 14, 16 en 17.
Ondertekening	[hier invullen]	Definitieve datum/namen invullen vóór publicatie.
Terminologie	co-produceren/meebeslissen versus samen doen/samen beslissen	Eén begrippenstelsel kiezen en definiëren.
Raadsvoorstel	“VNG-modelverordening” verschijnt in extractie als “VNC”; diverse zet-/OCR-fouten	Controleer bronbestand en publicatie-PDF visueel en tekstueel.
Inhoudsopgave beleid	“Inhoudsopgave” staat meermalen	Opschonen.
Artikel 2	Punten/komma’s aan het eind van definities zijn inconsistent	Wetgevingstechnische eindredactie.

12. Voorgestelde amendementen en opdrachten

A. Noodzakelijke tekstuele reparaties

1. Herstel hoofdstuk- en artikelnummering en alle kruisverwijzingen.
2. Schrap de intrekking van de reeds vervallen Participatieverordening 2017 en controleer de exacte status/titel van de regeling uit 2012.
3. Definieer “inspraak”, “belanghebbende”, “maatschappelijke partij”, “participatieplan” en “eindverslag” consequent.
4. Harmoniseer participatieniveaus in alle stukken.
5. Beperk en objectiveer uitzonderingsgronden en hardheidsclausule.

B. Inhoudelijke borging

6. Vervang in artikel 13 “kan” door een evaluatieplicht; leg eerste evaluatie uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding vast.
7. Verplicht jaarlijkse rapportage aan de raad over trajecten, uitzonderingen, bereik, klachten, kosten en leerpunten.
8. Bepaal dat afwijking van een vastgesteld participatieplan schriftelijk, tijdig en openbaar wordt gemotiveerd.
9. Leg vast wanneer een startnotitie aan de raad wordt voorgelegd en wanneer de raad tussentijds wordt geïnformeerd.
10. Neem beslistermijnen en een behandelprocedure op voor overheidsparticipatie en uitdaagrecht, inclusief opschorting bij ontbrekende informatie en rechtskarakter van de reactie.

C. Uitvoeringsvoorwaarden

11. Stel het uitvoeringsplan, de toolbox en kernformats vast vóór of gelijktijdig met inwerkingtreding.
12. Voeg een realistische financiële paragraaf en capaciteitsraming toe.
13. Actualiseer handreiking, BOPA-lijst en beleidsregels in samenhang.
14. Voer een privacy-, Woo-, archief- en toegankelijkheidstoets uit.
15. Laat de definitieve regeling vooraf controleren door een wetgevingsjurist en publicatiespecialist.

13. Eindconclusie

De inhoudelijke richting van het participatiebeleid is verdedigbaar en bevat nuttige bouwstenen. De voorliggende bundel is echter nog niet besluitrijp voor ongewijzigde vaststelling. Dit collegevoorstel is niet geschikt voor besluitvorming door de gemeenteraad op 1 oktober 2026, tenzij de in dit rapport gedane aanbevelingen en adviezen vooraf aantoonbaar, integraal en juridisch samenhangend in het raadsvoorstel, het beleid, de verordening en de toelichting zijn geïncorporeerd. De combinatie van

nummeringsfouten, foutieve toelichtingsverwijzingen, een problematische intrekkingbepaling, inconsistente normen, onvoldoende geborgde evaluatie en een nog niet uitgewerkte uitvoering maakt het risico op onduidelijkheid en ongelijke toepassing reëel.

Het meest zorgvuldige bestuurlijke handelingsperspectief is daarom: eerst juridisch en redactioneel repareren, vervolgens beleid, verordening, toelichting en uitvoeringsplan één-op-één op elkaar laten aansluiten, en pas daarna de definitieve tekst vaststellen en bekendmaken. Indien de raad op 1 oktober 2026 toch besluitvorming wenst, is een integraal wijzigingsbesluit noodzakelijk; losse mondelinge toezeggingen zijn onvoldoende om tekstuele en juridische gebreken in de verordening te herstellen.

De verdiepte vergelijking versterkt dit advies. Omdat de tekst wezenlijk afwijkt van VNG-variant 2 en een groot aantal procedurele waarborgen ontbreekt, ligt aanhouden en terugverwijzen meer voor de hand dan reparatie via een omvangrijk amendement tijdens de raadsvergadering. Een integraal herzien concept kan vervolgens worden voorzien van een artikelsgewijze toelichting, VNG-concordantietabel, juridische toets en uitvoeringsplan.

Bijlage A - Risicomatrix

ID	Risico	Domein	Kans	Impact	Prioriteit	Maatregel
R1	Onjuiste intrekking regeling 2017	Juridisch	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Schrappen en regelinghistorie verifiëren
R2	Ontbrekende nummering/verwijzingen	Juridisch/redactioneel	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Integrale wetgevingstechnische eindredactie
R3	Evaluatie niet verplicht	Bestuurlijk	Hoog	Hoog	Hoog	Artikel 13 bindend formuleren
R4	Implementatie-instrumenten ontbreken	Uitvoering	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Minimale uitvoeringsset vóór start
R5	Capaciteit/budget onderschat	Financieel	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Uren- en kostenraming
R6	Ruime uitzonderingsgronden	Democratisch/juridisch	Middel/hoog	Hoog	Hoog	Objectiveren en motiveringsplicht
R7	Niet-representatieve deelname	Democratisch	Hoog	Middel/hoog	Hoog	Bereikstrategie en meetindicatoren
R8	BOPA-kader niet compleet	Omgevingsrecht	Middel	Hoog	Hoog	Matrix, handreiking en beleidsregels
R9	Privacy/Woo/archief niet uitgewerkt	Compliance	Middel	Hoog	Hoog	Protocol en DPIA-afweging
R10	Terminologische verschillen	Uitvoering	Hoog	Middel	Middel/hoog	Eén begrippenkader

ID	Risico	Domein	Kans	Impact	Prioriteit	Maatregel
R1 1	Niet-gemotiveerde afwijkingen VNG-variant 2	Besluitvorming	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Volledige concordantie- en afwijkingstabel
R1 2	Geen centraal loket/doorzending bevoegd orgaan	Bevoegdheid	Middel /hoog	Hoog	Hoog	College als loket; verplichte doorzending
R1 3	Geen finale beslis- en publicatietermijnen	Rechtszekerheid	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Termijnen en verdaging normeren
R1 4	Draagvlak als onbepaalde toelatingseis	Gelijkheid	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Objectiveren of schrappen
R1 5	Aanbesteding/staatssteun/aansprakelijkheid niet geregeld	Compliance	Middel /hoog	Zeer hoog	Juridische uitvoeringstoets per uitdaging	
R1 6	Geen duidelijk rechtsbeschermingsregime	Rechtsbescherming	Hoog	Hoog	Zeer hoog	Besluittype, bezwaar, klacht en ombudsroute toelichten

Bijlage B - Bronnen en verificatie

Bron	Gebruik
Raadsbundel	BUNDEL PARTICIPATIEBELEID EN PARTICIPATIEVERORDENING(1).pdf, 79 pagina's; intern beoordeeld op 31 augustus 2026.
Wet versterking participatie	Staatsblad 2024, 203; inwerkingtreding per 1 januari 2025 volgens Staatsblad 2024, 416.
Gemeentewet	Artikel 150: verordening over betrokkenheid bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid; bij inspraak is afdeling 3.4 Awb hoofdregel tenzij anders bepaald.
VNG	Model Participatieverordening, aangeboden 19 december 2024; twee varianten en implementatiehandleiding.
VNG-implementatiehandleiding	Variant 2 omvat overheidsparticipatie inclusief uitdaagrecht; bevat keuzen rond openbaar participatieplan, termijnen, doorzending, ondersteuning, afwijzingsgronden en P&C-rapportage.

Bron	Gebruik
Raad van State	Advies over wetsvoorstel: aandacht voor democratische legitimatie, transparantie, gelijke behandeling, rechtsbescherming, aanbesteding, contracten en aansprakelijkheid bij uitdaagrecht.
Wetsgeschiedenis	Kamerstukken 36 210: verantwoordelijkheid blijft bij gemeentebestuur; uitdaagverzoek is verzoekschrift ex artikel 5 Grondwet; medebewind alleen voor zover bijzondere wet ruimte laat.
Rechtspraak	Recente bestuursrechtspraak bevestigt belang van zorgvuldige eigen belangenafweging, gemeentelijk participatiebeleid en het relativiteitsvereiste.
IPLO	Participatie bij de omgevingsvergunning: aanvraagvereiste, verplichte participatie bij aangewezen BOPA's, geen inhoudelijk beoordelingscriterium en vormvrijheid.
Lokale regelgeving	Inspraak- en participatieverordening Bernheze 2012 (CVDR223799); Participatieverordening 2017 Gemeente Bernheze (CVDR439928), vervallen per 12 maart 2026.

Webbronnen (geraadpleegd 31 augustus 2026):

- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2024-203.html>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2024-416.html>
- <https://vng.nl/nieuws/model-participatieverordening-aangeboden-aan-gemeenten>
- <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsvergunning/>
- <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR223799/1>
- <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR439928>
- <https://kerkrade.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/11db666d-4f0c-472e-9fa7-2bbee9020eed>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-29068-n1.html>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36210-3.html>
- <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/>

Let op: deze analyse signaleert risico's en tekstgebreken op basis van de voorliggende bundel en publiek beschikbare bronnen. Voor definitieve vaststelling verdient een artikelsgewijze wetgevingstechnische toets op de authentieke bronbestanden aanbeveling.