

TECHNISCHE VRAGEN

Participatiebeleid en Participatieverordening gemeente Bernheze 2026

Aan: College van burgemeester en wethouders van Bernheze

Betreft: Raadsvoorstel Participatiebeleid en Participatieverordening 2026

Behandeling: Voorafgaand aan de commissiebehandeling en de raadsvergadering van 1 oktober 2026

Namens: Fractie ONS Bernheze

Aanleiding

Naar aanleiding van *het raadsvoorstel, het Participatiebeleid gemeente Bernheze 2026, het bijbehorende participatieverslag en de reacties op de terinzagelegging, alsmede de Participatieverordening gemeente Bernheze 2026*, stelt de fractie ONS Bernheze onderstaande technische vragen. De vragen zijn bedoeld om vóór de commissiebehandeling duidelijkheid te krijgen over de juridische borging, de praktische uitvoering, de controle door de gemeenteraad en de samenhang tussen beleid en verordening.

Technische vragen

1. Reikwijdte en besluit om geen participatie toe te passen

Artikel 3, tweede lid, van de verordening bevat verschillende en deels ruim geformuleerde uitzonderingen, zoals spoedeisendheid, algemeen belang, een lopend uitvoeringsproces en ondergeschikte herzieningen. Aan de hand van welke objectieve criteria wordt vastgesteld dat een uitzondering van toepassing is, wie neemt dit besluit en wordt het besluit om geen participatie toe te passen altijd schriftelijk gemotiveerd en openbaar gemaakt?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 3, tweede lid, en artikel 3a; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2 (stap 1: verkennen en plan van aanpak), p. 23-24.

Antwoord

Artikel 3, tweede lid, van de participatieverordening bevat situaties waarin participatie, inspraak of toepassing van het uitdaagrecht niet of minder voor de hand ligt. Daarbij is bewust gekozen voor uitzonderingsgronden die aansluiten bij de VNG-modelverordening en de uitvoeringspraktijk. Niet alle situaties zijn vooraf volledig in vaste regels te vatten. De verordening biedt daarom ruimte voor maatwerk, zonder dat dit betekent dat geen afweging hoeft plaats te vinden.

De afweging of een uitzondering van toepassing is, vindt plaats aan het begin van een traject, binnen de eerste stap van de Bernhezer participatiemethodiek: de fase van verkennen en het opstellen van een plan van aanpak. In deze fase wordt gekeken naar de aard van het vraagstuk, de wettelijke en bestuurlijke kaders, de betrokken belangen, de ruimte voor invloed en de vraag of participatie in de betreffende situatie passend en proportioneel is.

Het bevoegde bestuursorgaan neemt hierover het besluit. Afhankelijk van het onderwerp kan dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn.

Bij de beoordeling wordt onder meer gekeken naar de mate van spoedeisendheid, de aanwezigheid van beleidsruimte, de gevolgen van uitstel voor inwoners of gemeente, de aard en omvang van een wijziging of herziening, de vraag of sprake is van een lopend uitvoeringsproces waarbij besluitvorming niet kan worden opgeschort en de afweging tussen participatie en andere zwaarwegende publieke belangen. De verordening bevat hiervoor geen limitatieve set objectieve toetscriteria. Dat is een bewuste keuze, omdat de omstandigheden per traject sterk kunnen verschillen.

De verordening schrijft niet voor dat ieder besluit om participatie niet toe te passen afzonderlijk openbaar wordt gemaakt. Wel volgt uit de zorgplicht van het bestuursorgaan dat zorgvuldig, inzichtelijk en transparant wordt gehandeld, dat proceskeuzes navolgbaar zijn en dat duidelijk wordt gemaakt hoe afwegingen tot stand zijn gekomen. Daarnaast is in het participatiebeleid vastgelegd dat vooraf inzicht wordt gegeven in het doel van participatie, de ruimte voor invloed en de kaders van het proces.

In de praktijk betekent dit dat wanneer wordt besloten participatie niet toe te passen, deze keuze onderdeel uitmaakt van de motivering van het betreffende voorstel, besluit of procesontwerp. Daarmee blijft de afweging bestuurlijk controleerbaar en voor de raad navolgbaar.

2. Participatieplan, vaststelling en openbaarheid

Artikel 4 van de verordening verplicht het bestuursorgaan om bij inwonersparticipatie een participatieplan op te stellen. Door wie wordt dit plan formeel vastgesteld, op welk moment en waar wordt het openbaar gemaakt? Wordt daarbij altijd vastgelegd wat het doel is, welk niveau van de participatieladder geldt, welke onderwerpen nog beïnvloedbaar zijn, welke doelgroepen worden betrokken en wie tijdens het traject bevoegd is het plan aan te passen?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 4, eerste tot en met vierde lid; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2, stap 1 en 2, p. 23-25.

Antwoord

Artikel 4 van de participatieverordening bepaalt dat het bestuursorgaan bij inwonersparticipatie een participatieplan opstelt. Omdat het participatieplan onderdeel is van de voorbereiding van een participatietraject, wordt het vastgesteld door het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het betreffende traject. Afhankelijk van het onderwerp kan dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn.

Het participatieplan wordt opgesteld aan het begin van een traject. Binnen de Bernhezer participatiemethodiek vindt dit plaats na de verkenning van het vraagstuk en voorafgaand aan de start van het participatieproces. Daarmee wordt vooraf duidelijk op welke wijze participatie wordt ingericht en welke verwachtingen daarbij horen.

De verordening schrijft voor welke onderdelen in ieder geval in het participatieplan worden opgenomen. Het gaat daarbij onder meer om het doel van de participatie, de intentie van de participatie, het niveau van participatie, de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en de kaders van het proces, de doelgroepen die worden betrokken, de manier waarop zij kunnen deelnemen, de planning van het traject en de wijze waarop de terugkoppeling plaatsvindt. Daarmee wordt vooraf vastgelegd

waarover nog invloed mogelijk is, wie worden betrokken en hoe de inbreng wordt verwerkt.

De verordening bevat geen afzonderlijke bepaling over de wijze waarop participatieplannen openbaar worden gemaakt. Wel bepaalt zij dat het bestuursorgaan het voornemen tot participatie vooraf op een voor het betreffende proces geschikte wijze bekendmaakt. Daarnaast volgt uit de zorgplicht van het bestuursorgaan dat het participatieproces inzichtelijk wordt gemaakt, dat inwoners tijdig worden betrokken en dat duidelijk is hoe het proces verloopt. De vorm van openbaarmaking kan daarom verschillen per traject en wordt afgestemd op het onderwerp, de doelgroep en de aard van de participatie.

3. Afwijking van het participatieplan en de toegezegde invloed

Artikel 4, vierde lid, en artikel 5 bieden ruimte om het participatieplan of de vooraf aangegeven omgang met de uitkomsten te wijzigen. Welke eisen gelden voor de motivering van zo'n afwijking? Worden de aard, reden en gevolgen van de afwijking altijd herkenbaar opgenomen in het eindverslag en in het uiteindelijke college- of raadsvoorstel?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 4, vierde lid, artikel 5, tweede en derde lid, en artikel 6; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2, p. 25-27.

Antwoord

Artikel 4, vierde lid, en artikel 5 van de participatieverordening bieden ruimte om gedurende een participatietraject het participatieplan aan te passen of af te wijken van de vooraf aangegeven wijze waarop de uitkomsten van participatie worden betrokken bij de besluitvorming.

Tegelijkertijd is die ruimte niet onbeperkt. De verordening bepaalt dat deelnemers tijdig worden geïnformeerd wanneer het participatieplan wordt aangepast. Daarnaast bepaalt artikel 5 dat afwijkingen van de vooraf gemaakte keuze over de omgang met de uitkomsten van participatie gemotiveerd worden en worden teruggekoppeld aan de deelnemers van het participatieproces.

De verordening schrijft niet voor welke vorm deze motivering moet hebben of aan welke specifieke inhoudelijke eisen zij moet voldoen. Wel volgt uit de zorgplicht van het bestuursorgaan en uit de algemene uitgangspunten van het participatiebeleid dat dergelijke afwijkingen zorgvuldig, inzichtelijk en navolgbaar worden gemotiveerd. Daarbij ligt het voor de hand dat duidelijk wordt gemaakt wat de aard van de wijziging is, waarom deze noodzakelijk wordt geacht en welke gevolgen dit heeft voor het participatieproces of voor de wijze waarop de inbreng wordt betrokken bij de besluitvorming.

Na afloop van een participatietraject stelt het bestuursorgaan op grond van artikel 6 van de verordening een eindverslag op. Dit verslag bevat in ieder geval een beschrijving van het gevolgde participatieproces, de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces, de reactie van de gemeente op deze uitkomsten en de wijze waarop deze zijn benut bij de verdere uitwerking. Wanneer tijdens het traject sprake is geweest van een relevante aanpassing van het participatieplan of van een afwijking van de vooraf gecommuniceerde omgang met de resultaten, ligt het vanuit het oogpunt van

transparantie en navolgbaarheid voor de hand dat dit onderdeel vormt van de beschrijving van het gevolgde proces.

De verordening bevat echter geen expliciete verplichting om de aard, reden en gevolgen van iedere afwijking afzonderlijk op te nemen in het eindverslag of in het uiteindelijke college- of raadsvoorstel. Wel moet uit deze documenten inzichtelijk blijken hoe het participatieproces is verlopen, welke keuzes daarbij zijn gemaakt en hoe de uitkomsten van participatie zijn betrokken bij de besluitvorming.

4. Kwaliteitstoets en herstel bij onvoldoende participatie

Het beleid stelt dat de gemeente tijdens de uitvoering de kwaliteit bewaakt. Tegelijkertijd wordt bij participatie onder de Omgevingswet opgemerkt dat niet zonder meer kan worden getoetst of participatie 'goed genoeg' was. Welke minimale kwaliteitseisen en interne toetsingscriteria gelden voor gemeentelijke participatietrajecten, wie toetst daaraan en welke herstelmogelijkheid bestaat wanneer een traject niet aan het participatieplan, het beleid of de verordening voldoet?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 3a, onderdeel e, en artikel 6, eerste lid, onderdeel d; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2, stap 3, p. 25-26, en hoofdstuk 2.4 (Omgevingswet), p. 9.

Antwoord

Het participatiebeleid maakt onderscheid tussen de wettelijke eisen van de Omgevingswet en de kwaliteitseisen die de gemeente Bernheze zichzelf oplegt. De Omgevingswet bevat geen inhoudelijk toetsingskader waarmee kan worden vastgesteld of participatie 'goed genoeg' is geweest. De wet vraagt vooral om transparantie over het proces, de opbrengsten en de wijze waarop deze zijn meegewogen.

Voor gemeentelijke participatietrajecten vormen het participatiebeleid en de participatieverordening samen het kader voor een zorgvuldig participatieproces. Bernheze werkt daarbij niet met vooraf vastgestelde kwantitatieve normen, maar streeft naar een zorgvuldig participatieproces op basis van de uitgangspunten van het participatiebeleid, de zorgplicht uit de verordening, het participatieplan en het eindverslag.

Dat betekent dat binnen participatietrajecten wordt gestreefd naar:

- tijdige betrokkenheid van belanghebbenden;
- duidelijkheid vooraf over het doel van participatie, de ruimte voor invloed en de kaders van het proces;
- het op passende wijze betrekken van relevante doelgroepen;
- inclusieve en toegankelijke participatie;
- tijdige, begrijpelijke en transparante communicatie;
- een zorgvuldig en navolgbaar participatieproces;
- zorgvuldige vastlegging van de opbrengsten;
- terugkoppeling aan deelnemers over wat met hun inbreng is gedaan;
- inzicht in de wijze waarop de opbrengsten zijn betrokken bij de besluitvorming;

- evaluatie van het proces en het vastleggen van leerpunten.

Deze uitgangspunten worden vooraf uitgewerkt in het participatieplan. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en bewaking hiervan ligt bij het bestuursorgaan en de ambtelijke organisatie die het traject uitvoeren. De gemeenteraad heeft daarbij een controlerende rol.

De verordening bevat geen afzonderlijke herstelsanctie wanneer een participatietraject niet volledig voldoet aan het participatieplan, het beleid of de verordening. Dit sluit aan bij de lijn van de VNG-modelverordening, waarin de nadruk niet ligt op formele sancties of het automatisch opnieuw doorlopen van participatietrajecten, maar op transparantie, verantwoording, evaluatie en het benutten van leerpunten voor toekomstige trajecten.

Wel biedt de werkwijze ruimte om gedurende het traject bij te sturen, aanvullende participatieactiviteiten te organiseren of gemaakte keuzes expliciet te motiveren. Daarnaast wordt in het eindverslag inzicht gegeven in het gevolgde proces, de opbrengsten en de wijze waarop daarmee is omgegaan. Op die manier wordt zichtbaar waar verbeteringen mogelijk zijn en kunnen deze worden meegenomen in toekomstige participatietrajecten.

5. Inclusief, toegankelijk en evenwichtig bereik

Het beleid belooft extra inspanningen voor mensen die zich minder vanzelfsprekend laten horen. In de toelichting op de verordening wordt eveneens gesproken over inclusiviteit en ondervertegenwoordigde groepen, maar dit is niet expliciet als concrete verplichting opgenomen in artikel 3a of artikel 4. Hoe wordt in de praktijk aantoonbaar gemaakt dat moeilijk bereikbare groepen, individuele inwoners, jongeren, laaggeletterden en de stille meerderheid voldoende zijn bereikt? Met welke meetbare criteria wordt het bereik beoordeeld en hoe wordt hierover in het eindverslag verantwoord?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 3a en artikel 4, tweede lid, onderdeel d; Participatiebeleid 2026, uitgangspunt 2, p. 12-13, en hoofdstuk 5.2, p. 24-28; Participatieverslag, p. 39 en 49-52.

Antwoord

Het participatiebeleid gaat ervan uit dat niet alleen de meest actieve of zichtbare inwoners worden bereikt, maar dat bewust wordt ingezet op het betrekken van een brede en diverse groep inwoners. Daarom is inclusieve en toegankelijke participatie één van de uitgangspunten van het beleid. De gemeente spant zich actief in om ook inwoners te bereiken die zich minder vanzelfsprekend laten horen.

De participatieverordening en het participatiebeleid bevatten hiervoor geen voorgeschreven streefpercentages of andere vooraf vastgestelde kwantitatieve normen. In het participatieplan wordt vooraf vastgelegd welke doelgroepen worden betrokken en op welke wijze dit gebeurt. Daarbij wordt gestreefd naar een passende mix van participatievormen en communicatiekanalen, zodat deelname voor verschillende groepen mogelijk is. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van maatwerk, toegankelijkheid, inclusiviteit en een combinatie van online en offline participatie.

De beoordeling van het bereik vindt daarom primair plaats aan de hand van de vraag of de vooraf beoogde doelgroepen daadwerkelijk zijn benaderd en of de gekozen participatieaanpak passend was bij het vraagstuk en de doelgroep. Niet de omvang

van de respons staat daarbij centraal, maar de vraag of een zorgvuldige inspanning is geleverd om verschillende perspectieven en belangen in beeld te brengen.

In het eindverslag wordt verantwoord hoe het participatieproces is ingericht, welke doelgroepen zijn betrokken, welke participatievormen zijn ingezet, welke opbrengsten dit heeft opgeleverd en hoe deze opbrengsten zijn betrokken bij de verdere besluitvorming. Daarmee ontstaat inzicht in het bereik van het traject en kan worden gereflecteerd op de vraag welke groepen goed zijn bereikt en waar bij toekomstige trajecten nog verbeteringen mogelijk zijn.

6. Eindverslag en beschikbaarheid bij besluitvorming

Artikel 6 verplicht tot een openbaar eindverslag. Wordt dit eindverslag standaard gelijktijdig met het betreffende college- of raadsvoorstel gepubliceerd en als bijlage toegevoegd, zodat kan worden gecontroleerd wie is betrokken, welke inbreng is ontvangen, hoe tegengestelde belangen zijn afgewogen, welke suggesties niet zijn overgenomen en waarom? Zo nee, in welke gevallen gebeurt dit niet?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 6; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2, stap 3, p. 25-26.

Antwoord

Artikel 6 van de participatieverordening bepaalt dat na afloop van een participatietraject een eindverslag wordt opgesteld en openbaar wordt gemaakt. Het doel daarvan is om inzicht te geven in het gevolgde participatieproces, de opbrengsten van het traject en de wijze waarop de gemeente deze opbrengsten heeft betrokken bij de verdere besluitvorming.

De verordening schrijft niet expliciet voor dat het eindverslag altijd gelijktijdig met een college- of raadsvoorstel wordt gepubliceerd of als afzonderlijke bijlage wordt toegevoegd. Vanuit de uitgangspunten van transparantie, navolgbaarheid en zorgvuldige besluitvorming ligt dit echter wel voor de hand. Op die manier kunnen college, raad, deelnemers en andere belanghebbenden kennisnemen van het gevolgde participatieproces en de opbrengsten daarvan voordat over het onderwerp wordt besloten.

7. Rol van deelnemers bij de evaluatie

Het beleid beschrijft evalueren als een onmisbare vierde stap en noemt zowel interne evaluatie als evaluatie met deelnemers. Artikel 6 verlangt slechts een beknopte evaluatie in het eindverslag. Worden deelnemers bij ieder traject daadwerkelijk in de gelegenheid gesteld hun ervaring te geven en worden hun bevindingen afzonderlijk herkenbaar verwerkt?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 6, eerste lid, onderdeel d, en artikel 13; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2, stap 4, p. 27-28.

Antwoord

Het participatiebeleid beschouwt evaluatie als een belangrijke stap binnen het participatieproces. Daarbij wordt nadrukkelijk ruimte geboden om ook deelnemers te betrekken bij de evaluatie en om de opgedane ervaringen te benutten voor toekomstige trajecten.

De participatieverordening verplicht niet dat bij ieder participatietraject een afzonderlijke evaluatie met deelnemers wordt georganiseerd. Wel biedt de verordening ruimte om participatieprocessen te evalueren en sluit dit aan bij de werkwijze uit het participatiebeleid, waarin het betrekken van deelnemers bij de evaluatie nadrukkelijk wordt aangemoedigd.

De gemeente streeft er daarom naar om deelnemers waar passend in de gelegenheid te stellen hun ervaringen met het participatietraject te delen. Op welke wijze dit gebeurt, hangt af van de aard, omvang en complexiteit van het traject. Bij grotere of meer intensieve participatietrajecten ligt een evaluatie met deelnemers meer voor de hand dan bij kleinschalige trajecten.

In het eindverslag wordt in ieder geval aandacht besteed aan de evaluatie van het participatieproces. Wanneer deelnemers zijn betrokken bij deze evaluatie, ligt het voor de hand dat hun ervaringen, bevindingen en eventuele verbeterpunten worden meegenomen in deze evaluatie en herkenbaar worden verwerkt in de verslaglegging. Daarmee wordt invulling gegeven aan de lerende benadering die centraal staat in zowel het participatiebeleid als de VNG-handreiking.

8. Tegenstrijdigheid over de verplichting tot evalueren

Artikel 13 bepaalt dat het bestuursorgaan participatieprocessen kan evalueren, dat wordt gestreefd naar openbaarmaking en dat uitkomsten kunnen worden gebruikt. Het beleid en de toelichting formuleren evaluatie, terugkoppeling en leren echter als vaste onderdelen. Welke tekst is leidend? Waarom is in de verordening niet gekozen voor een ondubbelzinnige evaluatie- en openbaarmakingsplicht en is het college bereid artikel 13 hiermee in overeenstemming te brengen?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 13; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2, stap 4, p. 27-28; toelichting bij de verordening, onderdeel 'Evaluatie'.

Antwoord

Er is geen sprake van een tegenstrijdigheid tussen de verordening en het participatiebeleid, maar wel van een verschil in karakter. De participatieverordening bevat de juridische kaders en biedt ruimte voor maatwerk. Het participatiebeleid beschrijft vervolgens hoe de gemeente Bernheze deze kaders in de praktijk wil toepassen. Daarbij worden evaluatie, terugkoppeling en leren nadrukkelijk gezien als vaste onderdelen van een zorgvuldig participatieproces.

De verordening kiest bewust voor een facultatieve formulering. Dit sluit aan bij de VNG-modelverordening en de achterliggende gedachte dat participatie verschillende vormen en omvang kan hebben. Een verplichting om ieder participatietraject op dezelfde wijze en met dezelfde diepgang te evalueren zou onvoldoende ruimte laten voor maatwerk. De evaluatie van een omvangrijk participatietraject vraagt immers iets anders dan die van een kleinschalig traject. Wel constateren wij dat de toelichting op onderdelen verplichtender is geformuleerd dan artikel 13 van de verordening. We nemen dit mee in de redactionele eindcontrole voor besluitvorming.

9. Integrale evaluatie en rapportage aan de raad

In het raadsvoorstel wordt aangekondigd dat binnen twee jaar na inwerkingtreding een eerste evaluatie plaatsvindt. Op welke wijze wordt deze termijn bestuurlijk geborgd en wanneer ontvangt de raad de resultaten? Welke indicatoren worden gebruikt voor bereik, toegankelijkheid, representativiteit, invloed op besluiten, kwaliteit van terugkoppeling, tevredenheid, klachten, afwijkingen van participatieplannen, doorlooptijd en verbetermaatregelen?

Bron: Raadsvoorstel Participatiebeleid en-verordening, onderdeel 'Evaluatie', p. 6; Participatieverordening 2026, artikel 13; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.2, p. 27-28.

Antwoord

In het raadsvoorstel is opgenomen dat binnen twee jaar na inwerkingtreding van het participatiebeleid en de participatieverordening een eerste evaluatie plaatsvindt. Daarmee is de evaluatie bestuurlijk geagendeerd. De resultaten van deze evaluatie worden aan de raad aangeboden, zodat de raad kan beoordelen hoe het participatiebeleid en de participatieverordening in de praktijk functioneren en of aanpassing wenselijk is.

Bij de voorbereiding van de evaluatie zal een voorstel worden uitgewerkt voor de wijze van evalueren en rapporteren aan de raad. Daarbij ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de uitgangspunten voor een zorgvuldig participatieproces die in het participatiebeleid en de participatieverordening zijn vastgelegd. Daarnaast ligt het voor de hand om aandacht te besteden aan ervaringen van deelnemers, afwijkingen van participatieplannen, doorlooptijden van participatietrajecten en de verbetermaatregelen die naar aanleiding van evaluaties zijn genomen.

De evaluatie sluit aan bij de lerende benadering die centraal staat in zowel het participatiebeleid als de participatieverordening. Doel van de evaluatie is niet alleen verantwoording afleggen over de uitvoering, maar ook inzicht verkrijgen in verbeterpunten en ontwikkelmogelijkheden voor toekomstige participatietrajecten.

10. Externe initiatiefnemers en de omgevingsdialoog

Het gemeentelijke participatiebeleid is niet rechtstreeks bindend voor externe initiatiefnemers en bevat geen juridisch afdwingbare kaders voor de omgevingsdialoog. Welke concrete eisen bevat de te actualiseren handreiking voor bereik, verslaglegging, belangenafweging en terugkoppeling? Wanneer wordt besloten of op grond van artikel 12, derde lid, beoordelingsregels worden vastgesteld en wordt de gemeenteraad vooraf bij die keuze en inhoud betrokken?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 12, derde en vijfde lid; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 2.4 (Omgevingswet), p. 9; raadsvoorstel, onderdeel 'Initiatieven uit de samenleving en Omgevingswet', p. 5.

Antwoord

Het participatiebeleid is primair gericht op de wijze waarop de gemeente Bernheze zelf participatie organiseert. Voor externe initiatiefnemers geldt de Omgevingswet. Deze wet schrijft niet voor hoe participatie precies moet worden vormgegeven en laat ruimte voor maatwerk. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van participatie ligt in eerste

instantie bij de initiatiefnemer. De gemeente beoordeelt dan ook niet of participatie volgens een vooraf vastgestelde methode is uitgevoerd, maar vraagt initiatiefnemers inzichtelijk te maken hoe participatie is georganiseerd en welke opbrengsten dit heeft gehad.

De handreiking heeft daarom een ondersteunend en richtinggevend karakter. Bij de actualisatie daarvan ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de uitgangspunten die de gemeente ook voor haar eigen participatietrajecten hanteert. Met de handreiking wil de gemeente initiatiefnemers ondersteunen bij het organiseren van een zorgvuldige omgevingsdialoog, zonder afbreuk te doen aan de ruimte voor maatwerk die de Omgevingswet bewust biedt.

Daarnaast wordt onderzocht of beleidsregels een passende aanvulling kunnen zijn. Beleidsregels zijn niet bedoeld om de vormvrijheid van de Omgevingswet volledig dicht te regelen, maar kunnen het college wel helpen om duidelijker vast te leggen hoe participatie-inspanningen bij initiatieven worden beoordeeld en welke aspecten daarbij een rol spelen. Op dit moment wordt nog onderzocht of, en zo ja in welke vorm, dergelijke beleidsregels wenselijk, juridisch houdbaar en praktisch uitvoerbaar zijn. De gemeenteraad wordt na afronding van dit onderzoek geïnformeerd over de uitkomsten en over de vraag of nadere beleidsregels een passende aanvulling zijn.

11. Gelijkwaardigheid tussen gemeentelijke en particuliere projecten

Hoe waarborgt het college dat inwoners bij gemeentelijke en particuliere ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk een gelijkwaardig, zorgvuldig en navolgbaar participatieproces ervaren? Hoe wordt gehandeld als een initiatiefnemer wel formeel aan het aanvraagvereiste voldoet, maar het bereik of de kwaliteit van de participatie aantoonbaar tekortschiet?

Bron: Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 2.4 (Omgevingswet), p. 9; Participatieverordening 2026, artikel 12; raadsvoorstel, risico's en onderdeel 'Initiatieven uit de samenleving en Omgevingswet', p. 4-5.

Antwoord

Het participatiebeleid maakt onderscheid tussen participatie die door de gemeente zelf wordt georganiseerd en participatie bij initiatieven uit de samenleving. Voor gemeentelijke initiatieven zijn de uitgangspunten, werkwijze en zorgplicht uit het participatiebeleid en de participatieverordening rechtstreeks van toepassing. Voor initiatieven uit de samenleving geldt een andere situatie. De Omgevingswet laat participatie bewust vormvrij en biedt initiatiefnemers ruimte om participatie passend bij het initiatief vorm te geven. De wet schrijft niet voor hoe een omgevingsdialoog moet worden ingericht en bevat geen vaste kwaliteitseisen waaraan participatie moet voldoen. Wel vraagt de wet dat inzichtelijk wordt gemaakt óf en hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat met de opbrengsten van die participatie is gedaan.

Om zoveel mogelijk bij te dragen aan een zorgvuldig en navolgbaar participatieproces ondersteunt de gemeente initiatiefnemers met een handreiking voor de omgevingsdialoog. Daarbij ligt het voor de hand aan te sluiten bij dezelfde uitgangspunten die de gemeente ook voor haar eigen participatietrajecten hanteert.

Wanneer een initiatiefnemer formeel aan de aanvraagvereisten voldoet, maar het participatieproces vragen oproept, zal de gemeente hierover het gesprek aangaan met

de initiatiefnemer en zo nodig vragen om een nadere toelichting op het gevolgde proces, de betrokken belanghebbenden en de opbrengsten van de omgevingsdialoog. De Omgevingswet biedt daarbij geen grondslag om een aanvraag af te wijzen enkel omdat het college of omwonenden van oordeel zijn dat participatie onvoldoende is geweest. De wet vraagt in de eerste plaats om inzicht in het proces en de resultaten van participatie en laat de vormgeving daarvan bewust aan de initiatiefnemer.

12. Overheidsparticipatie en gelijke behandeling van initiatieven

Artikel 8 en 9 laten veel beoordelingsruimte bij het al dan niet ondersteunen van een inwonersinitiatief. Welke openbare criteria, beslistermijnen en bezwaar- of klachtmogelijkheden gelden daarbij? Hoe wordt voorkomen dat vergelijkbare initiatieven verschillend worden behandeld en wordt de motivering van een afwijzing geregistreerd voor evaluatie?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 8 en 9; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 4.2 (overheidsparticipatie); Participatieverslag, bevindingen beleidsproeverij, p. 50-51.

Antwoord

Overheidsparticipatie gaat uit van een andere rol van de gemeente dan bij reguliere beleids- of besluitvormingstrajecten. Het uitgangspunt is dat inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers ruimte krijgen om initiatieven te nemen en dat de gemeente waar mogelijk ondersteunt, faciliteert en meedenkt. Daarbij past een benadering die ruimte biedt voor maatwerk.

De verordening bevat daarom bewust geen uitgebreide set openbare beoordelingscriteria, vaste beslistermijnen of afzonderlijke bezwaarprocedures voor de afweging of en op welke wijze een initiatief wordt ondersteund. Deze keuze sluit aan bij het karakter van overheidsparticipatie. Uit de participatie is bovendien naar voren gekomen dat te veel regels, voorwaarden of formele vereisten initiatiefnemers juist kunnen ontmoedigen.

Dat betekent niet dat afwegingen willekeurig plaatsvinden. Het participatiebeleid en de verordening bieden een gezamenlijk kader voor de beoordeling van initiatieven. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de bijdrage van een initiatief aan de gemeenschap, de rol die de gemeente daarbij kan vervullen, de beschikbare mogelijkheden en middelen en de belangen die in het geding zijn. De uiteindelijke afweging blijft daarbij afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het initiatief. Om te voorkomen dat vergelijkbare initiatieven ongelijk worden behandeld, is het van belang dat besluiten zorgvuldig worden gemotiveerd en dat ervaringen uit de praktijk worden meegenomen in de evaluatie van het participatiebeleid en de participatieverordening. De evaluatie van participatieprocessen en overheidsparticipatie biedt de mogelijkheid om te bezien hoe de verordening in de praktijk uitwerkt en of aanvullende verduidelijking wenselijk is.

13. Uitdaagrecht: behandeling en beslistermijn

Artikel 10, vijfde lid, noemt een eerste reactie binnen acht weken, maar maakt niet duidelijk binnen welke termijn een definitief besluit volgt. Welke procedure en maximale beslistermijn gelden na de eerste reactie en welke ondersteuning ontvangen inwoners of organisaties bij het uitwerken van een kansrijk maar nog onvolledig voorstel?

Bron: Participatieverordening 2026, artikel 10, vijfde lid, en artikel 11; Participatiebeleid 2026, onderdeel 'Uitdaagrecht'; Participatieverslag, p. 51.

Antwoord

De verordening bepaalt dat binnen acht weken een eerste inhoudelijke reactie wordt gegeven op een ingediend voorstel. De verordening bevat geen afzonderlijke maximale beslistermijn voor een definitief besluit. De reden hiervoor is dat uitdaaginitiatieven sterk kunnen verschillen in aard, omvang en complexiteit. Voor sommige voorstellen kan snel duidelijk zijn of zij haalbaar zijn, terwijl andere initiatieven nader onderzoek, gesprekken of afstemming vragen.

Na de eerste reactie wordt in overleg met de initiatiefnemer bekeken welke vervolgstappen nodig zijn. Daarbij kan worden onderzocht of het voorstel uitvoerbaar is, welke gevolgen het heeft voor de uitvoering van gemeentelijke taken, welke middelen nodig zijn en welke publieke belangen een rol spelen.

Wanneer een voorstel kansrijk is maar nog niet volledig is uitgewerkt, ligt het in de geest van het participatiebeleid en de verordening voor de hand dat de gemeente meedenkt over de vervolgstappen. Overheidsparticipatie is immers gericht op het ondersteunen en mogelijk maken van initiatieven vanuit de samenleving. De vorm van ondersteuning kan verschillen per initiatief en is afhankelijk van de aard van het voorstel en de behoefte van de initiatiefnemer.

Uit de gesprekken die hebben plaatsgevonden tijdens de totstandkoming van het participatiebeleid kwam bovendien naar voren dat inwoners behoefte hebben aan ruimte, vertrouwen en ondersteuning en dat te veel formele eisen initiatiefnemers juist kunnen ontmoedigen. Om die reden is bewust gekozen voor een werkwijze waarin maatwerk mogelijk blijft en initiatieven niet onnodig worden belast met vaste procedures of aanvullende voorwaarden.

14. Uitvoering, capaciteit en middelen

Het raadsvoorstel stelt dat uitvoering binnen de bestaande capaciteit en budgetten mogelijk is, terwijl nog een uitvoeringsprogramma, participatietoolbox, formats, scholing, ondersteuning, monitoring en evaluatie moeten worden ontwikkeld. Welke structurele personele capaciteit, deskundigheid en financiële middelen zijn hiervoor vanaf 2026 beschikbaar? Welke bestaande werkzaamheden worden hiervoor ingezet of geprioriteerd en welke gevolgen ontstaan wanneer de beschikbare capaciteit onvoldoende blijkt?

Bron: Raadsvoorstel Participatiebeleid en-verordening, onderdelen 'Kosten en dekking' en 'Vervolg', p. 4-6; Participatiebeleid 2026, hoofdstuk 5.3 (ondersteuningsaanbod), p. 28.

Antwoord

In het raadsvoorstel is aangegeven dat de uitvoering van het participatiebeleid en de participatieverordening plaatsvindt binnen de bestaande capaciteit en beschikbare budgetten. Daarbij is het uitgangspunt dat participatie geen afzonderlijke opgave naast het reguliere werk vormt, maar steeds meer onderdeel wordt van de reguliere manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie.

Voor de invoering van het beleid moeten nog verschillende ondersteunende instrumenten worden ontwikkeld, zoals een uitvoeringsprogramma, participatietoolbox, formats, scholing, monitoring en evaluatie. Ook deze werkzaamheden worden binnen de bestaande capaciteit en budgetten opgepakt.

Redactionele en juridische controle

Kan het college bevestigen dat vóór vaststelling een volledige juridische en redactionele eindcontrole wordt uitgevoerd en daarbij in ieder geval de volgende punten worden hersteld?

- In artikel 4, eerste lid, staat tweemaal het woord 'plannen'.
- In artikel 9, tweede lid, ontbreekt onderdeel c en sluiten de genoemde niveaus niet duidelijk aan op de participatieladder in het beleid.
- In artikel 10, vijfde lid, staat 'besuursorgaan' in plaats van 'bestuursorgaan'.
- Hoofdstuk 7 en artikel 18 ontbreken in de nummering.
- De toelichting verwijst bij overgangsrecht, hardheidsclausule en nadere regels naar artikelnummers die niet overeenkomen met de verordening.
- De toelichting formuleert op onderdelen verplichtender over evaluatie, openbaarmaking en terugkoppeling dan artikel 13 van de verordening.
- Op pagina 58 van het beleid staat bij 'Informereren' de passage over vragen of zorgen uiten dubbel.

Reactie

Voor vaststelling van het participatiebeleid en de participatieverordening wordt een redactionele eindcontrole uitgevoerd. De door u genoemde punten worden daarbij betrokken. Kennelijke verschrijvingen, onvolkomenheden in nummering, onjuiste verwijzingen en doublures in de tekst zullen waar nodig worden gecorrigeerd. Het is prettig dat de stukken zo zorgvuldig zijn gelezen; de genoemde punten helpen om de eindredactie verder aan te scherpen. Daarbij merken wij op dat de in artikel 9 genoemde niveaus betrekking hebben op overheidsparticipatie en niet op inwonersparticipatie. Deze niveaus zijn daarom niet één-op-één vergelijkbaar met de participatieladder uit het participatiebeleid.

Jan van der Biezen

Burgerlid ONS Bernheze